



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Beschadigd vertrouwen: vertrouwenwekkend schadebeleid na door de overheid gefaciliteerde schade

Kuipers, G.M.

Citation

Kuipers, G. M. (2021, December 7). *Beschadigd vertrouwen: vertrouwenwekkend schadebeleid na door de overheid gefaciliteerde schade*. Wolters Kluwer, Deventer. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3245338>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3245338>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Beschadigd vertrouwen

Vertrouwenwekkend schadebeleid na door de overheid gefaciliteerde schade

Beschadigd vertrouwen

*Vertrouwenwekkend schadebeleid na door de
overheid gefaciliteerde schade*

PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van
de graad van doctor aan de Universiteit Leiden,
op gezag van rector magnificus prof.dr.ir. H. Bijl,
volgens besluit van het college voor promoties
te verdedigen op dinsdag 7 december 2021
klokke 16.15 uur

door

Geertruida Maria Kuipers

geboren te Voorburg

in 1992

Promotores: prof.mr. W. den Ouden
prof.dr. M.A. van der Steen (Erasmus Universiteit Rotterdam)
Co-promotor: mr.dr. M.K.G. Tjepkema

Promotiecommissie: prof.mr. T. Barkhuysen
prof.dr. J.G. van Erp (Universiteit Utrecht)
prof.mr.dr. E.R. Muller
prof.mr. J.E.M. Polak
prof.dr. W.J.M. Voermans

Verkorte citeerwijze:

Kuipers, *Beschadigd vertrouwen* 2021/[paragraafnummer]

Volledige citeerwijze:

G.M. Kuipers, *Beschadigd vertrouwen. Vertrouwenwekkend schadebeleid na door de overheid gefaciliteerde schade* Deventer: Wolters Kluwer 2021.

Het complete productaanbod vindt u in de online webshop: www.wolterskluwer.nl/shop.

Ontwerp omslag: Hans Roenhorst, www.h2rplus.nl

ISBN 978 90 13 16611 8

NUR 823-302

© 2021, Wolters Kluwer Nederland B.V., G.M. Kuipers

Onze klantenservice kunt u bereiken via: www.wolterskluwer.nl/klantenservice.

Auteur(s) en uitgever houden zich aanbevolen voor inhoudelijke opmerkingen en suggesties. Deze kunt u sturen naar: boeken-NL@wolterskluwer.com.

Alle rechten in deze uitgave zijn voorbehouden aan Wolters Kluwer Nederland B.V. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Wolters Kluwer Nederland B.V.

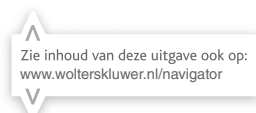
Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van art. 16h t/m 16m Auteurswet jo. Besluit van 27 november 2002, Stb. 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht (www.reprorecht.nl).

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en Wolters Kluwer Nederland B.V. geen aansprakelijkheid voor eventuele fouten en onvolkomenheden, noch voor gevolgen hiervan.

Op alle aanbiedingen en overeenkomsten van Wolters Kluwer Nederland B.V. zijn van toepassing de Algemene Voorwaarden van Wolters Kluwer Nederland B.V. U kunt deze raadplegen via: www.wolterskluwer.nl/algemene-voorwaarden.

Indien Wolters Kluwer Nederland B.V. persoonsgegevens verkrijgt, is daarop het privacybeleid van Wolters Kluwer Nederland B.V. van toepassing. Dit is raadpleegbaar via www.wolterskluwer.nl/privacy-cookies.

Dit onderzoek werd gefinancierd door de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden.



NAVIGATOR

Voorwoord

In de zoektocht naar kennis die gepaard gaat met het doen van promotieonderzoek heb ik veel proefschriften geraadpleegd. Hoewel ik niet kan zeggen dat ik ieder woord van die dissertaties tot mij heb genomen, heb ik doorgaans wel het volledige dankwoord gelezen. Ik ervaarde een soort berusting in de bevestiging dat het schrijven van een proefschrift een zeer eenzame ervaring is, maar dat de gepromoveerden tegelijkertijd waren bijgestaan door een diverse groep familie, vrienden en collega's. Wat bijzonder dat het moment is aangebroken waarop ook ik 'mijn' mensen mag bedanken.

De eerste dank gaat uit naar mijn promotoren. Willemien: ik was bij niemand anders begonnen aan zo'n project. Dank je wel voor de pragmatische en zonnige wijze waarop je dit interdisciplinaire avontuur met mij bent aangegaan. Michiel: ik voel mij bevoorrecht dat ik met iemand met zo'n scherp (juridisch) oog – ook voor het menselijke – heb mogen samenwerken. Dank je wel voor je open houding en je bereidheid om mijn andere invalshoek te incorporeren. Martijn: wat fijn dat je op onze 'rijdende trein' wilde stappen en dank dat jij deze op extra snelheid wist te brengen door je sociaalwetenschappelijke inzichten en je positieve, vrolijke aanpak.

Naast mijn begeleiders wil ik graag een aantal anderen danken voor hun medewerking bij de totstandkoming van dit proefschrift. Allereerst de faculteit Rechtsgeleerdheid voor de gedeeltelijke financiering van mijn onderzoek via de Meijers PhD-positie. Mijn onderzoek kreeg extra diepgang en kwam verder tot leven via de gesprekken met betrokkenen uit mijn drie cases: ik ben deze geïnterviewden erkentelijk voor hun bijdrage. De verkorte verwijzingen bij de bronvermelding in de casushoofdstukken zijn het resultaat van het zorgvuldige werk van Matthijs van der Beek en Nour Hmoumou, waarvoor ik hen zeer dankbaar ben. Voor hun redactionele hulp wil ik Annelien van Kempen en Imane Maghrani hartelijk bedanken. Ook uit ik graag mijn dank aan Sanne Bleeker en Jolande Mulder van mijn uitgever Wolters Kluwer, alsmede hun collega's, voor hun hulp bij het zo mooi laten verschijnen van mijn proefschrift. Tot slot wil ik Tom Barkhuysen, Judith van Erp, Erwin Muller, Jaap Polak, en Wim Voermans bedanken voor hun tijd, alsmede de waardevolle suggesties en aanmoedigende opmerkingen die ik van hen mocht ontvangen als leden van de promotiecommissie.

Tevens ben ik dank verschuldigd aan de collega's van de afdeling Staats- en bestuursrecht: bedankt dat ik in jullie midden mijn eigen sociaalwetenschappelijke, bijna antropologische, onderzoek mocht uitvoeren; dat ik van jullie de fijne kneepjes van het vakgebied mocht leren kennen; en dank voor jullie bereidheid mijn vreemde vragen te (blijven) beantwoorden. In het bijzonder wil ik Annemarie, Chris, Esmée, Fatma, Jonathan, Marga, Ola, en Rowie bedanken voor hun kameraadschap. Daarnaast benoem ik met liefde de 'A-gang' – Catheel,

Gert Jan, Heleen en Joost – als belangrijk klankbord, met nog specialere vermelding voor mijn kamergenoot en *partner in crime* Ali.

De meeste dankbaarheid voel ik richting mijn familie en vrienden. Zonder mijn fantastische ouders, Annelien en Willem, was ik niet. Letterlijk en figuurlijk. Dank voor jullie niet-aflatende interesse voor mijn ontdekkingen. Ook mijn tweede familie, Diane, André en Tamara, wil ik graag bedanken voor hun hartelijkheid en hun humor. Mijn lieve vrienden zijn zo verschillend, maar ik ben ze zo dankbaar dat ze mij gemeen hebben. Veel liefde en dank Bas, Eline, Judith, Onur, en Regina. Lieve Jason: een dag zonder jou is een dag niet gelachen. Dank je wel voor het al zo lang zijn van zo veel.

Op 1 juni 2021 rondde ik dit onderzoek in principe af. Relevante ontwikkelingen en publicaties uit de periode tot en met 31 augustus 2021 zijn waar mogelijk nog in dit proefschrift verwerkt.

Voorburg, september 2021

Voor Annelien en Willem:

Dank voor jullie voortdurende vertrouwen in mij

Inhoud

VOORWOORD	V
LIJST VAN AFKORTINGEN	XVII
LIJST VAN FIGUREN	XIX
LIJST VAN TABELLEN	XXIII
1 INLEIDING	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Afbakening en onderzoeksvraag	4
1.2.1 Onderzoeksvraag	6
1.3 Theoretisch kader van dit onderzoek	6
1.3.1 Bevorderen van vertrouwen in de overheid	7
1.3.2 Schadeafhandeling	8
1.3.3 Integratie: principes en instrumenten van vertrouwenwekkend schadebeleid	11
1.4 Onderzoeksmethode	12
1.4.1 Casestudyonderzoek	13
1.4.2 Process tracing	14
1.5 Gap in the literature en valorisatie	16
1.6 Leeswijzer	17
2 BEVORDEREN VAN VERTROUWEN IN DE OVERHEID	19
2.1 Begripsbepaling: wat is vertrouwen in de overheid?	20
2.1.1 Vertrouwen in de schadefaciliterende overheid	22
2.1.2 Het belang van vertrouwen in de overheid	24
2.1.3 Bepalen van vertrouwen in de overheid	25
2.2 Bevorderen van vertrouwen in de overheid	26
2.2.1 Voorspelbaarheid en openbaarheid	28
2.2.2 Efficiëntie en effectiviteit	29
2.2.3 Responsiviteit en tijdigheid	30
2.2.4 Rechtvaardigheid en goed aardigheid	31
2.3 Terugblik: bevorderen van vertrouwen in de overheid	32

3	SCHADEAFHANDELING	35
3.1	Behoeften van gedupeerden	36
3.1.1	Erkenning en vergoeding van de schade	37
3.1.1.1	De overheid als verantwoordelijke partij	37
3.1.1.2	De waarde van excuses	38
3.1.1.3	Bieden van schadevergoedingen	38
3.1.2	Ervaren rechtvaardigheid	39
3.1.2.1	Een stem: gehoord willen worden	41
3.1.2.2	Respectvolle behandeling	42
3.1.2.3	Onafhankelijk oordeel	44
3.1.3	Informatie en zingeving	45
3.1.3.1	Uitleg en verantwoording	45
3.1.3.2	Openbaarheid	46
3.1.3.3	Betekenisgeving en preventie	46
3.1.3.4	Voortvarendheid en afsluiting	47
3.2	Het geldende schadevergoedingsrecht	48
3.2.1	Onrechtmatige daad	48
3.2.2	Rechtmatig overheidsoptreden: nadeelcompensatie en planschade	51
3.2.3	Onverplichte tegemoetkomingen	53
3.3	Terugblik: het geldende schadevergoedingsrecht en behoeften van gedupeerden	56
4	PRINCIPES EN INSTRUMENTEN VAN VERTROUWENWEKKEND SCHADEBELEID	59
4.1	Integratie van literatuur	59
4.2	Principes van vertrouwenwekkend schadebeleid	62
4.3	Erkenning	64
4.3.1	Verantwoordelijkheid voor schadebeleid	64
4.3.2	Excuses	65
4.3.3	Financiële bijdrage	65
4.3.4	Bewijslastverdeling	66
4.4	Participatie	67
4.4.1	Inspraakmogelijkheden	67
4.4.2	Consensus	68
4.5	Begrijpelijkheid	68
4.5.1	Onderbouwing beleidskeuzes	69
4.5.2	Gerichte communicatie	69
4.5.3	Begeleiding van burgers	70
4.5.4	Eénloketgedachte	71
4.6	Openbaarheid	71
4.6.1	Open over totstandkoming schadebeleid	72
4.6.2	Open over risico's	72
4.7	Onafhankelijkheid	73
4.7.1	Onafhankelijke experts	73
4.7.2	Toegankelijke rechtsbescherming	74
4.8	Voortvarendheid	75
4.8.1	Redelijke termijnen	75

4.8.2	Standaardisering	76
4.8.3	Duidelijk tijdspad	76
4.9	Terugblik: overzicht van en congruentie tussen de principes	76
5	ONDERZOEKSMETHODE	79
5.1	Toepassing van het theoretisch kader	80
5.2	Analyse via process tracing	81
5.3	Operationalisering	83
5.3.1	Operationalisering van het vertrouwensniveau	83
5.3.2	Operationalisering van het schadebeleid	85
5.3.3	Schematische weergave van toepassing van theoretisch kader	86
5.4	Vergelijking en keuze van drie cases	87
5.5	Bronnengebruik	89
5.5.1	Documentanalyse	90
5.5.1.1	Aanleg van de Noord/Zuidlijn	90
5.5.1.2	Uitbreiding van luchthaven Schiphol	91
5.5.1.3	Gaswinning in Groningen	91
5.5.2	Media-analyse	92
5.5.3	Interviews	92
5.5.4	Overzicht geraadpleegde bronnen	94
5.6	Opzet casushoofdstukken	95
5.7	Terugblik: onderzoeksmethode	96
6	'TUNNELVISIE' CASUS AANLEG VAN DE NOORD/ZUIDLIJN	99
6.1	Inleiding en leeswijzer	99
6.2	De aanleg van de Noord/Zuidlijn	101
6.3	Vertrouwen en vertrouwensindicatoren in de casus	109
6.3.1	Kwantitatieve gegevens	109
6.3.2	Uitingen van toezichthouders en onderzoekscommissies	110
6.3.3	Uitingen van burgers en (of via) belangenvertegenwoordigers	111
6.3.4	Uitingen van bestuurders en projectorganisatie	112
6.3.5	Mediaberichten	113
6.4	Institutionele context	114
6.4.1	Communicatiestrategie: realisme, luisteren en decentraliseren	114
6.4.2	Technische successen	116
6.4.3	Cultuurverandering en een ruimer mandaat	116
6.5	Schadebeleid in de casus	118
6.5.1	Bouwschade voortvloeiend uit wettelijke aansprakelijkheid	119
6.5.1.1	Opzet en verloop van de afhandeling van bouwschade	119
6.5.1.2	Beoordeling en evaluatie van de afhandeling van bouwschade	122
6.5.1.3	Terugblik en resultaten afhandeling bouwschade	125
6.5.2	Subsidieregeling voor casco-/funderingsherstel	125
6.5.2.1	Opzet en verloop van de subsidieregeling	125
6.5.2.2	Beoordeling en evaluatie van de subsidieregeling	128

6.5.2.3	Terugblik en resultaten subsidieregeling casco-/funderingsherstel	129
6.5.3	Nadeelcompensatie	129
6.5.3.1	Opzet en verloop van de verordening	129
6.5.3.2	Beoordeling en evaluatie van de verordening	134
6.5.3.3	Terugblik en resultaten nadeelcompensatie	139
6.5.4	Tegemoetkomingen en leefbaarheidsmaatregelen	139
6.5.4.1	Opzet en verloop van de leefbaarheidsmaatregelen	139
6.5.4.2	Beoordeling en evaluatie van de leefbaarheidsmaatregelen	143
6.5.4.3	Terugblik en resultaten tegemoetkomingen en leefbaarheidsmaatregelen	145
6.6	Analyse schadebeleid via principes en instrumenten uit theoretisch kader	145
6.6.1	Erkenning	146
6.6.1.1	Verantwoordelijkheid voor schadebeleid	146
6.6.1.2	Excuses	147
6.6.1.3	Financiële bijdrage	148
6.6.1.4	Bewijslastverdeling	149
6.6.2	Participatie	150
6.6.2.1	Inspraakmogelijkheden	150
6.6.2.2	Consensus	152
6.6.3	Begrijpelijkheid	153
6.6.3.1	Onderbouwing beleidskeuzes	153
6.6.3.2	Gerichte communicatie	155
6.6.3.3	Begeleiding van burgers	156
6.6.3.4	Eénloketgedachte	156
6.6.4	Openbaarheid	158
6.6.4.1	Open over totstandkoming schadebeleid	158
6.6.4.2	Open over risico's	159
6.6.5	Onafhankelijkheid	160
6.6.5.1	Onafhankelijke experts	160
6.6.5.2	Toegankelijke rechtsbescherming	162
6.6.6	Voortvarendheid	163
6.6.6.1	Redelijke termijnen	163
6.6.6.2	Standaardisering	165
6.6.6.3	Duidelijk tijdspad	165
6.6.7	Terugblik: toepassing van principes van vertrouwenwekkend schadebeleid	166
6.7	Conclusie: Schadebeleid en vertrouwen in de casus	168
7	'TUSSEN DE OREN' CASUS UITBREIDING VAN LUCHTHAVEN SCHIPHOL	173
7.1	Inleiding en leeswijzer	173
7.2	De uitbreiding van luchthaven Schiphol	176
7.3	Vertrouwen en vertrouwensindicatoren in de casus	186
7.3.1	Het beeld van Schiphol volgens enquêteonderzoeken	186
7.3.2	Mediaberichten	187
7.3.3	Klachten en klachtenregistratie	188
7.4	Institutionele context	190

7.4.1	Constructieve dialoog, of een oerwoud aan overlegorganen	190
7.4.2	Het waterbedeffect	191
7.4.3	Discussie over cijfers: meten is weten?	192
7.4.4	Belangenverstrengeling: 'de overheid staat altijd achter Schiphol'	193
7.4.5	Omgevingsstrategie vanuit luchthaven Schiphol	195
7.5	Schadebeleid in de casus	195
7.5.1	Geluidsisolerende maatregelen	197
7.5.1.1	Opzet en verloop van de regelingen	197
7.5.1.2	Beoordeling en evaluatie van de regelingen	203
7.5.1.3	Terugblik en resultaten GIS-projecten	208
7.5.2	Nadeelcompensatie en planschade via het Schadeschap	209
7.5.2.1	Opzet en verloop van de regeling	210
7.5.2.2	Beoordeling en evaluatie van de regeling	217
7.5.2.3	Terugblik en resultaten Schadeschap	221
7.5.3	Leefbaarheidsmaatregelen	222
7.5.3.1	Opzet en verloop van de maatregelen	222
7.5.3.2	Beoordeling en evaluatie van de maatregelen	233
7.5.3.3	Terugblik en resultaten leefbaarheidsmaatregelen	237
7.6	Analyse schadebeleid via principes en instrumenten uit theoretisch kader	238
7.6.1	Erkenning	238
7.6.1.1	Verantwoordelijkheid voor schadebeleid	238
7.6.1.2	Excuses	240
7.6.1.3	Financiële bijdrage	240
7.6.1.4	Bewijslastverdeling	242
7.6.2	Participatie	243
7.6.2.1	Inspraakmogelijkheden	243
7.6.2.2	Consensus	244
7.6.3	Begrijpelijkheid	245
7.6.3.1	Onderbouwing beleidskeuzes	245
7.6.3.2	Gerichte communicatie	246
7.6.3.3	Begeleiding van burgers	247
7.6.3.4	Eénloketgedachte	248
7.6.4	Openbaarheid	249
7.6.4.1	Openbaarheid over totstandkoming schadebeleid	249
7.6.4.2	Open over risico's	250
7.6.5	Onafhankelijkheid	251
7.6.5.1	Onafhankelijke experts	252
7.6.5.2	Toegankelijke rechtsbescherming	253
7.6.6	Voortvarendheid	254
7.6.6.1	Redelijke termijnen	254
7.6.6.2	Standaardisering	256
7.6.6.3	Duidelijk tijdspad	256
7.6.7	Terugblik: toepassing van principes van vertrouwenwekkend schadebeleid	258
7.7	Conclusie: Schadebeleid en vertrouwen in de casus	260

8	‘VERSCHEURD’ CASUS GASWINNING IN GRONINGEN	267
8.1	Inleiding en leeswijzer	267
8.2	Gaswinning in Groningen	270
8.3	Vertrouwen en vertrouwensindicatoren in de casus	280
8.3.1	Bevolkingsonderzoeken en enquêtes	281
8.3.2	Kritiek vanuit (toezichhoudende) instanties	282
8.3.3	Vertrouwen in Groningen volgens bestuurders	283
8.3.4	Verzet vanuit de regio: belangenvertegenwoordigers, protest, en rechtszaken	284
8.4	Institutionele context	286
8.4.1	Het gasgebouw en de belangen van de Staat	286
8.4.2	Niveau van de gaswinning	289
8.5	Schadebeleid in de casus	292
8.5.1	Fysieke schade	293
8.5.1.1	Opzet en verloop van de schadeafhandeling	293
8.5.1.2	Beoordeling en evaluatie van de schadeafhandeling	310
8.5.1.3	Terugblik en resultaten afhandeling van fysieke schade	320
8.5.2	Waardedaling gebouwen	321
8.5.2.1	Opzet en verloop van de regelingen	322
8.5.2.2	Beoordeling en evaluatie van de regelingen	334
8.5.2.3	Terugblik en resultaten van schadeafhandeling waardedaling gebouwen	340
8.5.3	Immateriële schade	341
8.5.3.1	Opzet en verloop van de regeling	341
8.5.3.2	Beoordeling en evaluatie	346
8.5.3.3	Terugblik: immateriële schade	347
8.5.4	Versterking gebouwen	347
8.5.4.1	Opzet en verloop van de versterkingsopgave	348
8.5.4.2	Beoordeling en evaluatie van de maatregelen omtrent versterking	367
8.5.4.3	Terugblik en resultaten versterking gebouwen	379
8.5.5	Leefbaarheidsmaatregelen	380
8.5.5.1	Opzet en verloop van leefbaarheidsmaatregelen	380
8.5.5.2	Beoordeling en evaluatie van leefbaarheidsmaatregelen	390
8.5.5.3	Terugblik: leefbaarheidsmaatregelen	396
8.6	Analyse schadebeleid via principes en instrumenten uit theoretisch kader	397
8.6.1	Erkenning	398
8.6.1.1	Verantwoordelijkheid voor schadebeleid	398
8.6.1.2	Excuses	401
8.6.1.3	Financiële bijdrage	402
8.6.1.4	Bewijslastverdeling	403
8.6.2	Participatie	406
8.6.2.1	Inspraakmogelijkheden	406
8.6.2.2	Consensus	408
8.6.3	Begrijpelijkheid	409
8.6.3.1	Onderbouwing beleidskeuzes	409
8.6.3.2	Gerichte communicatie	411

8.6.3.3	Begeleiding van burgers	413
8.6.3.4	Eénloketgedachte	414
8.6.4	Openbaarheid	418
8.6.4.1	Openbaarheid over totstandkoming schadebeleid	418
8.6.4.2	Open over risico's	420
8.6.5	Onafhankelijkheid	423
8.6.5.1	Onafhankelijke experts	423
8.6.5.2	Toegankelijke rechtsbescherming	426
8.6.6	Voortvarendheid	429
8.6.6.1	Redelijke termijnen	429
8.6.6.2	Standaardisering	431
8.6.6.3	Duidelijk tijdspad	432
8.6.7	Terugblik: toepassing van principes van vertrouwenwekkend schadebeleid	434
8.7	Conclusie: Schadebeleid en vertrouwen in de casus	436
9	VERGELIJKENDE ANALYSE	443
9.1	Inleiding	443
9.2	Vergelijking van de drie cases	446
9.3	Erkenning	448
9.3.1	Verantwoordelijkheid voor schadebeleid	449
9.3.2	Excuses	450
9.3.3	Financiële bijdrage	452
9.3.4	Bewijslastverdeling	455
9.3.5	Tussenconclusie: het belang van erkenning	457
9.4	Participatie	459
9.4.1	Inspreekmogelijkheden	459
9.4.2	Consensus	461
9.4.3	Tussenconclusie: het belang van participatie	462
9.5	Begrijpelijkheid	464
9.5.1	Onderbouwing beleidskeuzes	464
9.5.2	Gerichte communicatie	467
9.5.3	Begeleiding	469
9.5.4	Eénloketgedachte	470
9.5.5	Tussenconclusie: het belang van begrijpelijkheid	472
9.6	Openbaarheid	474
9.6.1	Open over totstandkoming schadebeleid	475
9.6.2	Open over risico's	477
9.6.3	Tussenconclusie: het belang van openbaarheid	479
9.7	Onafhankelijkheid	480
9.7.1	Onafhankelijke expertise	481
9.7.2	Toegankelijke rechtsbescherming	483
9.7.3	Tussenconclusie: het belang van onafhankelijkheid	485
9.8	Voortvarendheid	487
9.8.1	Redelijke termijnen	488
9.8.2	Standaardisering	490
9.8.3	Duidelijk tijdspad	492
9.8.4	Tussenconclusie: het belang van voortvarendheid	495
9.9	Overzicht van de principes en hoe deze zich tot elkaar verhouden	497
9.9.1	Wanneer welk principe of instrument?	504

10	CONCLUSIE EN DISCUSSIE	507
10.1	Conclusie	507
10.2	Discussie: beperkingen en aanbevelingen voor toekomstig onderzoek	513
11	PRAKTISCHE AANBEVELINGEN	517
	SAMENVATTING	527
	SUMMARY	535
	LIJST VAN AANGEHAALDE LITERATUUR	543
	JURISPRUDENTIEREGISTER	579
	LIJST VAN AANGEHAALDE LITERATUUR: CASUS AANLEG NOORD/ZUIDLIJN	
	LITERATUURLIJST	581
	JURISPRUDENTIELIJST	595
	LIJST VAN AANGEHAALDE LITERATUUR: CASUS UITBREIDING LUCHTHAVEN SCHIPHOL	
	LITERATUURLIJST	597
	JURISPRUDENTIELIJST	619
	LIJST VAN AANGEHAALDE LITERATUUR: CASUS GASWINNING IN GRONINGEN	
	LITERATUURLIJST	621
	JURISPRUDENTIELIJST	669
	BIJLAGE I GEÏNTERVIEWDE BETROKKENEN	671
	BIJLAGE II TOPICLIJST INTERVIEWS	673
	CURRICULUM VITAE	681

Lijst van afkortingen

Awb	Algemene wet bestuursrecht
ABRvS	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
BW	Burgerlijk Wetboek
B&W	burgemeester en wethouders
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
<i>Casus aanleg van de Noord/Zuidlijn</i>	
BCU	Begeleidings Commissie Uitvoering
HSL-Zuid	Hogesnelheidslijn Zuid
NMR	normaal maatschappelijk risico
NZL	Noord/Zuidlijn
NZLijn	Noord/Zuidlijn
V&W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
VRM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
WOV	werkgroep Overlast Vijzelgracht
<i>Casus uitbreiding van luchthaven Schiphol</i>	
AVBU	Algemene Vereniging Bewoners/Huiseigenaren Uitgeest
BARIN	Board of Airline Representatives In the Netherlands
BAS	Bewoners Aanspreekpunt Schiphol
BFS	Bestuursforum Schiphol
BIA	Bewonersbelangen Isolatie Assendelft
BRS	Bestuurlijke Regiegroep Schiphol
CGS	Commissie Geluidshinder Schiphol
CROS	Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol
GIS	Geluidsisolatie Schiphol
HSL-Zuid	Hogesnelheidslijn Zuid
KLM	Koninklijke Luchtvaart Maatschappij
LVNL	Luchtverkeersleiding Nederland
NIMBY	Not In My Backyard
ORS	Omgevingsraad Schiphol
TNLI	Toekomstige Nederlandse Luchtvaart Infrastructuur
TOPS	Tijdelijk Overleg Platform Schiphol
SGIS	Stichting Geluidsisolatie Schiphol
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
V&W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
VGP	Vereniging Gezamenlijke Platforms
WRO	Wet op de Ruimtelijke Ordening
ZOALS	Commissie Zienswijzen Ontwerp Aanwijzing Luchtvaartterrein Schiphol

Casus gaswinning in Groningen

ACVG	Adviescollege Veiligheid Groningen
btw	belasting op de toegevoegde waarde
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CVW	Centrum Veilig Wonen
DVO	Dorpsbelangenwerkgroep Versterking Overschild
EBG	Economic Board Groningen
EBN	Energie Beheer Nederland
EZ(K)	Ministerie van Economische Zaken (en Klimaat)
FNV/CNV	Federatie Nederlandse Vakbeweging/Christelijk Nationaal Vakverbond
GBB	Groninger Bodem Beweging
HRA	Hazard and Risk Assessment
IMG	Instituut Mijnbouwschade Groningen
KNMI	Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut
LTO (Noord)	Land- en Tuinbouw Organisatie (Noord)
MKB	midden- en kleinbedrijven
NAM	Nederlandse Aardolie Maatschappij
NEN	Stichting Koninklijk Nederlands Normalisatie Instituut
NCG	Nationaal Coördinator Groningen
NPG	Nationaal Programma Groningen
NPR	Nederlandse Praktijk Richtlijn
No	Nationaal ombudsman
NVM	Nederlandse Coöperatieve Vereniging van Makelaars en Taxateurs
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OM	Openbaar Ministerie
OR	Onafhankelijke Raadsman
OvV	Onderzoeksraad voor Veiligheid
PGA	Peak Ground Acceleration
RIG	Regionale Investeringssteun Groningen
SNN	Samenwerkingsverband Noord-Nederland
SodM	Staatstoezicht op de Mijnen
SvR	Schaal van Richter
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Tcbb	Technische commissie bodembeweging
TCMG	Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen
VNO-NCW	Verbond van Nederlandse Ondernemingen-Nederlands Christelijk Werkgeversverbond
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WAG	Stichting Waardevermindering door Aardbevingen Groningen
WOZ	Waardering Onroerende Zaken
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
zbo	zelfstandig bestuursorgaan

Lijst van figuren

Figuur 1.1 Hoofdstuksgewijze opzet van dit onderzoek.....	18
Figuur 2.1 Elementen van vertrouwenwekkend overheidsbeleid en -handelen in algemene zin, blijkens bestaande literatuur.....	33
Figuur 3.1 Behoeften en verwachtingen van gedupeerden tijdens schadeafhandeling blijkens bestaande literatuur.....	57
Figuur 4.1 Verbanden tussen elementen van vertrouwenwekkend overheidsbeleid en behoeften van gedupeerden tijdens schadeafhandeling.....	60
Figuur 4.2 Verbanden tussen elementen van vertrouwenwekkend overheidsbeleid en behoeften van gedupeerden tijdens schadeafhandeling, uitgedrukt in zes principes van vertrouwenwekkend schadebeleid.....	62
Figuur 4.3 Verhouding tussen zes principes van vertrouwenwekkend schadebeleid en hun onderliggende beleidsinstrumenten.....	78
Figuur 5.1 Schematische weergave van de analyse van het schadebeleid via process tracing aan de hand van het theoretisch kader zoals deze in dit onderzoek wordt toegepast.....	80
Figuur 5.2 Analyse die via process tracing wordt toegepast in de casushoofdstukken: wat is, rekening houdend met de institutionele context, het effect van het schadebeleid op het vertrouwen in de overheid?....	81
Figuur 5.3 Lagen van feiten waarvan gebruik werd gemaakt in dit onderzoek: als fundament documentanalyse, vervolgens verdere invulling aan de hand van media-analyse en interviews.....	82
Figuur 5.4 Opzet en deelvragen van de drie casushoofdstukken.....	96
Figuur 6.1 Schematische weergave van de analyse in dit hoofdstuk: wat is, rekening houdend met de institutionele context, het effect van schadebeleid rond de aanleg van de Noord/Zuidlijn op het vertrouwen in de overheid?.....	101
Figuur 6.2 Tijdlijn van de aanleg van de Noord/Zuidlijn, met links belangrijke algemene ontwikkelingen in het project en rechts belangrijke ontwikkelingen in de schadeafhandeling.....	107
Figuur 6.3 Kaart van de route van het metrotracé van de Noord/Zuidlijn, met in kleur de boortracés; in de inzet rechtsonder de locatie van het project in Nederland.....	108
Figuur 6.4 Betrokken organisaties die als loket functioneerden voor de onderdelen van het schadebeleid rondom de aanleg van de Noord/Zuidlijn.....	157

Figuur 6.5 Schematische weergave van de analyse van het schadebeleid rond de aanleg van de Noord/Zuidlijn via toepassing van mijn theoretisch kader van vertrouwenwekkend schadebeleid, rekening houdend met de institutionele context.	170
Figuur 6.6 Kosten van het schadebeleid rond de aanleg van de Noord/Zuidlijn.	171
Figuur 7.1 Schematische weergave van de analyse in dit hoofdstuk: wat is, rekening houdend met de institutionele context, het effect van schadebeleid rond de uitbreiding van luchthaven Schiphol op het vertrouwen in de overheid?.....	175
Figuur 7.2 Tijdlijn van de uitbreiding van luchthaven Schiphol, met links belangrijke algemene ontwikkelingen in het project en rechts belangrijke ontwikkelingen in de schadeafhandeling.	184
Figuur 7.3 Kaart van de geluidsbelasting boven 48 db(A) L_{den} overdag rondom de start- en landingsbanen van Schiphol in 2004, na de opening van de Polderbaan; in de inzet rechtsonder de locatie van de luchthaven in Nederland.	185
Figuur 7.4 Betrokken organisaties die als loket functioneerden voor de onderdelen van het schadebeleid rondom de uitbreiding van luchthaven Schiphol.	248
Figuur 7.5 Schematische weergave van de analyse van het schadebeleid rond de uitbreiding van luchthaven Schiphol via toepassing van mijn theoretisch kader van vertrouwenwekkend schadebeleid, rekening houdend met de institutionele context.	262
Figuur 7.6 Kosten van het schadebeleid rond de uitbreiding van luchthaven Schiphol.	264
Figuur 8.1 Schematische weergave van de analyse in dit hoofdstuk: wat is, rekening houdend met de institutionele context, het effect van schadebeleid rond de gaswinning in Groningen op het vertrouwen in de overheid?.....	270
Figuur 8.2 Tijdlijn van de gaswinning in Groningen, met links belangrijke algemene ontwikkelingen in het project en rechts belangrijke ontwikkelingen in de schadeafhandeling; middenin worden het aantal geregistreerde aardbevingen uitgebeeld.	279
Figuur 8.3 Kaart van het Groningengasveld en de meest recente seismische hazardkaart rondom dit gasveld, zoals opgesteld en berekend door het KNMI in 2017. Het seismische risico wordt uitgedrukt in verschillende maten van grondversnelling (Peak Ground Acceleration, PGA), voor een overschrijdingskans eens in de 475 jaar; in de inzet rechtsonder de locatie van dit gasveld en aardbevingsrisicogebied in Nederland.	280
Figuur 8.4 De partijen in het gasgebouw.	287
Figuur 8.5 De hoeveelheid gewonnen gas, de gasbaten, en de hoeveelheid aardbevingen tegen elkaar afgezet van 1963 tot 2020.	289
Figuur 8.6 Betrokken organisaties die anno 2021 als loket functioneren voor de onderdelen van het schadebeleid rondom de gevolgen van de gaswinning in Groningen.	418

Figuur 8.7 Schematische weergave van de analyse van het schadebeleid rond de gaswinning in Groningen via toepassing van mijn theoretisch kader van vertrouwenwekkend schadebeleid, rekening houdend met de institutionele context.	438
Figuur 9.1 Verhouding tussen zes principes en onderliggende instrumenten van vertrouwenwekkend schadebeleid.....	445
Figuur 9.2 Verhouding tussen zes principes van vertrouwenwekkend schadebeleid en hun relatieve belang gezien bepaalde gefaciliteerde schade.....	506
Figuur 10.1 Verhouding tussen zes principes van vertrouwenwekkend schadebeleid en hun onderliggende beleidsinstrumenten.	510
Figuur 11.1 Verhouding tussen zes principes van vertrouwenwekkend schadebeleid.	518
Figuur 11.2 Verhouding tussen zes principes van vertrouwenwekkend schadebeleid en hun relatieve belang gezien bepaalde gefaciliteerde schade.....	525
Figuur S.1 Verhouding tussen zes principes van vertrouwenwekkend schadebeleid.	533
Figure S.1 Relationship between six principles of trust-building compensation policy.....	541

Lijst van tabellen

Tabel 2.1 Veelgeciteerde definities van vertrouwen.	21
Tabel 5.1 Overzicht van de operationalisering van vertrouwen in de overheid via verschillende categorieën (indicatoren) en de vindplaats (bronnen).....	84
Tabel 5.2 Overzicht van de operationalisering van schadebeleid en de beoordeling en evaluatie van dat schadebeleid via verschillende categorieën (indicatoren) en de vindplaats (bronnen).	86
Tabel 5.3 Voorbeeld van schematische weergave van de analyse van de toepassing van principes en instrumenten van vertrouwenwekkend schadebeleid per casus en in hoeverre zij succesvol lijken te zijn geweest wat betreft tevredenheid en vertrouwen van gedupeerden in de casus aanleg van de Noord/Zuidlijn.	87
Tabel 5.4 Overzicht van de onderzochte cases in dit onderzoek.	89
Tabel 5.5 Schatting van de geraadpleegde bronnen per casus.	95
Tabel 6.1 Analyse van de toepassing van principes en instrumenten van vertrouwenwekkend schadebeleid en in hoeverre zij succesvol lijken te zijn geweest wat betreft tevredenheid en vertrouwen van gedupeerden in de casus aanleg van de Noord/Zuidlijn.....	168
Tabel 7.1 Analyse van de toepassing van principes en instrumenten van vertrouwenwekkend schadebeleid en in hoeverre zij succesvol lijken te zijn geweest wat betreft tevredenheid en vertrouwen van gedupeerden in de casus uitbreiding van luchthaven Schiphol.....	259
Tabel 8.1 Analyse van de toepassing van principes en instrumenten van vertrouwenwekkend schadebeleid en in hoeverre zij succesvol lijken te zijn geweest wat betreft tevredenheid en vertrouwen van gedupeerden in de casus gaswinning in Groningen.	436
Tabel 9.1 Analyse van de toepassing van het principe en instrumenten van erkenning per casus en in hoeverre zij succesvol lijken te zijn geweest wat betreft tevredenheid en vertrouwen van gedupeerden.	459
Tabel 9.2 Analyse van de toepassing van het principe en instrumenten van participatie per casus en in hoeverre zij succesvol lijken te zijn geweest wat betreft tevredenheid en vertrouwen van gedupeerden.....	463
Tabel 9.3 Analyse van de toepassing van het principe en instrumenten van begripelijkheid per casus en in hoeverre zij succesvol lijken te zijn geweest wat betreft tevredenheid en vertrouwen van gedupeerden.....	474

Tabel 9.4 Analyse van de toepassing van het principe en instrumenten van openbaarheid per casus en in hoeverre zij succesvol lijken te zijn geweest wat betreft tevredenheid en vertrouwen van gedupeerden.	480
Tabel 9.5 Analyse van de toepassing van het principe en instrumenten van onafhankelijkheid per casus en in hoeverre zij succesvol lijken te zijn geweest wat betreft tevredenheid en vertrouwen van gedupeerden.....	487
Tabel 9.6 Analyse van de toepassing van het principe en instrumenten van voortvarendheid per casus en in hoeverre zij succesvol lijken te zijn geweest wat betreft tevredenheid en vertrouwen van gedupeerden.....	496
Tabel 9.7 Analyse van de toepassing van principes en instrumenten van vertrouwenwekkend schadebeleid per casus en in hoeverre zij succesvol lijken te zijn geweest wat betreft tevredenheid en vertrouwen van gedupeerden.	502

1 | Inleiding

1.1 Aanleiding

Sinds een aantal decennia beeft de aarde in Groningen. Ondanks geruuststellende opmerkingen hierover vanuit de overheid en het gaswinningsbedrijf de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) nam de intensiteit en frequentie van die bevingen jarenlang alleen maar toe. Dit leverde Groningse burgers naast angst en ongemak ook steeds meer schade op. Hun huizen, kantoren en scholen staan op zachte klei en de bakstenen waarmee zij zijn gebouwd zijn niet erg geschikt voor bodembewegingen. De schadeoorzaak was de gaswinning die er sinds begin jaren '60 plaatsvond, wat helaas betekende dat men niet simpelweg kon stoppen met het aanrichten van schade. De gaswinning was nodig om de huizen, kantoren en scholen van alle Nederlanders te blijven verwarmen. De Groningers blijven tot de gaskraan helemaal is dichtgedraaid – en mogelijk daarna¹ – nadeel ondervinden van de gaswinning, omwille van het algemeen belang.

Wie zou de schade van de Groningers moeten vergoeden, of hen op een andere wijze compenseren? Deze vraag heeft een juridisch karakter. Wie de rekening moet betalen is vooral een kwestie van aansprakelijkheid. De Nederlandse overheid veroorzaakt zelf niet direct de aardbevingsschade, maar de minister van Economische Zaken en Klimaat geeft een vergunning aan NAM om (beperkte) schade te veroorzaken via de winning. Om deze reden spreek ik in dit onderzoek over het *faciliteren* van schadeveroorzakend handelen door de overheid. Het Nederlands recht houdt rekening met dergelijke ingewikkelde situaties en lost dit op vanuit het principe 'de vervuiler betaalt': schade moet worden vergoed door de directe veroorzaker (dus de private partij), die dit dan voor zover relevant of terecht op de overheidsinstantie verhaalt. Maar werkt dit systeem in de praktijk? Is het voor een burger te begrijpen hoe zij via dit systeem aan een schadevergoeding kan komen en levert het voor haar een bevredigend resultaat op? In Groningen lijkt dit, blijkens een aanhoudende stroom van berichten in de media, niet het geval.

Hiernaast treedt nog een ingewikkeld, minder juridisch getint probleem op bij schadevergoeding voor door de overheid gefaciliteerde schade. Wie aansprakelijk is, kan door juristen worden vastgesteld, maar hoe ervaart een burger het

¹ De precieze relatie tussen gaswinning en aardbevingen is nog onduidelijk, waardoor niet met zekerheid kan worden gezegd dat een lager niveau van gaswinning – en zelfs het tot nul terugbrengen – daadwerkelijk tot minder of minder zware aardbevingen zal leiden.

doorschuivende gedrag/de doorschuivende aanpak van de overheid, die verwijst naar de primaire schadeveroorzaker? Wie houdt de burger *verantwoordelijk* voor het ontstaan van de schade? Het is goed mogelijk dat de burger anders naar de rol van de overheid of de private partij kijkt dan vanuit het aansprakelijkheidsrecht gebeurt. De betrokkenheid van een overheidsinstantie zou ervoor kunnen zorgen dat de relatie tussen burger en overheid verandert. Wat verwachten burgers in dergelijke situaties van hun overheid: hoeveel schade mag hen ten behoeve van het algemeen belang overkomen, en hoe (en door wie) zou dit moeten worden afgehandeld of gecompenseerd? Hoe beïnvloedt het wel of niet nakomen van deze verwachtingen het vertrouwen dat burgers in hun overheid hebben?

In Groningen verwees de overheid gedupeerde burgers lange tijd naar de private, schadeveroorzakende partij NAM. Hoewel het doel was het vertrouwen van de Groningers te herstellen,² werd een onoverzichtelijk ‘schadegebouw’ opgetuigd. Er waren in een paar jaar tijd zo’n veertien instanties opgericht die zich met de schadeafhandeling bemoeiden.³ De gehele situatie was dermate complex en demotiverend dat sommige Groningers desgevraagd aangaven schade niet eens meer te melden: dat leverde toch alleen maar gedoe op.⁴ Gedupeerden vroegen zich af waarom de overheid geen actievere rol speelde in de schadeafhandeling: het was immers de minister van EZK die om de zoveel jaar weer een besluit nam waarin de hoeveelheid te winnen gas werd vastgesteld.⁵ Bovendien verdiende de Nederlandse Staat verreweg het meeste aan de gaswinning: de aardgasbaten bedroegen tot op heden ruim € 417 miljard.⁶ Eind maart 2017 kondigde de minister aan dat NAM volledig uit de schadeafhandeling zou stappen, dat aan een nieuw schaderegime zou worden gewerkt en dat schademeldingen tot die tijd niet konden worden doorgegeven.⁷ De gegeven deadline van juli verstreek; pas na een nieuwe aardbeving in januari 2018 ontstond een doorbraak in deze impasse.⁸ In lijn met regionale wensen besloot de overheid een actieve rol in de schadeafhandeling te gaan spelen en die afhandeling via een publiekrechtelijk, in plaats van een privaatrechtelijk spoor te laten lopen.⁹ De nieuwe aanpak via de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen en diens wettelijk verankerde opvolger het Instituut Mijnbouwschade Groningen lijkt zijn vruchten af te werpen. Het aantal schademeldingen neemt toe, volgens onderzoekers omdat aanvragers meer vertrouwen dat de instantie hun claim snel en effectief zal afhandelen.¹⁰

Het lijkt erop dat het juridische raamwerk rond schadeafhandeling de vertrouwensrelatie tussen burger en overheid verder kan verslechteren. Vanwege de strikte kaders rond aansprakelijkheid stelt de overheid zich, zoals in Groningen, veelal terughoudend op in de schadeafhandeling. De overheid kan huiverig zijn een precedent te creëren dat zij in schadegevallen (te gemakkelijk) als vangnet

2 Het bestuurlijk akkoord waarin het pakket aan maatregelen werd vastgesteld heette *Vertrouwen op Herstel en Herstel van Vertrouwen*: Bestuursakkoord 2014.

3 Deze situatie beschreef ik destijds: Kuipers & Tjepkema, *NJB* 2017/1576.

4 Postmes e.a., *Wetenschappelijk Rapport 3* 2017.

5 Art. 6 jo. 143 Mijnbouwwet, *Stb.* 2002, 542 (sindsdien herhaaldelijk gewijzigd).

6 CBS 2019; inmiddels is dit bedrag enkele miljarden hoger.

7 *Kamerstukken II* 2016/17, 33529, nr. 330.

8 ‘Rutte: binnen twee weken schadeprotocol voor Groningen’, *NOS* 12 januari 2018.

9 *Kamerstukken II* 2016/17, 33529, nr. 423.

10 Postmes e.a. 2020.

functioneert, terwijl uitgangspunt is dat eenieder in de samenleving haar of zijn eigen lasten of schade draagt, of anders de schadeveroorzaker hiervoor zal betalen. Dit zijn logische uitgangspunten: immers, iedere cent die de overheid uitkeert als schadevergoeding is uiteindelijk belastinggeld. Onnodige druk op de schatkist moet worden voorkomen. Aan de andere kant zou de burger de indruk kunnen krijgen dat zij in de steek wordt gelaten door de overheid, die een belangrijke rol heeft gespeeld in het faciliteren van de schade. Een private partij zal bovendien haar best doen om schadevergoeding zo beperkt mogelijk te houden, met een oog op diens begroting en particuliere belangen. Een terughoudende opstelling van de overheid tijdens de schadeafhandeling kan de situatie voor de burger zo moeizamer maken. In de Groningse zaak zien we dat de overheid zich vanwege politieke en maatschappelijke druk na bepaalde tijd steeds meer met de schadeafhandeling ging bemoeien. Is dit model ook terug te zien in andere cases? Wanneer voelt de overheid zich geroepen om ondanks de genoemde juridische bezwaren toch een actieve rol te spelen in de afhandeling van schade die zij zelf heeft gefaciliteerd?

Hoewel Groningen met recht een *worst-case* scenario kan worden genoemd – minister-president Rutte merkte op dat het vertrouwen in de overheid daar ‘min honderd’ had bereikt¹¹ – doen vergelijkbare problemen rond schadeafhandeling en vertrouwen zich ook elders in Nederland voor. Nederland is een relatief klein en dichtbevolkt land. Schade voor bepaalde burgers zal vaak een neveneffect zijn van het nastreven van overheidsdoelstellingen zoals een goede ruimtelijke ordening of het behalen van klimaatdoelen. Het is dus waarschijnlijk dat door huidige en ook toekomstige projecten schade zal blijven ontstaan, (mede) door toedoen van de overheid.

Burgers zijn ontevreden over allerlei vormen van schadebeleid. Van het gedoe over de plaatsing van windturbines;¹² en de – door de Nationale ombudsman bevestigde – wijze waarop met Q-koorts werd omgegaan;¹³ tot de protesten over de ontwikkeling van Lelystad Airport;¹⁴ burgers zijn zelden tevreden met de wijze waarop de overheid met door haar gefaciliteerde schade omgaat, zeker als het gaat om grootschalige problemen. Hun vertrouwen in de overheid raakt daardoor ondermijnd.

Dit kan problemen opleveren, want vertrouwen in de overheid is belangrijk voor het functioneren van de democratie: in ons politieke systeem is vertrouwen in de verschillende politieke en ambtelijke instituties nodig om mensen betrokken te houden, zodat zij blijven stemmen, zich verkiesbaar stellen, en op andere wijzen politiek actief blijven. Bovendien blijkt dat vertrouwen in politiek-juridische instituties zoals de wetgever, politie of de rechter ervoor zorgt dat burgers aanwijzingen van autoriteiten opvolgen, oftewel: vertrouwen in de overheid en het rechtssysteem zorgt voor betere gehoorzaamheid en handhaving van de wet. Vertrouwen van burgers in hun overheid faciliteert het voortbestaan van de democratische rechtsstaat.

¹¹ ‘Rutte: Zolang het nodig is, is er geld voor Groningen’, *RTV Noord* 4 april 2018.

¹² Zie Akerboom 2018.

¹³ ‘Het spijt mij’ 2012.

¹⁴ Zie voor een overzicht van de kritiek via consultatietrajecten: *Kamerstukken II* 2017/18, 31936, nr. 428.

Er is dus genoeg reden om te kijken naar de relatie tussen schadeafhandeling en vertrouwen in de overheid. Immers: als schadeafhandeling beter kan worden aangepakt, vermindert dit de kans dat het vertrouwen van de burger in de gehele overheid, en daarmee samenhangend de democratische rechtsstaat, afneemt. Maar voorzichtigheid is geboden, aangezien niet alle gevallen waarin schade voor de burger optreedt als gevolg van overheidshandelen waarschijnlijk even sterk zullen wegen in het oordeel van de burger. Het verschijnen of verdwijnen van bushaltes, speeltuinen en buurt drogisten heeft dan wel effect op iemands leven, maar is minder ingrijpend dan de situatie in Groningen. Dit onderzoek zal zich dan ook beperken tot een bepaalde vorm van gefaciliteerde schade, namelijk wanneer deze optreedt bij grootschalige infrastructurele projecten.

1.2 Afbakening en onderzoeksvraag

Om de soort projecten en cases die ik bestudeer enigszins in te perken kijk ik alleen naar gefaciliteerde schade door toedoen van *grootschalige infrastructurele werken* waar schadeafhandeling ter discussie staat. Dit zijn het soort projecten waar een bepaalde groep burgers nadeel ondervindt, terwijl de overheid het project toch toestaat of faciliteert vanwege het algemeen belang. Oftewel: (een deel van) de samenleving heeft dermate veel profijt van het project dat de overheid in haar belangenafweging concludeert dat (een zekere mate van) schade voor een bepaalde groep burgers te accepteren valt. De focus op dergelijke grootse projecten is bewust gekozen aangezien ideeën om onnodige schade en vertrouwensverlies in dergelijke situaties te voorkomen, ook bruikbaar zullen zijn voor de relatief kleinschaligere situaties waar gefaciliteerde schade optreedt. Juist op het scherpst van de snede is het interessant te onderzoeken hoe de situatie voor burger én overheid kan worden verbeterd.

Hiernaast richt ik mij enkel op *schadeafhandeling*, zowel van materiële als immateriële schade. Hoewel de besluitvorming rond het schadeveroorzakende project een rol zal spelen in het beschrijven van de context van iedere casus, laat ik discussies over de waarde van initiatieven rond burgerparticipatie en inspraak voorafgaande aan het project aan anderen.¹⁵ Ik richt mij op de fase achteraf, als het project eenmaal wordt of is gerealiseerd en schade is ontstaan.

Ook beperk ik mij tot projecten waar de overheid juridisch gezien niet direct de schade veroorzaakt maar (slechts) een *faciliterende* rol speelt, en dus een private partij min of meer heeft toegestaan schade te veroorzaken. Juist in dit soort projecten komen complicaties voor rond de verdeling van de schadelast, en is het niet altijd duidelijk welke rol de overheid in de schadeafhandeling zal vervullen en of zij schadebeleid zal vormgeven: een vergunning of ontheffing geeft geen bevoegdheid tot het toebrengen van schade. Mijn focus ligt echter niet op de publiek-private relatie of de juridisch juiste verdeling van aansprakelijkheid tussen deze partijen, maar op de verschillende wijzen waarop de overheid met de ontstane schade kan omgaan en wat deze als gevolg hebben voor de vertrouwensrelatie

15 Zie bijvoorbeeld: *Een goed begin is het halve werk* 2019.

tussen burger en overheid. Burgers verwachten ondanks de betrokkenheid van private partijen van de overheid een voortrekkersrol in de schadeafhandeling: de overheid dient het algemeen belang na te streven en daaronder vallen onmiskenbaar ook de belangen van geschade partijen, terwijl de private partij slechts haar eigen private belang behartigt.

Sommige grootschalige publiek-private projecten ondervinden tegenstand nog voor zij goed en wel zijn begonnen, vaak omdat de projectontwikkelaars of omwonenden schade vrezen. De private partij en de overheid moeten dan in de startfase van het project rekening houden met schadevergoeding of andere vormen van compensatie. Zo wordt bij de aanvang van nieuwe windturbineparken in meer of minder succesvolle mate een manier bedacht om schade voor omwonenden te vergoeden. Ook in het geval van (de uitbreiding van) Schiphol hebben betrokken overheden vooraf nagedacht over schadebeleid voor mogelijk te ontstane schade.

Maar ook komt schade voor die niet (helemaal) te voorzien was toen het project begon. Door technologische ontwikkelingen kan ontdekt worden dat bepaalde projecten slechter voor mensen zijn dan verwacht (denk aan luchtvervuiling, laagfrequent geluid, of straling van hoogspanningsmasten). Soms blijkt de technische kennis bij de aanvang van een project onvoldoende om de consequenties te kunnen voorspellen. In Groningen ging men aanvankelijk uit van bodemdaling, maar niet van bodembeweging in de vorm van aardbevingen, en al helemaal niet met de geobserveerde intensiteit. De onverwachte schade betekende dat de overheid pas gedurende het project kon bepalen hoe met schade om te gaan: in het geval van Groningen besloot men aanvankelijk geen regeling te treffen, maar de schadeafhandeling te laten verlopen via de strikte regels van het reguliere aansprakelijkheidsrecht. Hoewel rond Schiphol vooraf over de betrokkenheid van de overheid via schadebeleid is nagedacht, neemt de laatste tijd de (verwachte) schade toe, doordat de luchtvaartindustrie blijft groeien. Hierdoor komen gemaakte afspraken onder druk te staan. Zelfs verwachte schade blijkt zich dus vaak anders te ontwikkelen dan voorzien. Onvoorziene schade kan betrokkenheid van de overheid bemoeilijken, aangezien zij onverwacht geconfronteerd wordt met een complex politiek en juridisch probleem met mogelijk grote financiële gevolgen, terwijl de onderhandel- en bedenktijd beperkt is en knopen snel moeten worden doorgehakt. Ik richt mij in dit onderzoek op schadebeleid voor zowel verwachte als onverwachte schade, omdat zelfs verwachte schade in de praktijk vaak anders uitpakt dan voorzien. Schadebeleid wordt veelal ook gedurende een project verder ontwikkeld of gewijzigd, en mijn doel is om de integrale aanpak en het effect daarvan te bestuderen.

Als laatste beperking geldt dat ik mij richt op het vertrouwen in de overheid van *de groep burgers die gefaciliteerde schade ondervindt*. De burgers die zelf schade ervaren en direct geconfronteerd worden met het schadebeleid zullen de sterkste mening hebben over dat schadebeleid, en hun vertrouwensniveau zal hier het eerste door worden beïnvloed. Iemand die in haar ogen te weinig schadevergoeding ontvangt via een door de overheid ingestelde schaderegeling, kan hier een oordeel over de betrouwbaarheid van de overheid aan verbinden. Tegelijkertijd kunnen ook ‘gemedieerde’ ervaringen – bijvoorbeeld mond-tot-mondverhalen van tevens direct gedupeerde burens, of verhalen in de media over vergoedingen die anderen ontvangen – effect hebben op hoeveel vertrouwen een

gedupeerde burger in de overheid heeft. Ik bestudeer dus zowel de ervaringen en evaluaties van burgers die zelf interacteren met de schadefaciliterende overheid en het schaderegime, als beoordelingen vanuit belangenvertegenwoordigende organisaties, toezichthouders en mediaberichten, die een vormend effect kunnen hebben op de ervaringen en meningen van gedupeerden.

Tot slot onderken ik dat mijn focus op het herstel van vertrouwen van gedupeerde burgers een negatief effect zou kunnen hebben op het vertrouwen van de private partij waarmee de overheid samenwerkt of heeft gewerkt. Het vertrouwen in de overheid van zo'n private partij kan bijvoorbeeld afnemen als een schadeveroorzakende private partij door de overheid wordt gevraagd dan wel wordt aangewezen om kosten voor het schadeherstel op zich te nemen, of als de overheid de procedure zodanig vormgeeft dat die private partij verminderde inbreng heeft in de wijze waarop haar geld wordt besteed. Vertrouwen winnen bij de ene partij – gedupeerde burgers – zou zo kunnen leiden tot afbreuk aan vertrouwen bij een ander – de private partner.

1.2.1 Onderzoeksvraag

Dit onderzoek richt zich derhalve op de *afhandeling* van schade en hoe dit proces vertrouwen in de schadefaciliterende overheid beïnvloedt voor gedupeerde burgers. Ik noem dit 'schadebeleid': het volledige pakket aan maatregelen dat de overheid inzet nadat schade is ontstaan om bepaalde doelstellingen – schadeherstel, maar ook vertrouwensherstel – te realiseren. De vraag die in dit onderzoek centraal staat, is:

Hoe komt de overheid tot vertrouwenwekkend schadebeleid als zij bij een grootschalig infrastructureel project schade voor een groep burgers heeft gefaciliteerd, omwille van het algemeen belang?

1.3 Theoretisch kader van dit onderzoek

Op basis van de Groningse casus wordt duidelijk dat een theoretisch kader ter ondersteuning van dit onderzoek en ter duiding van de cases verder moet kijken dan de juridische aspecten. Dit onderzoek is op zoek naar vertrouwenwekkend schadebeleid, en moet daarvoor zowel teruggrijpen op inzichten over vertrouwen en vertrouwen in de overheid, als op studies naar schadebeleid en de behoeften die gedupeerden hebben als schade is ontstaan. Deze inzichten komen voort uit verschillende disciplines. Onderzoeken uit politicologie, bestuurskunde, psychologie en rechtswetenschap belichten bepaalde onderdelen van de thema's vertrouwen in de overheid en schadebeleid, maar kijken (nog) niet met een overkoepelende lens naar het vraagstuk. Juridisch onderzoek richt zich veelal op wat er mag en moet: welke juridische verplichtingen bestaan voor schadeveroorzakers en de effecten die zij hebben op het systeem van schadeafhandeling. Andere sociale wetenschappers gaan in hun (beleids-)analyses vaak voorbij aan de juridische dimensies, terwijl het gedrag van de overheid, dat zij bestuderen, mede wordt bepaald door juridische uitgangspunten zoals aansprakelijkheid en precedentwerking. Via monodisciplinaire aanpak is het derhalve moeilijk om goed vat te

krijgen op wat vertrouwenwekkend schadebeleid is en hoe dit door de overheid kan worden vormgegeven.

Het doel van mijn onderzoek is daarom om de inzichten van deze disciplines te verbinden om een interdisciplinair theoretisch kader over vertrouwenwekkend schadebeleid te creëren. Ik bouw voort op toonaangevende literatuur uit de verschillende disciplines over de thema's die van belang zijn voor mijn onderzoek. In hoofdstuk 2 behandel ik aan de hand van bestaande theorie welke factoren vertrouwen in het handelen van de overheid kunnen vergroten; in hoofdstuk 3 ga ik in op literatuur over behoeften van gedupeerden, om inzicht te kunnen verkrijgen in wanneer gedupeerden tevreden zijn met schadebeleid.

1.3.1 *Bevorderen van vertrouwen in de overheid*

Vertrouwen wordt in sociaalwetenschappelijke literatuur beschreven als een complex en diffuus begrip. Ik begin hoofdstuk 2 daarom met een begripsbepaling en de door mij gehanteerde veelgebruikte definitie van vertrouwen: 'een psychologische staat bestaande uit de intentie om kwetsbaarheid te accepteren op basis van positieve verwachtingen over de intenties of het gedrag van de ander'.¹⁶ De omvangrijke literatuur gaat in op diverse aspecten van vertrouwen en vertrouwen in de overheid, maar ik leg de focus op het specifieke onderwerp van dit onderzoek: het vertrouwen in een overheid die heeft gefaciliteerd dat schade is ontstaan voor een groep burgers. Ik plaats daarom de definitie van 'vertrouwen' in het perspectief van deze toepassing en benadruk welke eigenschappen het vertrouwen van burgers in een schadefaciliterende overheid, zoals centraal staat in dit onderzoek, bijzonder maken.

Als de overheid na een belangenafweging heeft besloten om een bepaald project uit te (laten) voeren, waardoor voor een groep burgers schade kan ontstaan, zullen de gedupeerde burgers eerder negatieve dan positieve verwachtingen hebben over die overheid. De vertrouwensrelatie staat dus van meet af aan onder spanning en vertrouwen is in zulke situaties allesbehalve vanzelfsprekend. Bovendien richt dit onderzoek zich op vertrouwensrelaties met een autoriteit: burgers hebben een relatie met hun overheid zonder dat zij hier bewust voor kiezen, zijn afhankelijk van hun overheid, en kunnen de relatie niet zomaar verbreken. De overheid heeft eenzijdig besloten om de schade voor de burgers toe te staan en burgers ervaren vervolgens de negatieve gevolgen daarvan.

Waarom zou de overheid zich in moeten zetten om in deze, of in andere, gevallen het vertrouwen te herstellen – waarom is vertrouwen in de overheid wenselijk? In de literatuur wordt vertrouwen in de overheid gezien als belangrijk voor het voortbestaan en functioneren van de democratische rechtsstaat. Empirisch onderzoek heeft uitgewezen dat vertrouwen in politieke instituties aanmoedigt dat men meer betrokken is bij (het functioneren van) democratie. Tevens stimuleert vertrouwen in de overheid het naleven van wetten en regels. Als burgers politieke en juridische instanties vertrouwen, zijn zij meer geneigd om aanwijzingen

¹⁶ Rousseau e.a. 1998, p. 395: 'a psychological state comprising the intention to accept vulnerability based upon positive expectations of the intentions or behavior of another'.

van autoriteiten op te volgen en wordt handhaving eenvoudiger. Benadrukt dient te worden dat het niet gaat om *blind* maar om *gezond* vertrouwen met controlemechanismen, zodat oplettende burgers hun instituties en ambtsdragers scherp kunnen houden.

In de literatuur wordt Nederland, op basis van een verscheidenheid aan enquêteonderzoek, beschreven als een *high-trust society*, waar relatief veel vertrouwen bestaat in (politieke) instituties. Hoewel onderlinge verschillen bestaan en een minderheidsgroep a priori wantrouwend lijkt te zijn, blijken de meeste burgers hun vertrouwen in de overheid te bepalen aan de hand van informatie over het handelen (het gedrag en de intenties) van de overheid. Dit doen zij op basis van individuele ervaringen met overheidsorganisaties of ambtenaren, maar ook via ‘gemedieerde’ informatie zoals verhalen van vrienden en familie of berichten in de media.

In studies over overheidshandelen of overheidsbeleid wordt een aantal categorieën of elementen genoemd dat van belang is voor een betrouwbare overheid en vertrouwenwekkend overheidsbeleid. Allereerst verwachten burgers van een betrouwbare overheid dat zij zich voorspelbaar gedraagt en dat zij openbaar maakt wat zij doet en waarom (*voorspelbaarheid en openbaarheid*). Ook blijkt voor betrouwbare overheidsbeleid van belang dat de overheid zich competent toont: naar het (subjectieve) oordeel van burgers zou zij doelmatig moeten handelen (*efficiëntie en effectiviteit*). Een derde element van een betrouwbare overheid is een responsieve houding jegens burgers. De overheid dient zich waar mogelijk tijdig aan te passen aan de wensen van burgers en het beleid mee te laten bewegen met hun verlangens (*responsiviteit en tijdigheid*). Tot slot blijken burgers te verlangen dat hun overheid rechtvaardig is. Burgers zijn afhankelijk van hun overheid en verwachten dat zij zich eerlijk en welwillend jegens hen opstelt en de lasten in de samenleving probeert gelijk te verdelen (*rechtvaardigheid en goed aardigheid*).

Deze vier elementen worden in hoofdstuk 2 gedestilleerd uit literatuur over vertrouwen in het overheidsbeleid in *algemene zin*; in bestaande literatuur wordt weinig beschreven wat een overheid kan doen om vertrouwen te bevorderen als schade voor burgers is ontstaan, laat staan wat die overheid kan doen in het specifieke geval dat zij een rol heeft gespeeld in het faciliteren van de schade. In aanvulling op de literatuur uit dit hoofdstuk is het voor het vaststellen van een kader over vertrouwenwekkend schadebeleid verrijkend om te kijken naar literatuur die (meer) gericht is op schade en schadeafhandeling.

1.3.2 Schadeafhandeling

In diverse literatuur wordt stilgestaan bij behoeften van gedupeerden en hun ervaringen met verschillende vormen en onderdelen van schadebeleid. Ook deze bevindingen sluiten niet één-op-één aan bij de focus van dit onderzoek: deze literatuur is gericht op ervaringen en behoeften van gedupeerden en slachtoffers in allerlei omstandigheden, waardoor de focus op door de overheid gefaciliteerde schade veelal ontbreekt. Desondanks kunnen deze studies een tweede bouwsteen vormen voor het beoogde theoretisch kader rond vertrouwenwekkend schadebeleid.

In hoofdstuk 3 sta ik daarom stil bij inzichten uit literatuur over omgaan met schade. Ik sluit aan bij de gangbare definitie van *schade* als juridisch begrip: alles

dat voor burgers door overheidsprojecten of -beleid nadeliger uitpakt, dan als dat beleid er niet was geweest; er is leed, of een bepaalde toestand ontstaan en dat leed dient hersteld te worden. De overheid heeft in de cases die ik onderzoek besloten om schade voor een bepaalde groep burgers toe te staan of te faciliteren omwille van het algemeen belang. Wat is bekend over de behoeften en verwachtingen van gedupeerden tijdens een proces van schadeafhandeling?

Nadat schade is ontstaan, kunnen gedupeerden verschillende behoeften ervaren; ik identificeer drie kernbehoeften op basis van (overzichts-)literatuur van rechtswetenschappelijke en sociaalwetenschappelijke oorsprong. Een eerste stap is dat gedupeerden *erkenning en vergoeding* van het hen aangedane leed wordt geboden. Als de overheid een rol heeft gespeeld in het faciliteren van de schade, verwachten burgers dat zij verantwoordelijkheid neemt tijdens de opzet en uitvoering van de schadeafhandeling. De overheid kan ook als zij niet direct bij schade betrokken was erkenning bieden door de sympathie en solidariteit vanuit de maatschappij te vertegenwoordigen. Daarnaast kan erkenning worden geboden doordat excuses worden gemaakt. Aangezien deze mogelijkwerijs resulteren in (financiële) aansprakelijkheid, constateren rechtswetenschappelijke auteurs dat partijen waaronder de overheid vaak (terecht) huiverig zijn om deze stap te nemen. Empirisch onderzoek naar verschillende soorten slachtoffers wijst uit dat een financiële vergoeding een andere manier kan vormen om gedupeerden erkenning te bieden, hoewel geld zelden voldoende is om aan de immateriële behoeften van gedupeerden te voldoen.

Burgers blijken rechtvaardigheid te zien als eigenschap van een betrouwbare overheid; ook nadat schade is ontstaan is *rechtvaardigheid* van groot belang. De wijze waarop met gedupeerde burgers wordt omgegaan tijdens het proces van schadeafhandeling, de zogenaamde ervaren procedurele rechtvaardigheid, heeft een groot effect op de tevredenheid en het vertrouwen van die burgers. Een gevoel van ervaren rechtvaardigheid kan via een aantal onderdelen worden nagestreefd. Gedupeerden hebben behoefte aan participatiemogelijkheden zodat zij hun kant van het verhaal kunnen laten horen. Daarnaast wensen zij met respect behandeld te worden. Aangezien de schade hen is overkomen onder toezicht van de overheid, zullen zij coulance verwachten bij de compensatie daarvan en hebben zij baat bij een relatief simpele procedure met voldoende begeleiding, duidelijke communicatie, een centraal schadeloket, en een soepele, met de burger meedenkende aanpak bij schadevaststelling. Daarnaast blijkt dat veel gedupeerden het op prijs stellen als zij terecht kunnen bij onpartijdige schadedeskundigen en een neutrale beslisser wat betreft vaststelling van schade en compensatie.

Ook hebben gedupeerden aansluitend bij ervaren rechtvaardigheid behoefte aan duidelijke *uitleg* en verantwoording vanuit de schadeveroorzaker. Theorie en empirie wijzen uit dat overheden het beste open kunnen omgaan met informatie over de schade, risico's en de overwegingen waarop het schadebeleid is gebaseerd. Openheid en duidelijkheid van informatie kan tevens resulteren in zingeving, zodat een coherent verhaal wordt gecreëerd waardoor mensen kunnen plaatsen wat er is gebeurd. Zo kunnen gedupeerden bovendien worden gerustgesteld dat de schade niet nogmaals (voor hen of anderen) op zal treden. Tot slot is het van belang dat gedupeerden niet onnodig lang in onzekerheid worden gelaten. Er dienen voortvarend maatregelen te worden genomen zodat het 'schadehoofdstuk' zo snel als redelijk mogelijk voor hen kan worden afgesloten.

Deze behoeften en verwachtingen van gedupeerden sluiten niet (altijd) aan bij het geldende schadevergoedingsrecht. Nederland kent een juridisch systeem dat schadesoorten classificeert en afhankelijk van de oorzaak en aard bepaalde vergoedingen toekent. Het uitgangspunt van het recht is dat eenieder haar eigen schade draagt. Voor onrechtmatig veroorzaakte schade kunnen burgers een beroep doen op de onrechtmatige daad uit het Burgerlijk Wetboek. Als een overheid rechtmatig schade heeft veroorzaakt, of heeft laten veroorzaken, kan ook via nadeelcompensatie of planschade een vergoeding worden gevraagd. In de bestuursrechtwetenschap wordt breed de opvatting gedeeld dat schadeverhaal voor veel burgers ingewikkeld is. Burgers zullen onder meer vast moeten stellen of schade (on-)rechtmatig is, wie de directe schadeveroorzaker is, of er een causaal verband bestaat tussen acties van die schadeveroorzaker en hun schade, en bij welke rechter zij kunnen aankloppen voor een vergoeding. De overheid kan om burgers tegemoet te komen en hen een alternatieve, eenvoudige procedure te bieden en hen ruimhartiger te compenseren bijzondere vergoedingsregelingen opstellen. Tegelijkertijd is een al te vrijgeveige houding niet redelijk tegenover de belastingbetaler, want zulke ruimhartige betalingen van overheidswege komen uiteindelijk ten laste van de schatkist.

Binnen de rechtswetenschap woedt, zo blijkt uit het voorgaande, discussie over de complexiteit van het systeem van schadevergoeding voor de gemiddelde burger. Ik beoog aan deze discussie bij te dragen door via mijn focus op de behoeften van gedupeerden stil te staan bij (recente) inzichten over de gevolgen van juridische systemen en keuzes in de praktijk. De brede literatuur over schadebeleid is niet eerder op deze wijze geïntegreerd. De inzichten uit sociale psychologie, politicologie, rechtswetenschap (in brede zin, waaronder rechtssociologie en rechtspsychologie), bestuurskunde en crisismanagement die ik bespreek in hoofdstuk 3 bieden gezamenlijk een zo compleet mogelijk beeld van de behoeften die gedupeerden na (gefaciliteerde) schade ervaren. De interdisciplinaire aanpak geeft daarmee handvatten om principes van bevredigend schadebeleid te schetsen. Deze handvatten kunnen worden gecombineerd met de multidisciplinaire inzichten over wanneer overheidshandelen door burgers als vertrouwenwekkend wordt gezien uit hoofdstuk 2.

Interdisciplinair onderzoek is altijd een precaire aangelegenheid. De academische wereld is ingericht op monodisciplinaire observaties en iedere discipline kent haar eigen onderzoeksregels, epistemologie en jargon.¹⁷ Voor de doorgroning en beantwoording van complexe vraagstukken zijn echter verschillende invalshoeken nodig.¹⁸ In mijn onderzoek probeer ik zo expliciet mogelijk te maken op welke kennis en uitgangspunten ik mij baseer en maak ik uitvoerig gebruik van bronverwijzingen om de geïnteresseerde lezer verder te wijzen. In het theoretisch kader verwijst ik naar toonaangevende literatuur uit de politicologie, bestuurskunde, rechtswetenschap, veelal op hun beurt voortbouwend op psychologie, economie en biologie. Lezers uit verschillende disciplines zullen de auteurs uit hun eigen veld hopelijk herkennen, maar vanwege de interdisciplinariteit en

17 Golde & Gallagher 1999; *Grensverleggend* 2015, p. 30-46; Macleod 2018.

18 Miller e.a. 2008; Taekema & Van Klink *NJB* 2009/1993; *Mind meld* 2015; *Grensverleggend* 2015, p. 47-63.

veelomvattendheid van mijn onderzoek wellicht niet de auteurs uit andere disciplines. Ik heb getracht aan te sluiten bij de *state of the art* en de ‘groten’ uit ieder veld, en hoop dat lezers het vertrouwen dat zij kunnen ontleenen aan de juiste voorstelling van en reflectie op hun eigen disciplines kunnen inzetten richting de besproken literatuur uit voor hen minder bekende disciplines.

1.3.3 *Integratie: principes en instrumenten van vertrouwenwekkend schadebeleid*

Het theoretisch kader wordt afgesloten in hoofdstuk 4, waarin de verschillende bijdragen uit de thema’s vertrouwen in de overheid uit hoofdstuk 2 en behoeften van gedupeerden en bevredigende schadeafhandeling uit hoofdstuk 3 worden geïntegreerd. Op basis van in de besproken literatuur terugkerende en verbindende begrippen zijn principes of elementen te herkennen die een vertrouwensrelatie ten goede kunnen komen en kunnen voldoen aan behoeften van gedupeerden. De verschillende disciplines kennen hun eigen taal en jargon, maar zij kennen ook overeenkomsten en bevatten soms gemene delers of onderliggende concepten. Ik beëindig zowel hoofdstuk 2 als hoofdstuk 3 met een opsomming van begrippen en factoren die blijkens de multidisciplinaire literatuur eigenschappen vormen van vertrouwenwekkend overheidsbeleid (hoofdstuk 2) en behoeften van gedupeerden (hoofdstuk 3). In hoofdstuk 4 ga ik in op de overeenkomsten en verbanden tussen deze elementen, om te komen tot een geïntegreerd theoretisch kader dat ziet op vertrouwenwekkend schadebeleid.

Voortbouwend op bestaande literatuur over procedurele rechtvaardigheid en deze aanvullend met andere empirisch gebaseerde inzichten uit politicologie, bestuurskunde en de rechtswetenschap constateer ik dat de overheid zich via zes principes kan richten op meer betrouwbaar schadebeleid. De overheid kan via de principes *erkenning*, *participatie*, *begrijpelijkheid*, *openbaarheid*, *onafhankelijkheid* en *voortvarendheid* na gefaciliteerde schade proberen om het vertrouwen van burgers te herstellen. De principes geven een richting en vormen elementen van vertrouwenwekkend schadebeleid, omdat ze gezien de literatuur in onderlinge samenhang waarschijnlijk beter werken dan wanneer zij geïsoleerd worden toegepast. Zij vormen bouwstenen waardoor een proces als meer vertrouwenwekkend kan worden ervaren. Als onderdeel en operationalisering van de principes som ik tevens een aantal concrete (beleids-)instrumenten op, dat door de overheid kan worden ingezet. Omdat dit onderzoek tot doel heeft juristen en beleidsmakers in de praktijk handvatten te bieden bij het opstellen van schadebeleid, zijn deze instrumenten op een praktische toepassing geënt.

Het eerste principe van erkenning toepassen, kan betekenen dat de overheid een actieve rol speelt in het opstellen van schadebeleid, excuses aanbiedt aan gedupeerden, een financiële bijdrage levert, en zich ruimhartig opstelt bij schadevaststelling en bewijslastverdeling. De overheid kan gedupeerden opties tot participatie bieden via inspraakmogelijkheden of het zoeken naar consensus. Daarnaast kan zij schadebeleid zo begrijpelijk mogelijk maken door beleidskeuzes te onderbouwen, zo gericht mogelijk richting verschillende (groepen) gedupeerden te communiceren, burgers zo veel mogelijk door de schadeprocedure heen te (be-)geleiden, en een centraal schadeloket in te richten. De overheid kan openbaarheid nastreven door open te zijn over de wijze waarop het schadebeleid

tot stand komt en welke partijen daarbij betrokken zijn, en door open over risico's te communiceren. Verder kan zij zich baseren op een onafhankelijke schadeafhandeling door onpartijdige deskundigen in te schakelen en in het schadebeleid toegankelijke rechtsbescherming of anderszins onafhankelijke geschilbeslechting op te nemen. Tot slot is het waardevol als de overheid zich in samenhang met de voorgaande principes richt op een voortvarende afhandeling van schade, door redelijke termijnen te hanteren, bij schadevaststelling gebruik te maken van standaardisering, en voor het schadebeleid als geheel een duidelijk tijdspad te communiceren en na te leven.

De principes en instrumenten kunnen elkaar versterken, bijvoorbeeld als de overheid besluit om via een versimpelde en dus begrijpelijke en voortvarende procedure een ruimhartige financiële vergoeding van overheidswege en daarmee erkenning biedt. Zij kunnen echter ook botsen, zoals wanneer de overheid veel participatiemogelijkheden creëert waardoor de snelheid uit de procedure wordt gehaald. De principes en instrumenten vormen potentiële onderdelen van vertrouwenwekkend schadebeleid, maar zullen vanwege financiële en praktische uitvoerbaarheid zelden allemaal tegelijkertijd kunnen worden ingezet. In mijn empirische onderzoek zal worden geanalyseerd of de instrumenten in de praktijk worden toegepast en of zij tot vertrouwensherstel hebben geleid, en in welke context en welke combinaties.

1.4 Onderzoeksmethode

Op basis van inzichten uit de wetenschappelijke literatuur wordt in hoofdstuk 4 een overkoepelende theorie geformuleerd over hoe de overheid kan komen tot vertrouwenwekkend schadebeleid. Het empirische gedeelte van dit onderzoek richt zich vervolgens op de toepassing en het testen van dit kader in de praktijk. Mijn onderzoeksmethode, verder uitgewerkt in hoofdstuk 5, is een vergelijking van drie casusonderzoeken. Deze cases worden uitgedroogd via de methode van *process tracing* om te beschrijven hoe en waarom bepaald schadebeleid wordt gecreëerd en uitgevoerd, en wat de resultaten hiervan zijn. Vervolgens kan worden gekeken of de vertrouwenwekkende principes en (beleids-)instrumenten zijn te herkennen in de drie cases, en of (onderdelen van) het gekozen schadebeleid leidden tot meer vertrouwen en een verbeterde relatie tussen burger en overheid in de cases.

Ik hanteer een interdisciplinaire aanpak en beschrijf en evalueer de resultaten van het veelal juridische kader van schadebeleid via een sociaalwetenschappelijke lens. Door de aard van het vakgebied is rechtsgeleerdheid veelal gericht op normatieve observaties rond wetgeving en jurisprudentie. Ik sluit met dit onderzoek aan bij de tendens naar meer empirisch, sociaalwetenschappelijk geankerd, onderzoek in de rechtswetenschap.¹⁹

19 Grootelaar & Van den Bos, *AA* 2015; Grootelaar 2017; Elbers e.a. 2018; Bijleveld e.a. 2020.

1.4.1 Casestudyonderzoek

Omdat vertrouwen in de overheid een diffuus concept is dat ingewikkeld valt te meten en schadebeleid vele facetten kent, onderzoek ik op kwalitatieve wijze via casestudyonderzoek hoe schadebeleid in de praktijk wordt ontwikkeld en uitgevoerd, en welke effecten dit op vertrouwen in de overheid lijkt te hebben. Dat doe ik aan de hand van onderzoek naar drie cases waarin grofweg vertrouwensherstel wel, gedeeltelijk, of niet of slechts beperkt lijkt op te treden. De cases zijn dus geselecteerd op de mate waarin verondersteld mag worden dat het ingezette schadebeleid meer of minder effectief is geweest. In zekere zin baseert dit onderzoek zich op zogenaamde *extreme cases*:²⁰ de gekozen projecten zijn grootschalig en ingrijpend. Als het in zulke uitdagende omstandigheden lukt om vertrouwen-wekkend schadebeleid in te zetten, zouden deze methoden ook relevant kunnen zijn voor kleinere cases.

De drie cases die worden onderzocht zijn het schadebeleid rond de aanleg van de Noord/Zuidlijn te Amsterdam (hoofdstuk 6), de uitbreiding van luchthaven Schiphol (hoofdstuk 7), en de gevolgen van de gaswinning in Groningen (hoofdstuk 8). De cases hebben belangrijke eigenschappen gemeen: er is door de overheid, omwille van het algemeen belang, toegestaan (gefaciliteerd) dat schade optrad voor een groep burgers. Er is vervolgens beleid, een pakket aan maatregelen, gecreëerd om met deze schade om te gaan, dat veelal als nevendoel had om de relatie tussen burger en overheid te herstellen of verbeteren. Daarmee vormen de cases een waardevolle bron om te analyseren hoe schadebeleid uitpakt in de praktijk. Deze cases zijn echter niet op alle vlakken vergelijkbaar: de soort schade, de hoeveelheid gedupeerden, de betrokken overheidsinstantie(s), de kosten van het schadebeleid, maar ook vele andere factoren zoals tijd en geografie verschillen. Daarnaast verschillen ook contextuele factoren zoals de verwevenheid van de overheid bij het veroorzaken van de schadeoorzaak. In casusonderzoek is het echter slecht mogelijk om tot een volledig gelijke vergelijking te komen. Kwalitatief onderzoek richt zich juist daarom op de context van een onderzoeksobject.

De gemeente Amsterdam heeft tijdens de aanleg van metrolijn 52, de lijn van Noord- naar Zuid-Amsterdam, het vertrouwen van haar inwoners geschaad. De aanleg liep vele jaren vertraging op, kostte drie keer zo veel als begroot, en richtte via lekken in damwanden onverwacht verzakkingsschade aan. De gemeente besloot echter op basis van advies van de ingestelde Commissie Veerman toch door te gaan met het project. De inzet was om het vertrouwen van omwonenden te herstellen door proactief en coulant om te gaan met schadeafhandeling en de omgeving zo leefbaar mogelijk te maken. De projectorganisatie stelde zich anders en open op en binnen twee jaar was de sfeer onder het merendeel van de omwonenden grotendeels omgeslagen; het resultaat van het nieuwe beleid was tevredenheid en vertrouwensherstel bij veel omwonenden en ondernemers.

In het geval van Schiphol verwachtten het Rijk en lokale overheden dat de groei van de luchthaven (vooral door de aanleg van de vijfde baan vanaf de jaren

20 Yin 2013.

‘90) gepaard zou gaan met schade en overlast voor de omgeving. Zij stelden proactief schadebeleid en uitvoeringsorganisaties op om compensatie te bieden voor omwonenden. Dit beleid werd aanvankelijk bekritiseerd om de (juridisch) zorgvuldige, kostbare en weinig burgervriendelijke handelswijze. Nadat wijzigingen werden doorgevoerd geënt op ruimhartigheid en efficiency, was men meer te spreken over het schadebeleid. Tevens gingen overheden, vliegindustrie en omwonenden gezamenlijk het gesprek aan via de ‘Alderstafel’ waardoor afspraken over schadepreventie en -compensatie lange tijd veel draagvlak kenden. In recente jaren staan deze afspraken echter onder druk, doordat de luchthaven steeds veelvuldiger wordt gebruikt en de afgesproken grenzen eerder dan verwacht werden bereikt.

De Groningse gaswinning zorgde onverwacht voor grote schade doordat aardbevingen optraden. Hoewel de Rijksoverheid aanvankelijk wel zijdelings betrokken was bij de schadeafhandeling en allerlei instanties werden ingesteld, mengde zij zich pas na vele oproepen tot coulance echt actief in het schadebeleid. Het vertrouwen van Groningers in de overheid is gedurende deze periode (ver) gezakt, terwijl de overheid voortdurend stelde zich in te zetten voor vertrouwensherstel. De laatste jaren lijkt er in het publiekrechtelijk ingezette schadebeleid langzaam enige verbetering zichtbaar. Steeds meer schadevormen komen in aanmerking voor vergoeding bij het Instituut Mijnschade Groningen, hoewel discussies over de precieze gevolgen van de aardbevingen en de hoogte van een passende vergoeding nog woeden. Tevens is de gaskraan dichtgedraaid, wat positief effect heeft op de veiligheid van Groningers maar tegelijkertijd resulteerde in een tijdelijke pauze en vervolgens een herijking van de reeds (enigszins) in gang gezette uitgebreide versterkingsoperatie, waardoor eerdere afspraken en beloftes onder druk komen te staan.

Er is zoals gezegd sprake van variatie in de cases: waar schadebeleid soms lijkt te resulteren in een afbreuk van vertrouwen in de overheid, lijkt dit in andere gevallen meer positieve effecten op het vertrouwen te hebben. Wat gebeurde er precies in deze cases, wat voor schadebeleid voerde de overheid en waar leidde dat toe? Mijn veronderstelling is dat als het schadebeleid als meer succesvol en vertrouwenwekkend wordt ervaren, de overheid de principes en instrumenten die in hoofdstuk 4 worden beschreven heeft overwogen en opgenomen in haar beleid: dat zij heeft geprobeerd te werken vanuit ideeën over erkenning, participatie, begripelijkheid, openbaarheid, onafhankelijkheid en voortvarendheid.

1.4.2 *Process tracing*

Binnen mijn casestudyonderzoek maak ik gebruik van de onderzoeksmethode *process tracing*: het gebruikmaken van diverse bronnen om processen en de sequentie van acties en maatregelen in een casus te analyseren. Het behelst het zeer zorgvuldig en gedetailleerd beschrijven van de gebeurtenissen in een casus (*within-case analyse*). Zo wordt de werkelijkheid verklaard en geduid. *Process tracing* stelt onderzoekers in staat om te beoordelen of de door een theorie voorgestelde verklaring voor een gang van zaken juist kan zijn. De methode werkt toe naar een zorgvuldig samengestelde vertelling van de casus, die zowel de rol van de uit de literatuur gedistilleerde principes traceert, als met een open blik

beschrijft welke andere contextuele factoren een rol hebben gespeeld bij het fluctueren van het vertrouwen in de overheid in de cases.

De methode van *process tracing* vraagt om zo veel en zo divers mogelijk bewijs om de casusbeschrijving zo volledig mogelijk te laten zijn. Dat bewijs, de bronnen, zit bij casestudies in primaire bronnen (bijvoorbeeld wetten, besluiten of officiële beleidsdocumenten), secundaire bronnen (bijvoorbeeld beleidsevaluaties of mediaberichten), en in interviews met de betrokkenen. Deze bronnen zijn mogelijk niet volledig objectief, of vertellen niet het hele verhaal, maar juist door de samenhang tussen die bronnen te analyseren (triangulatie) kan worden gekomen tot een zo compleet en zorgvuldig mogelijke beschrijving van de cases.

Ieder casushoofdstuk begint met een beknopte samenvatting van het verloop van het project. Vervolgens worden bronnen over het vertrouwensniveau in de casus behandeld. Daar waar kwantitatieve informatie beschikbaar is, zal ik dit als primaire bron gebruiken om het vertrouwensniveau te beschrijven. Dit wordt aangevuld met secundaire bronnen, zoals onderzoeksrapporten, documentatie over of vanuit belangenvertegenwoordigers, en mediaberichten. Samen geven zij inzicht in de ontwikkeling van het vertrouwen en de mate van positieve reacties over het overheidsoptreden vanuit gedupeerden. Daarnaast wordt gereflecteerd op contextuele factoren die de vertrouwensrelatie tussen burger en overheid in de cases (ook) kunnen beïnvloeden.

Het schadebeleid – een combinatie van regelgeving en uitvoering – en de motivering daarvan wordt per onderdeel en shadesoort beschreven. Zo kennen de cases bijvoorbeeld beleid voor constructieve schade, waardedaling of winstderiving, en immateriële schade. Voor ieder onderdeel wordt tevens geschetst hoe dit werd beoordeeld en geëvalueerd door gedupeerden, toezichthouders, belangenvertegenwoordigers, politiek en bestuur en de media. Vervolgens bekijk ik het schadebeleid door de lens van de principes en praktische (beleids-)instrumenten zoals neergelegd in het theoretisch kader in hoofdstuk 4. Ik analyseer in hoeverre en waarom de instrumenten zijn toegepast en of uit de diverse beoordelingen kan worden uitgemaakt of een instrument inderdaad tot een verbetering van het vertrouwensniveau heeft geleid. De casestudy is zo niet enkel een (historische) beschrijving van de gang van zaken in een casus, maar een analytische blik op de casus, gesitueerd in theorie en context.²¹

De beschikbare schriftelijke bronnen worden aangevuld door een aantal semi-gestructureerde interviews.²² Omdat schadebeleid wordt gevormd via keuzes van politici, beleidsmakers en juristen, heb ik interviews uitgevoerd met betrokken bestuurders, juristen en beleidsmakers uit de cases. Via de interviews konden mogelijke gaten in de schriftelijke bronnen worden opgevuld, omdat is gevraagd naar de bedoeling en strategie tijdens het opstellen van schadebeleid, en hoe betrokkenen dit zagen uitpakken in de praktijk. Interviews zijn veelal geen perfecte afspiegeling van de werkelijke gedachtegang en gebeurtenissen en zij vormen derhalve slechts een aanvulling op de overige bronnen via zogeheten datatriangulatie.²³

21 George & Bennett 2005, p. 93-94.

22 Zie voor de verantwoording van mijn precieze bronnengebruik par. 5.5.

23 Vergelijking van en het zoeken naar samenhang tussen verschillende bronnen: Gerring 2017, p. 170-175.

De opzet van het onderzoek is derhalve grotendeels beschrijvend: via de verschillende cases analyseer ik of, en zo ja hoe, de vanuit de theorie gesuggereerde relevante elementen inderdaad een rol speelden in het schadeafhandelingsbeleid. In de vergelijkende analyse in hoofdstuk 9 wordt teruggeblikt op de vergelijkbaarheid van de cases; op de toepassing van de principes en instrumenten in de cases; en op de relatie tussen de aan- of afwezigheid van die principes en instrumenten en de tevredenheid over en betrouwbaarheid van het schadebeleid volgens gedupeerden, toezichthouders en andere externe beoordelaars.

1.5 *Gap in the literature* en valorisatie

Momenteel is de aanpak van schadeafhandeling vooral disciplinair ingestoken. Schadeafhandeling wordt primair als juridisch onderwerp behandeld, waarbinnen de meeste – zo niet alle – aandacht besteedt aan vragen rond aansprakelijkheid. Bij gefaciliteerde schade bij grootschalige infrastructurele projecten is de impact op burgers echter zo groot, dat de relatie burger-overheid lijdt onder deze primair juridische blik. Wellicht *mag* de overheid zich (juridisch gezien) wel afzijdig houden, of anderszins terughoudend gedragen in de schadeafhandeling, maar dit komt het vertrouwen dat burgers in deze overheid hebben niet ten goede. Het gaat hier dus niet alleen om wat *mag*, maar wat *gewenst* is gezien de omstandigheden.

Op hun beurt houden sociaalwetenschappelijke bronnen zich tot nu toe in mindere mate bezig met schade en de nasleep van grootschalige infrastructurele projecten. Zo besteedt deze literatuur vooral aandacht aan de fase voordat de schade is ontstaan. In de hoek van crisismanagement en -communicatie wordt wel nagedacht over welk beleid de overheid ‘achteraf’ zou moeten voeren, maar dit ziet zelden op het (juridische) systeem van schadeverhaal of -vergoeding. Bovendien staan bestuurskundige en communicatieadviezen vaak haaks op de juridische neiging om als overheid de situatie niet te veel toe te eigenen vanwege de mogelijke aansprakelijkheidsrisico’s die hiermee gepaard kunnen gaan. Sociaalwetenschappelijke inzichten geven zich onvoldoende rekenschap van de terughoudendheid die de overheid tijdens schadeafhandeling vertoont op basis van juridische argumenten. De disciplines praten zo bezien langs elkaar heen.

Om dit ingewikkelde probleem goed te kunnen analyseren, is derhalve een interdisciplinaire aanpak nodig die zich rekenschap geeft van de inzichten uit sociaalwetenschappelijke literatuur, als aanvulling op inzichten over het bestaande juridische kader. Ik ambieer via mijn interdisciplinaire aanpak bij te dragen aan theorievorming over vertrouwenwekkend schadebeleid binnen de rechtswetenschap, bestuurskunde en politicologie. Juist door deze disciplines te verbinden en hen te confronteren met inzichten uit andere disciplines, hoop ik de wetenschap rond schadeafhandeling en vertrouwen in de overheid verder te brengen. Het geïntegreerde en interdisciplinaire theoretisch kader dat ik in hoofdstuk 4 heb vormgegeven en in hoofdstuk 9 kritisch beschouw aan de hand van mijn casusonderzoeken, kan zo ook toekomstige literatuur over vertrouwen en schade inspireren.

Bestaand schadebeleid is doorgaans vooral geënt op het positieve schadeafhandelingsrecht, terwijl het Groningse voorbeeld lijkt aan te geven dat een

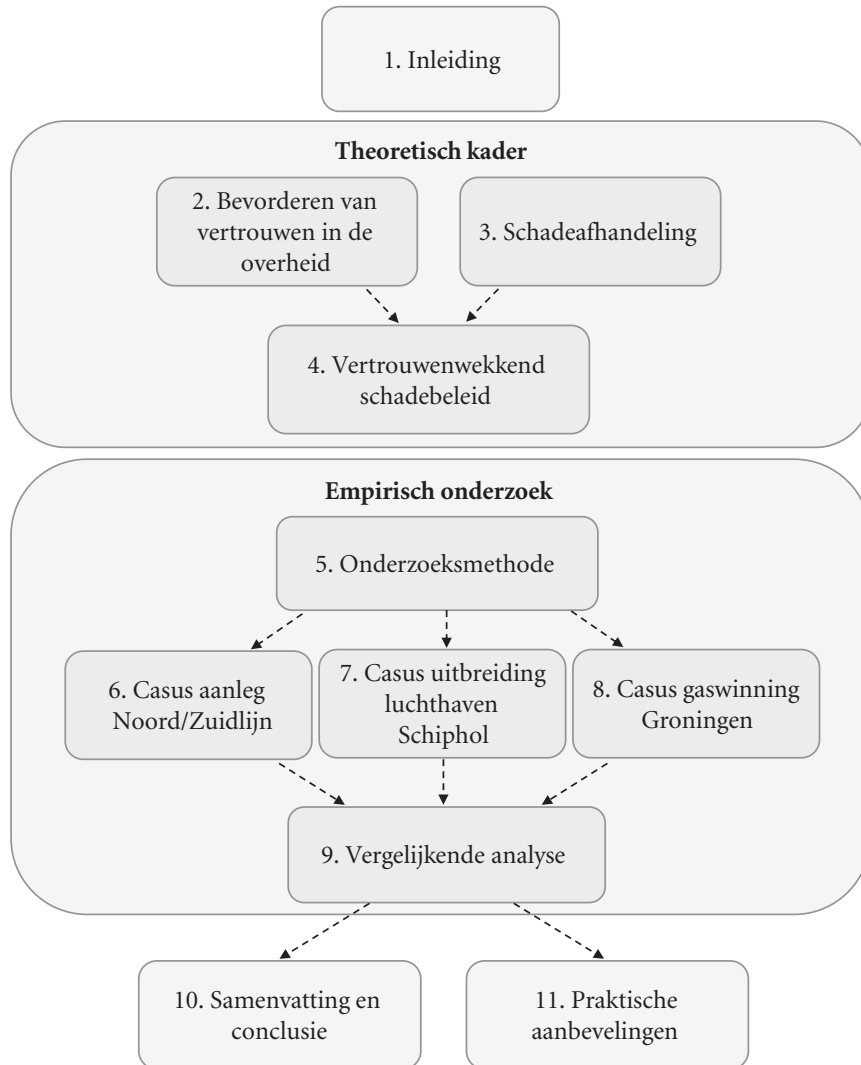
dergelijke aanpak onvoldoende is om beschadigd vertrouwen van burgers te herstellen. Bij de besproken schadegevallen – grootschalige infrastructurele projecten ten behoeve van het algemeen belang – is vaak juist de opzet van de overheid om actief in te zetten op het verbeteren van de vertrouwensrelatie, en de burger geen verdere vertrouwensschade toe te brengen. De juristen en beleidsmakers die worden gevraagd om schadebeleid op te zetten, zullen denken en werken vanuit het bestaande en hun bekende juridische dan wel bestuurskundige systeem. Als herstel van vertrouwen een belangrijke factor is in de schadeafhandeling, dienen dergelijke actoren weten wat er tussen deze systemen en de werkelijkheid zal knellen en hoe zij die knelpunten zouden kunnen voorkomen. Doel van mijn onderzoek is dan ook om via mijn principes en instrumenten praktische en concrete handvatten te bieden aan juristen en beleidsmakers die zich bezighouden met schadebeleid, zodat zij in de toekomst het vertrouwen in de overheid niet (onbedoeld) onnodig schaden. Het laatste hoofdstuk 11 is gericht op dit publiek, om hun zo concreet mogelijke aanbevelingen te doen.

1.6 Leeswijzer

Dit hoofdstuk vormt de inleiding van dit onderzoek dat elf hoofdstukken bevat. Hoofdstukken 2 tot en met 4 vormen het theoretisch kader van het onderzoek. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de literatuur over het bevorderen van vertrouwen in de overheid. Hoofdstuk 3 bespreekt diverse literatuur over schadeafhandeling en behoeften van gedupeerden. In het vierde hoofdstuk wordt de literatuur over deze twee thema's geïntegreerd en een kader gecreëerd rond vertrouwenwekkend schadebeleid.

Hoofdstukken 5 tot en met 9 vormen het empirisch gedeelte van dit onderzoek. In hoofdstuk 5 wordt de onderzoeksmethode uiteengezet. Hoofdstukken 6 tot en met 8 zien op de casusonderzoeken van respectievelijk de aanleg van de Noord/Zuidlijn, de uitbreiding van luchthaven Schiphol, en de gevolgen van de gaswinning in Groningen. In het negende hoofdstuk wordt een vergelijkende analyse uitgevoerd zodat de inzichten uit de drie cases kunnen worden samengevoegd. Dit hoofdstuk bevat de belangrijkste resultaten van dit onderzoek en is daarom grotendeels zelfstandig leesbaar.

Hoofdstuk 10 vat het onderzoek samen en bevat conclusies over hoe de overheid kan komen tot vertrouwenwekkend schadebeleid. Het laatste hoofdstuk bevat praktische aanbevelingen gericht op het opzetten en uitvoeren van zo vertrouwenwekkend mogelijk schadebeleid. In figuur 1.1 wordt de opzet van het boek beknopt schematisch weergegeven. Vervolgens zet ik de inhoud per hoofdstuk in iedere inleidende paragraaf verder uiteen.



Figuur 1.1 Hoofdstuksgewijze opzet van dit onderzoek.

Vertrouwen wordt in sociaalwetenschappelijke literatuur beschreven als een complex en diffuus begrip. In dit hoofdstuk begin ik daarom in par. 2.1 met een begripsbepaling en een veelgebruikte definitie van vertrouwen. De omvangrijke literatuur gaat in op diverse aspecten van vertrouwen en vertrouwen in de overheid,¹ maar ik leg de focus op het specifieke onderwerp van dit onderzoek: het vertrouwen in een overheid die heeft gefaciliteerd dat schade is ontstaan voor een groep burgers. Ik plaats daarom de definitie van ‘vertrouwen’ in het perspectief van deze toepassing en benadruk welke eigenschappen het vertrouwen van burgers in een schadefaciliterende overheid, zoals centraal staat in dit onderzoek, bijzonder maken. Ik sta tevens kort stil bij het belang van vertrouwen in de overheid: waarom zou de overheid vertrouwensherstel dienen na te streven?

Vervolgens bespreek ik hoe burgers bepalen in hoeverre zij vertrouwen in hun overheid hebben en hoe deze houding wordt bestudeerd en gemeten. De bestaande literatuur is grotendeels gericht op bepaling van het vertrouwensniveau in algemene zin en biedt helaas weinig specifieke inzichten over het realiseren van vertrouwensherstel door middel van schadebeleid, of het herstellen van vertrouwen in de overheid als schade is gefaciliteerd. In literatuurstudies worden echter wel categorieën, elementen of eigenschappen aangewezen die maken dat de overheid in algemene zin betrouwbaar overkomt. Als bouwstenen voor het wekken van vertrouwen via schadebeleid beschrijf ik in dit hoofdstuk op die basis in par. 2.2 vier elementen van betrouwbaar overheidsbeleid in algemene zin: voorspelbaarheid en openbaarheid; efficiëntie en effectiviteit; responsiviteit en tijdigheid; en rechtvaardigheid en goed aardigheid. Ik sluit in par. 2.3 af met

¹ Ik baseer mij in dit hoofdstuk voornamelijk op literatuuroverzichten uit recent verschenen toonaangevende handboeken over het thema (politiek) vertrouwen: met name *Handbook on Political Trust* van Zmerli & Van der Meer 2017, *The Oxford Handbook on Social and Political Trust* van Uslaner 2018, *The Routledge Companion to Trust* van Searle, Nienaber & Sitkin 2018; *Trust in Organizations: Frontiers of Theory and Research* van Kramer & Tyler 1996 en *Interdisciplinary Perspectives on Trust* van Shockley e.a. 2016. Tevens put ik uit meta-analyses van de literatuur (*literature reviews*) uit vooraanstaande tijdschriften: Levi & Stoker 2000 en Citrin & Stoker 2018 in *Annual Review of Political Sciences*; Kim 2005 in *Administration & Society*. Van den Bos 2011 beschreef op verzoek van het Ministerie van Binnenlandse Zaken in een essay de stand van zaken binnen sociaalpsychologische literatuur over vertrouwen in de overheid. De geïnteresseerde lezer raad ik deze bronnen aan als startpunt van de brede en diverse literatuur over het onderwerp. Hiernaast verwijs ik naar een aantal toonaangevende studies waarnaar in deze bronnen wordt verwezen, zoals Tyler 1990 over gehoorzamen van wetten; Van de Walle 2004 over de relatie tussen overheidsprestaties en vertrouwen; Grimmelikhuijsen 2012 over de relatie tussen transparantie en vertrouwen; of het rationeel-economische perspectief op vertrouwen van Hardin 1993, Hardin 2000, Hardin 2002.

een korte terugblik op de belangrijke inzichten en conclusies uit de literatuur over vertrouwen in de overheid voor het vervolg van dit onderzoek.

2.1 Begripsbepaling: wat is vertrouwen in de overheid?

Hoewel het begrip in het dagelijks verkeer voor veel mensen intuïtief bekend voorkomt, is vertrouwen wetenschappelijk gezien een complex begrip. Het concept wordt onderzocht binnen verschillende disciplines, waaronder economie, psychologie, sociologie en politicologie.² In deze verschillende blokken literatuur worden verschillende definities gebruikt, waarvan ik enkele veelgeciteerde aanhaal in tabel 2.1. Hoewel auteurs in deze verschillende definities verschillende onderdelen, eigenschappen of perspectieven benadrukken, hebben de definities doorgaans ook een aantal elementen gemeen.³ In een poging om de verschillende definities bij elkaar te brengen, boden Rousseau e.a. een generieke definitie van vertrouwen. Op basis van een omvangrijke literatuurstudie gaven zij een volgens hen interdisciplinaire definitie, die verschillende elementen uit uiteenlopende definities vanuit verschillende wetenschappen samenbrengt:

‘a psychological state comprising the intention to accept vulnerability based upon positive expectations of the intentions or behavior of another’⁴ (vertaald: een psychologische staat bestaande uit de intentie om kwetsbaarheid te accepteren op basis van positieve verwachtingen over de intenties of het gedrag van de ander).

Ik sluit in dit onderzoek aan bij deze definitie. Zij bestaat uit een aantal bestanddelen, die ik hier kort zal belichten (zie ook Grimmelikhuijsen⁵).

Vertrouwen is in deze definitie een *psychologische staat*. Het gaat niet om een (incidentele) keuze of gedrag, maar een toestand, staat van zijn, of onderliggende dispositie of houding.⁶ Aanvankelijk richtten studies over vertrouwen zich op de beweegredenen van mensen bij elke incidentele cognitieve afweging, een soort berekening, over de betrouwbaarheid van de ander. Later onderzoek wees echter uit dat vertrouwen meer behelsde dan een tijdelijke keuze en ook een affectieve of emotionele dimensie kende. Mensen maakten vertrouwensbeslissingen niet alleen in hun eigen belang, maar hechtten waarde aan het onderhouden van (langdurige) relaties.⁷ Tevens blijkt de mate waarin iemand vertrouwt mede te worden bepaald door iemands persoonlijke, psychologische, eigenschappen: sommigen zijn uit zichzelf vertrouwender dan anderen.⁸ Daarnaast wordt betrouwbaarheid zelden door een individu alleen beoordeeld. De staat van vertrouwen is niet alleen

2 Rousseau e.a. 1998; Levi & Stoker 2000; McKnight & Chervany 2001; Citrin & Stoker 2018.

3 Zie voor een uitvoerige vergelijking van definities PytlikZillig & Kimbrough 2016; zij pleiten voor het aansluiten bij Mayer, Davis & Schoorman 1995 of Rousseau e.a. 1998.

4 Rousseau e.a. 1998, p. 395.

5 Grimmelikhuijsen 2012, p. 29-43.

6 Rousseau e.a. 1998, p. 395; dit is de aanpak volgens verreweg de meeste perspectieven, hoewel een paar uitzonderingen bestaan, zie PytlikZillig & Kimbrough 2016, p. 19, 34-40.

7 Lewicki & Bunker 1996, p. 118-120; Van Knippenberg 2018.

8 Kim 2005, p. 621; Mondak, Hayes & Canache 2017, p. 143-159; Baer & Colquitt 2018, p. 166-168.

individueel bepaald, maar ook het resultaat van iemands sociale omgeving en context.⁹

Definitie	Auteurs
'A judges B to be trustworthy, that he or she will act with integrity and competence and with A's interests paramount' ¹⁰	Citrin & Stoker 2018
'A trusts B to do X' ¹¹	Hardin 2002
'the willingness of a party to be vulnerable to the actions of another party based on the expectation that the other will perform a particular action important to the trustor, irrespective of the ability to monitor or control that other party' ¹²	Mayer, Davis & Schoorman 1995
'judgment of the citizenry that the system and the political incumbents are responsive, and will do what is right even in the absence of constant scrutiny' ¹³	Miller & Listhaug 1990

Tabel 2.1 Veelgeciteerde definities van vertrouwen.

Het tweede bestanddeel benadrukt dat vertrouwen geen vrijblijvend, maar een risicovol fenomeen is. Vertrouwen betekent de *intentie om kwetsbaarheid te accepteren*. Vertrouwen heeft dus per definitie een element van afhankelijkheid. Wie volledig onafhankelijk en autonoom is, wie geheel zelfstandig kan bereiken wat zij wil, heeft vertrouwen niet nodig. Vertrouwen behelst interdependentie: de één is op een bepaalde manier afhankelijk van een of meer anderen. Dat betekent dat vertrouwen ook risico oplevert; er is een kans op een negatieve uitkomst. Mensen kunnen enkel zeker zijn van hun eigen beleavingswereld, motivatie en intenties en weten niet zeker of de ander in hun voordeel of hun nadeel zal handelen.¹⁴ Vertrouwen is relevant als er risico, gevaar of onzekerheid is. Vertrouwen betekent echter dat iemand bereid is om die kwetsbaarheid te accepteren en de interactie, de beweging, of de situatie toch aan te gaan. Men handelt dan zonder zekerheid over de uitkomst, in het besef van kwetsbaarheid.¹⁵ In de literatuur wordt daarom ook wel gesproken van een sprong in het diepe (*leap of faith*).¹⁶

Het derde bestanddeel wijst op de reden om de sprong in het diepe te wagen en kwetsbaarheid te accepteren. Deze is te vinden in de *positieve verwachtingen over intenties of gedrag*. Dat betekent dat iemand de onzekerheid 'vult' met de verwachting dat de ander zorgvuldig, integer en doelmatig zal omspringen met het risico en niet kwaadwillig is. Die verwachting kan verschillende bronnen of oorsprongen hebben en is doorgaans gegrond in eerdere ervaringen met de ander of een vergelijkbare ander, of op basis van de reputatie van de ander. Mensen maken gebruik van zowel cognitieve als affectieve informatie om te komen tot bepaalde aannames over (het gedrag van) de ander. Het gaat daarbij om verwachtingen en dus om perceptie: de persoon die vertrouwt heeft een bepaald beeld van de ander, waardoor zij aanneemt dat die ander dusdanige intenties of gedrag zal vertonen dat het vertrouwen niet geschaad zal worden.¹⁷ De positieve

⁹ Lewis & Weigert 1985.

¹⁰ Citrin & Stoker 2018, p. 50.

¹¹ Hardin 2002, p. 9.

¹² Mayer, Davis & Schoorman 1995, p. 712.

¹³ Miller & Listhaug 1990, p. 358.

¹⁴ Mayer, Davis & Schoorman 1995; PytlikZillig & Kimbrough 2016, p. 27-34.

¹⁵ Hardin 1993, Hardin 2000; Hardin 2002; Rousseau e.a. 1998, p. 395.

¹⁶ Möllering 2001.

¹⁷ Rousseau e.a. 1998, p. 399-401; PytlikZillig & Kimbrough 2016, p. 36.

verwachting hoeft dus ook niet op feiten te berusten. Als er zekerheid zou zijn over het handelen en de intenties van de ander is vertrouwen niet aan de orde. De essentie is nu juist dat er onzekerheid over de ander is, maar dat er tóch een positieve verwachting is.

Deze definitie laat een aantal zaken zien die van belang zijn voor dit onderzoek. Vertrouwen heeft altijd te maken met een *ander*, het object van het vertrouwen.¹⁸ Vertrouwen is daarmee relationeel, hoewel die relatie met een ander mens (interpersoonlijk) of met een organisatie (institutioneel) kan zijn.¹⁹ Steeds is er een ander, die een potentieel risico of gevaar vormt en waarvan onzeker is hoe deze zich zal gedragen, maar men gaat met de ander in zee omdat er een positieve verwachting is over de intenties en het handelen van die ander. De prijs daarvan is dat wie vertrouwt risico toelaat, de opbrengst daarvan is dat het sociaal verkeer met de ander gemakkelijker verloopt. Vertrouwen zorgt voor ruimte om te midden van onzekerheid te bewegen. Wanneer het vertrouwen ontbreekt is dat soms nagenoeg onmogelijk, of in ieder geval heel moeilijk: men blijft dan stilstaan, of wil slechts acteren als (veel) controle over de ander wordt geboden.

2.1.1 *Vertrouwen in de schadefaciliterende overheid*

In dit onderzoek pas ik het vertrouwensbegrip toe op de specifieke context van een *overheid die schade heeft gefaciliteerd*. Dat betekent dat het vertrouwen op het spel staat in een context waarin één van de partijen in de relatie eerder voor een schade – en voor een vertrouwensbreuk – heeft gezorgd. Bij gefaciliteerde schade heeft een overheid na een belangenafweging besloten om een bepaald project uit te (laten) voeren, waardoor voor een bepaalde – al dan niet vooraf voorziene – groep burgers schade is ontstaan. De betreffende overheid heeft dus toegestaan, of gefaciliteerd, dat schade ontstond. De overheid heeft de schade niet zelf aangericht, maar zonder de toestemming van de overheid was deze er niet geweest. Dat maakt de overheid in ieder geval in de ogen van wie de schade heeft geleden een actieve betrokkene. Ik kijk dus naar personen die schade hebben ervaren die door de overheid werd mogelijk gemaakt en waar vertrouwen daarmee bijna per definitie onder druk staat – of al verdwenen is. Vervolgens moeten personen die schade hebben geleden met diezelfde overheid een relatie aangaan of continueren, waarin nog steeds kwetsbaarheid aan de orde is en geen zekerheid bestaat over wat de overheid zal doen. En dat, terwijl burgers vanwege de schade en daarmee gepaard gaande negatieve ervaringen in het verleden waarschijnlijk eerder negatieve dan positieve verwachtingen hebben over het gedrag of de intenties van de overheid. In dergelijke omstandigheden staat de vertrouwensrelatie onder spanning en is vertrouwen allesbehalve vanzelfsprekend.

Bovendien richt dit onderzoek zich op vertrouwensrelaties met een autoriteit; een specifiek soort ander. Vertrouwen in de overheid is een vorm van zogenaamd

18 In sommige literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen vertrouwen 'in' (*trust*) en vertrouwen 'op' (*confidence*); men kan bijvoorbeeld vertrouwen op een goede afloop, waarbij geen duidelijke ander aan te wijzen is. Ik sluit aan bij auteurs die wijzen op empirische overlap tussen deze begrippen: zie Van der Meer & Zmerli 2017, p. 4.

19 Khodyakov 2007; PytlikZillig & Kimbrough 2016, p. 24-25; Rousseau e.a. 1998, p. 400-401; Van den Bos 2011.

verticaal of institutioneel vertrouwen. Bij vertrouwen in instituties is sprake van een autoriteitsrelatie, terwijl sociaal of onderling, horizontaal, vertrouwen tussen mensen doorgaans over een (meer) gelijke relatie gaat.²⁰ Burgers hebben een relatie met hun overheid zonder dat zij hier bewust voor kiezen en vaak ook zonder dat ze er werkelijk onderuit kunnen. Ze kunnen niet aan de overheid ontsnappen of zich afscheiden. Zij kunnen niet besluiten om de relatie met de overheid eenzijdig te beëindigen (*exit*).²¹ De relatie van burgers met de overheid is er zelfs voor de meest zelfredzame burgers één van sterke afhankelijkheid (interdependentie): burgers hebben hun overheid nodig en hebben vrijwel geen keuze om kwetsbaarheid wel of niet te accepteren.²² En in die context van afhankelijkheid en ongelijkheid, heeft de overheid eenzijdig besloten om de schade voor de burgers toe te staan en burgers ervaren vervolgens de gevolgen.

De overheid heeft als *ander* verschillende gezichten, ook in het geval van gefaciliteerde schade. Zij bestaat uit meerdere lagen, een complex geheel van personen en instituties. Er zijn politieke instituties, zoals de minister die namens het Rijk een schadeveroorzakend besluit neemt of het schadeloket dat via een politiek besluit met rechtsgronden wordt ingesteld (macro).²³ Ook is de overheid opgesteld uit de organisatie van en achter dat schadeloket: het fysieke gebouw en de website (meso). Tot slot is de overheid ook de individuele ambtenaar die een gedupeerde namens dat schadeloket te woord staat (micro). Het vertrouwensbegrip heeft betrekking op al deze niveaus. In de hoofden van burgers lopen deze verschillende vormen van de overheid door elkaar heen: het vertrouwen dat burgers hebben in het schadeloket als breder systeem is gelinkt aan het vertrouwen dat zij hebben in individuen die de overheid vertegenwoordigen zoals een individuele ambtenaar.²⁴ Ik richt mij in dit onderzoek daarom op ‘de overheid die schade faciliteert en derhalve (schade-)beleid maakt’ opgesteld uit deze verschillende niveaus, omdat het vertrouwen van gedupeerden op elk van die lagen betrekking kan hebben.

De overheid heeft in de cases die in dit onderzoek centraal staan kortom schade gefaciliteerd en hiermee een vertrouwensbreuk tot stand gebracht jegens een groep gedupeerde burgers. Vanwege de schadefaciliterende rol zullen zowel overheidsorganisaties als individuele politici of ambtenaren geacht worden een rol te spelen in de schadeafhandeling. Hoewel de gedupeerde burgers van hun overheid afhankelijk zijn, is het maar de vraag of zij bereid zullen zijn om zich jegens háár kwetsbaar op te stellen. Het lijkt immers niet aannemelijk dat zij positieve verwachtingen hebben over haar intenties en gedrag.

20 Schmeets 2018; Zmerli & Newton 2017, p. 104-124.

21 Zoals Verburg 2019, p. 50 e.v. ook de relatie met een rechter bespreekt; naar Hirschman 1970.

22 Grimmelikhuijsen 2012, p. 37.

23 Ik richt mij niet op vertrouwen in het ‘systeem’ van democratie en rechtsstaat, zoals in ander onderzoek wordt bestudeerd; zie Van de Walle 2004; Cook & Gronke 2005; Grimmelikhuijsen 2012; Norris 2017; Van der Meer & Zwerli 2017.

24 Hooghe 2011; Norris 2017; Van der Meer & Zmerli 2017.

2.1.2 *Het belang van vertrouwen in de overheid*

Alvorens ik nader inga op de manier waarop de overheid vertrouwen kan vergroten, is het belangrijk om in te gaan op de vraag waarom vertrouwen in de overheid wenselijk is. Waarom zouden overheidsorganisaties zich moeten richten op verbetering van het vertrouwen als zij schade hebben gefaciliteerd? Wat voegt 'vertrouwen' aan de situatie toe? Of indringender nog, waarom is het 'nodig' om goed te kunnen handelen?

Vertrouwen in de overheid wordt beschreven als een van de structurele voorwaarden voor de stabiliteit van een politiek systeem of regime.²⁵ Voor het functioneren van een democratie is het belangrijk dat de meerderheid van de bevolking betrokken is bij het bestuur en het systeem; Putnam noemde dit maatschappelijke betrokkenheid (*civic engagement*).²⁶ Een democratie steunt immers op burgers die zowel actief als passief gebruikmaken van hun stemrecht: burgers dienen gezamenlijk richting te geven aan hun land. Zowel gebrek aan vertrouwen (apathie) als actief wantrouwen (ontkoppeling) kan resulteren in een vermindering van betrokkenheid bij het democratische systeem, zodat men bijvoorbeeld niet meer stemt.²⁷ Een afbreuk van vertrouwen kan zo negatieve effecten hebben op de kracht van een democratie.

Een democratisch systeem heeft vertrouwen nodig, maar ook wantrouwen speelt een waardevolle rol. Burgers behoeven bescherming tegen machtsmisbruik van hun overheid en 'blind' vertrouwen is daarom niet wenselijk. Volksvertegenwoordigers genieten geen ongelimiteerd vertrouwen, maar worden gecontroleerd via verkiezingen; democratie is 'inherent een systeem van geïnstitutionaliseerd wantrouwen'.²⁸ Ook in de trias politica controleren de uitvoerende, wetgevende en rechtsprekende machten elkaar en houden elkaar in balans, zodat ieders macht wordt beheerst. Voor een functionerende democratische rechtsstaat dient derhalve sprake te zijn van 'gezonde scepsis'²⁹ en vertrouwen mét controlemechanismen; oplettende burgers die hun instituties via tegenmacht scherp houden.

Vertrouwen in de overheid kan bovendien bijdragen aan naleving van de regels die door die overheid worden gecreëerd. Zo toont onderzoek van onder meer Tyler aan dat vertrouwen in politiek-juridische instituties zoals de wetgever, politie of de rechter ervoor zorgt dat burgers aanwijzingen van autoriteiten eerder opvolgen.³⁰ Vertrouwen in de overheid en het rechtssysteem resulteert in betere gehoorzaamheid en handhaving van de wet en minder tolerantie voor overtredingen (*compliance*).³¹ Beleidsinstrumenten werken dus beter als mensen de overheid en haar beleid vertrouwen: burgers zijn bijvoorbeeld bereid belasting te betalen en

25 Van der Meer & Zmerli 2017, p. 6; het houdt daarmee ook autoritaire regimes in stand: Rivetti & Cavatorta 2017, p. 53-68.

26 Almond & Verba 1963; Putnam 1995; Putnam 2000; Gabriel 2017, p. 228-241.

27 Hibbing & Theiss-Morse 2002; Van de Walle & Six 2014; Hooghe & Dassonneville 2016; Bélanger 2017, p. 242-255; Schmeets 2017.

28 Van der Meer, *Niet de kiezer*, 2017, p. 43; Warren 1999.

29 Cook & Gronke 2005; Van der Meer, *Niet de kiezer*, 2017, p. 26.

30 Tyler 1990.

31 Marien & Hooghe 2011; Van Deth 2017, p. 212-227.

zo bij te dragen aan gemeenschappelijke voorzieningen,³² of doen aangifte bij de politie en volgen een uitspraak van een rechter, in plaats van dat zij het recht in eigen hand nemen.³³

Zo leidt ‘gezond’ vertrouwen in de overheid dus tot een betrokken bevolking die actief participeert in de democratie en een grotere kans op naleving van regels en beleid. Vertrouwen in de overheid legitimeert³⁴ de democratische rechtsstaat.

2.1.3 Bepalen van vertrouwen in de overheid

Hoewel vertrouwen in de overheid belangrijk wordt geacht, is het lastig om vertrouwen op een zinvolle manier te meten. Er is veel discussie over ‘de stand van het vertrouwen in de overheid’. Voor de bepaling en bespreking van het vertrouwensniveau wordt veelal gebruikgemaakt van enquêtes en statistische meetmethoden die onder de gehele bevolking een algemeen beeld pogen te schetsen. Zo rapporteert het Sociaal en Cultureel Planbureau sinds 2008 dat het vertrouwen in verschillende Nederlandse instituties – rechtspraak, kranten, vakbonden, televisie en grote ondernemingen – redelijk stabiel is, terwijl de regering en Tweede Kamer minder worden vertrouwd en hun ‘rapportcijfer’ grotere fluctuaties vertoont.³⁵ Ook uit de vergelijkende opinieonderzoeken van de Eurobarometer, die reeds sinds de jaren ’70 worden uitgevoerd, is te concluderen dat Nederlanders best tevreden zijn met (het functioneren van) de democratie, dat wordt gebruikt als proxy voor het meten van vertrouwen.³⁶ Nederland wordt daarom wel getypeerd als een zogenaamde *high-trust society*, een land waar relatief veel vertrouwen (in de overheid, maar ook in elkaar en in instanties in het algemeen) bestaat.³⁷

De onderzoeken naar het meer generieke vertrouwensniveau in Nederland bieden voor mijn studie echter slechts een indirect aanknopingspunt. Het gaat in deze onderzoeken om metingen van het vertrouwen in de overheid in algemene zin. Hoewel daaruit kan worden afgeleid dat Nederland een relatief hoog vertrouwensniveau kent en dit de basishouding van veel mensen jegens de overheid zal medebepalen, zijn zulke metingen maar beperkt van toepassing voor de cases in mijn onderzoek. De metingen richten zich niet op de transactie of interactie met onderdelen van de overheid, bijvoorbeeld met concrete overheidsinstanties zoals een schadeloket (zie bijvoorbeeld Van der Walle³⁸) of op bepaalde beleidsterreinen zoals schadeafhandeling. Dit onderzoek is nu juist gericht op vertrouwen in een specifieke context, namelijk in een overheid die schade heeft gefaciliteerd en vervolgens schadebeleid inzet. Via zulke generieke onderzoeken kan bovendien slechts beperkt worden geconcludeerd *waarom* het vertrouwensniveau stijgt

32 Chan, Supriyadi & Torgler 2018.

33 Bradford, Jackson & Hough 2018.

34 Een beladen begrip: Thomassen, Andeweg & Van Ham 2017, p. 509-525.

35 Dekker e.a. 2020.

36 Andeweg & Irwin 2014; *Eurobarometer* 2020.

37 Fukuyama 1995; Tiemeijer 2006, p. 526-527; Van der Meer, *Niet de kiezer*, 2017, p. 30; Schaap 2018, p. 310-311; Beugelsdijk e.a. 2019.

38 Katz e.a. 1975; Van de Walle 2004; Tiemeijer 2006.

of daalt; juist de causale mechanismen waarmee vertrouwen in de overheid kan worden bevorderd vormen het aandachtspunt van mijn onderzoek.

Alvorens de overheid zich zou kunnen richten op mechanismen om het vertrouwen te bevorderen, moet zij weten hoe burgers komen tot hun bepaling van vertrouwen in de overheid. Hierboven werd gerefereerd aan de *psychologische staat* van vertrouwen: mensen maken ook in verticale relaties met instituties of organisaties gebruik van interpersoonlijke, relationele, signalen om vertrouwensniveaus te bepalen.³⁹ Iemand die vertrouwen in de medemens heeft, heeft ook relatief meer vertrouwen in instituties zoals de overheid.⁴⁰ Sommige persoonlijke eigenschappen die medebepalen hoe vertrouwend iemand is, blijken al gevormd voordat een individu daadwerkelijk in aanraking komt met de overheid.⁴¹ De basishouding van sommige burgers – volgens literatuuranalyse van Van den Bos zo’n 25% van de bevolking – lijkt wantrouwend(er) over anderen, waaronder mogelijk de overheid.⁴²

Volgens Van den Bos baseert de meerderheid van de burgers zich in de bepaling van haar vertrouwensniveau echter niet zo zeer op een positieve of negatieve basishouding, maar is zij ‘zoekende’: zij richt zich juist op (nieuwe) informatie en signalen om te bepalen of de overheid betrouwbaar is.⁴³ Burgers proberen informatie te vergaren om de onzekerheid te verminderen die gepaard gaat met de risico’s van de afhankelijkheid en kwetsbaarheid rondom vertrouwen. Mensen bepalen de betrouwbaarheid van een ander op basis van heuristieken (signalen, vervangingen of snelkoppelingen), omdat zij slechts beperkte tijd, middelen, en informatie hebben en daarom op zulke snelkoppelingen moeten terugvallen om een oordeel te vormen.⁴⁴ Om de betrouwbaarheid van de overheid te bepalen kan een burger zich dan baseren op directe interacties met ambtenaren of instituties zoals schadeloketten, of op indirecte informatie over het handelen of de intenties van de overheid die zij vergaart via media of medeburgers. Samenvattend bepalen burgers op basis van de individuele ervaringen met of reputatie van een overheid of zij te vertrouwen valt.

2.2 Bevorderen van vertrouwen in de overheid

Dit onderzoek bestudeert de overheid in de specifieke context van gefaciliteerde schade en onderzoekt wat zij kan doen om vertrouwen te herstellen. In literatuur over het bevorderen van vertrouwen in de overheid komt dat onderwerp echter maar beperkt aan bod; de studies richten zich in meer algemene zin op een betrouwbare overheid: wat willen mensen dat de overheid doet, hoe dient de overheid te handelen, wanneer hebben burgers *positieve verwachtingen over intenties en gedrag* van hun overheid?⁴⁵

39 Van den Bos 2011, p. 8; Theiss-Morse & Barton 2017.

40 Zmerli & Newton 2017, p. 104-124; Schmeets 2018.

41 Mondak, Hayes & Canache 2017, p. 143-159; Baer & Colquitt 2018, p. 166-168.

42 Van Den Bos 2011, p. 13; Zie ook Mondak, Hayes & Canache 2017; Zmerli & Newton 2017.

43 Dit wordt ook wel *knowledge-based trust* genoemd; Lewicki & Bunker 1996.

44 Van den Bos 2011; Theiss-Morse & Barton 2017.

45 Van der Meer, *Crisis of democracy*, 2017, p. 270-284.

In literatuurstudies over overheidshandelen of overheidsbeleid wordt een aantal categorieën of elementen genoemd dat van belang is voor een betrouwbare overheid en vertrouwenwekkend overheidsbeleid. Kim komt in zijn meta-analyse op vijf factoren van betrouwbaarheid: geloofwaardige inzet, welwillendheid, eerlijkheid, bekwaamheid en rechtvaardigheid.⁴⁶ Grimmelikhuijsen vat de literatuur samen onder gepercipieerde competentie, gepercipieerde welwillendheid en gepercipieerde eerlijkheid.⁴⁷ In het gerenommeerde *Handbook on Political Trust* komen Van der Meer en Zmerli tot vier componenten: gepercipieerde bekwaamheid om namens de burger te handelen, zorg voor de burger, verantwoording aan de burger en voorspelbaarheid.⁴⁸

De auteurs kwamen tot hun categorisering op basis van vergelijkbare literatuur, waardoor overlap bestaat tussen de verschillende elementen: zo combineerde Grimmelikhuijsen geloofwaardige inzet, eerlijkheid en rechtvaardigheid uit de analyse van Kim tot zijn dimensie van gepercipieerde eerlijkheid.⁴⁹ Ik sluit aan bij deze literatuurstudies en houdt vier categorieën van betrouwbaarheid aan. Hoewel ik net als Grimmelikhuijsen eerlijkheid en rechtvaardigheid combineer, zie ik in literatuur dat geloofwaardige inzet tevens kan worden gekoppeld aan voorspelbaarheid. Mijn uiteenzetting lijkt daarmee het meest op de categorisering uit het literatuuroverzicht van Van der Meer en Zmerli.

Volgens bovenstaande inventarisatie verwachten burgers van een betrouwbare overheid dat zij zich voorspelbaar gedraagt en dat zij openbaar maakt wat zij doet en waarom zij dat doet (*voorspelbaarheid en openbaarheid*). Ook blijkt voor betrouwbaar overheidsbeleid van belang dat de overheid zich competent toont: naar het (subjectieve) oordeel van burgers zou zij doelmatig moeten handelen (*efficiëntie en effectiviteit*). Een derde element van een betrouwbare overheid is een responsieve houding jegens burgers. De overheid dient zich waar mogelijk tijdig aan te passen aan de wensen van burgers en het beleid mee te laten bewegen met hun verlangens (*responsiviteit en tijdigheid*). Tot slot verlangen burgers dat hun overheid rechtvaardig is. Burgers zijn afhankelijk van hun overheid en verwachten dat zij zich eerlijk en welwillend jegens hen opstelt en de lusten en lasten in de samenleving probeert gelijk te verdelen (*rechtvaardigheid en goed aardigheid*).

In het hiernavolgende beschrijf en onderbouw ik deze elementen van betrouwbaar overheidsbeleid in algemene zin. Ik sta stil bij deze inzichten omdat die elementen tevens bouwstenen kunnen vormen van vertrouwenwekkend *schadebeleid* zoals ik in hoofdstuk 4 verder uiteenzet. Als burgers in algemene zin bepaald gedrag, beleid of handelen verwachten van een betrouwbare overheid, zal dit medebepalen wat gedupeerden verwachten van een schadefaciliterende overheid.

46 Kim 2005, p. 622: 'credible commitment, benevolence, honesty, competency, and fairness'.

47 Grimmelikhuijsen 2012, p. 40, 279.

48 Van der Meer & Zmerli 2017, p. 5: 'evaluations of the object's competence to act on the subject's behalf, care for the subject, accountability to the subject and predictability'; naar Kasperson, Golding & Tuler 1992; Van der Meer, *Crisis of democracy* 2017.

49 Grimmelikhuijsen 2012, p. 40.

2.2.1 Voorspelbaarheid en openbaarheid

Een eerste element van betrouwbaarheid is voorspelbaarheid. Consistentie en voorspelbaarheid van beleid zijn van belang om onzekerheid over de toekomst te verminderen en mensen het idee te geven dat zij weten waar zij aan toe zijn; het vermindert het gevoel van kwetsbaarheid. Burgers willen keuzes over hun toekomst op een gefundeerde wijze kunnen maken.⁵⁰ Consistent beleid zorgt tevens voor meer ervaren zinvolheid en legitimiteit van dat beleid en de beleidsmakende overheid.⁵¹ Het belang van voorspelbaarheid is te herkennen in het bestuursrechtelijke vertrouwensbeginsel, dat behelst dat door de overheid gewekte gerechtvaardigde verwachtingen voor zover enigszins mogelijk moeten worden gehonoreerd.⁵² Het nakomen van afspraken (*keeping commitment*) kan volgens Grimmelikhuijsen en Knies worden gezien als combinatie van (het tonen van) competentie en integriteit.⁵³ De overheid kan derhalve vertrouwen wekken door te doen wat ze zegt en voorspelbaar te zijn in wat zij zal zeggen en doen.⁵⁴

Vanuit een meer economisch perspectief wordt vertrouwen gezien als een rationele afweging, uitgaande van gedeelde belangen (Hardin beschreef zulke gedeelde belangen als *encapsulated interest*⁵⁵). Als iemand denkt dat de ander hetzelfde belang heeft, dan maakt dat haar toekomstig gedrag makkelijker te voorspellen. Als een burger het idee heeft dat de overheid vergelijkbare belangen heeft als zij, dan kan dit betekenen dat het gedrag beter voorspelbaar en daarmee betrouwbaarder wordt, aldus deze literatuur die refereert aan geloofwaardige inzet (*credible commitment*).⁵⁶

De manier waarop de overheid inzichtelijk maakt wát zij precies doet en waarom zij dat doet – het principe van openbaarheid of transparantie – speelt daarom tevens een rol in de bepaling van betrouwbaarheid. De verwachting van veel auteurs was dat een transparante overheid zou resulteren in meer vertrouwen.⁵⁷ Openheid leidt in de praktijk echter vaak tot teleurstelling bij burgers, doordat zij dan worden geconfronteerd met onbekwaamheden of fouten die de overheid maakt, aldus onderzoek van onder meer Grimmelikhuijsen.⁵⁸ Inzetten op (grootschalige) informatievoorziening heeft minder zin voor het wekken van vertrouwen in de overheid dan voor burgers inzichtelijk maken *hoe* en *waarom* beslissingen tot stand komen. Als uit het geven van openbaarheid blijkt dat de overheid gezien die context competent handelt, kan dit vertrouwensverlies voorkomen.⁵⁹ De overheid dient fouten toe te geven, zelfkritisch te zijn en haar eigen feilbaarheid te erkennen, zodat burgers worden behoed voor teleurstellingen.⁶⁰ Een aanvullend voordeel van openbaarheid is volgens Thaler en Sunstein dat dit

50 Kasperson, Golding & Tuler 1992; Van der Meer, *Democratic input, macroeconomic output* 2017; Van den Bos 2009, p. 92.

51 Van Engen 2018.

52 Damen 2016; Damen 2018; Kortmann, *Vertrouwensdilemma* 2018; Van Zutphen 2018.

53 Grimmelikhuijsen & Knies 2017, p. 591-592.

54 Lewicki & Bunker 1996.

55 Hardin 1993; Hardin 2000; Hardin 2002.

56 Kim 2005, p. 622-625.

57 *Gij zult openbaar maken* 2012; Scholtes 2012, p. 259.

58 Grimmelikhuijsen 2012; De Vries, Zijlstra & Grimmelikhuijsen 2017; Grimmelikhuijsen e.a. 2013.

59 Cucciniello, Porumbescu & Grimmelikhuijsen 2016.

60 Noordegraaf-Eelens, Frissen & Van der Steen 2010; Nooteboom 2017, p. 27.

stimuleert dat beleid uit te leggen is; beleid dat het daglicht niet kan verdragen – en dus niet aansluit bij de wensen van burgers – kan zo worden voorkomen.⁶¹ Openbaarheid kent dus een link met de eigenschappen van een effectieve en responsieve overheid.

2.2.2 *Efficiëntie en effectiviteit*

Een tweede element dat bijdraagt aan vertrouwen in de overheid is dat burgers zien dat hun overheid effectief en competent functioneert.⁶² Burgers verwachten van hun gekozen vertegenwoordigers bekwaamheid en inzet (*competence and commitment*) en van de politieke en bestuurlijke instituties effectief functioneren.⁶³ Het gaat hierbij niet alleen om objectief meetbare successen maar ook subjectieve oordelen over de geleverde prestaties. Zo wordt vertrouwen in de overheid gerelateerd aan de ervaren of subjectieve economische prestaties (zoals bijvoorbeeld zichtbaar in het consumentenvertrouwen): als mensen denken dat het goed gaat met de economie, vertrouwen ze hun overheid meer. Het *daadwerkelijk* presteren van de overheid kan niet altijd worden gelinkt aan het niveau van vertrouwen in de overheid, zo stelde Van der Meer vast: positieve informatie over de objectieve staat van de economie, zoals een dalend werkloosheidspercentage, worden niet in alle studies gelinkt aan meer vertrouwen in de overheid. Volgens Van der Meer kunnen deze verschillen deels worden verklaard door rekening te houden met verwachtingen van burgers: burgers lijken hun vertrouwen in de overheid eerder te ontleen aan of zij beter functioneert dan in het verleden, dan of zij beter functioneert dan een overheid van een ander land.⁶⁴ De beoordeling van efficiëntie en effectiviteit lijkt subjectief en afhankelijk van wat burgers als benchmarks zien.

Ook in het geval van schade en rampen spelen de prestaties van de overheid een rol. Na natuurrampen volgen burgers de acties van hun overheid en zijn zij kritisch als zij het idee krijgen dat schadeafhandeling ineffectief of onrechtvaardig wordt opgezet en uitgevoerd, zoals bleek uit studies naar de afhandeling van de orkaan Katrina in de Verenigde Staten, de nasleep van de aardbeving en tsunami in Japan in 2011, of na overstromingen in Pakistan.⁶⁵ Als burgers het idee hebben dat de overheid effectief functioneert en gedupeerden helpt, kan zij vertrouwen winnen. Zo steeg het vertrouwen in de overheid door het Amerikaanse 9/11 rampenfonds; door een Duits hulpprogramma na overstromingen van de Elbe; na de afhandeling van de Chinese aardbeving in 2008; en door een hulpprogramma van de Russische overheid na grootschalige bosbranden.⁶⁶ Wederom lijkt tevredenheid en vertrouwen echter deels het resultaat van perceptie en *framing*, en niet altijd gebaseerd op daadwerkelijke prestatie: Bytzek toonde aan dat van

⁶¹ Thaler & Sunstein 2008.

⁶² Kim 2005, p. 626; Grimmlikhuijsen & Knies 2017; Kumlin & Haugsgjerd 2017; Baer & Colquitt 2018, p. 168.

⁶³ Van der Meer & Zmerli 2017; Van Zuydam 2018.

⁶⁴ Van der Meer, *Democratic input, macroeconomic output* 2017, p. 276-284.

⁶⁵ Forgette, King & Dettrey 2008; Nicholls & Picou 2013; Akbar & Aldrich 2015; Uslaner & Yamamura 2016.

⁶⁶ Chanley 2002; Bechtel & Hainmueller 2011; Han, Hu & Nigg 2011; Lazarev e.a. 2014; de effecten lijken het sterkst voor grote rampen: Albrecht 2017.

de maatregelen rondom de Elbeoverstromingen vooral symboolpolitiek – zoals fysieke aanwezigheid van politici – effect had gesorteerd op het vertrouwen.⁶⁷

Al met al blijkt uit onderzoek naar economische prestaties en schadeafhandeling bij rampen dat de overheid betrouwbaarder kan overkomen door zich efficiënt en effectief te tonen, hoewel zij hier slechts beperkte invloed op heeft gezien het feit dat de ervaren betrouwbaarheid tevens te maken heeft met de subjectieve waardering en de verwachtingen van burgers van haar prestaties.

2.2.3 Responsiviteit en tijdigheid

Een derde element dat invloed heeft op de betrouwbaarheid van de overheid, is de mate waarin zij de wensen van haar burgers volgt. Een responsieve overheid die luistert naar burgers kan het vertrouwen verhogen. Burgers krijgen daardoor het idee dat zij controle kunnen uitoefenen, waardoor hun kwetsbaarheid jegens de ander (enigszins) wordt verminderd. Bovendien brengt het de belangen van de burger en de overheid meer op een lijn, zodat het beleid voor de burger voorstelbaarder wordt.⁶⁸ Responsiviteit sluit aan bij de recente aandacht van juristen, onder meer van Scheltema, voor burgerperspectief en maatwerk binnen de rechtsstaat.⁶⁹

Verkiezingen vormen een belangrijke manier waarop de overheid responsiviteit toont jegens haar burgers. Verkiezingen verhogen het vertrouwen in de overheid, hoewel dat effect het sterkst is voor burgers die stemmen op de politieke winnaars.⁷⁰ De effecten van meer directe democratie en referenda zijn echter niet eenduidig: het idee ofwel de mogelijkheid van referenda vergroot doorgaans het vertrouwen in de overheid, maar het daadwerkelijke gebruik van die referenda doet vertrouwen juist afnemen. Burgers lijken te concluderen dat vertegenwoordigers die ‘correctie’ behoeven via directe democratie minder te vertrouwen zijn; tevens krijgt men soms het idee dat wel gevraagd maar niet *geluisterd* wordt.⁷¹ Daarbij is ook de tijdsfactor van belang: de reactie vanuit de overheid moet niet ‘te laat’ komen.⁷² Dat betekent dat overheden beter niet te afwachtend kunnen zijn: zij kunnen op diverse wijzen informatie inwinnen en pogen te voorspellen, vooruit te zien, en proactief mee te bewegen met wat burgers (zullen) willen.⁷³

Wanneer mensen ontevreden zijn over een vertrouwensrelatie met een ander, kunnen zij (normaliter) besluiten om de relatie te verbreken (*exit*) of proberen om de relatie te repareren door zich sterk te maken voor hoe het beter kan (*voice*), volgens de theorie van Hirschman.⁷⁴ Omdat de relatie met de overheid moeilijk te verbreken is, kan de overheid een reparatiepoging wagen via *voice*. Aangezien verkiezingen slechts incidenteel voorkomen, kan de overheid zich richten op concrete participatiemogelijkheden voor burgers bij de voorbereiding en uitvoering

67 Bytze 2008; zie ook *Veiligheid en vertrouwen* 2011.

68 Levi & Stoker 2000, p. 496-498.

69 *Scheltema NTB* 2015/37; *Schlossels NTB* 2020/170; zie ook *Regclels en ruimte* 2020; Van den Berge e.a. 2020.

70 Anderson & Guillory 1997; Banducci, Donovan & Karp 1999; Anderson e.a. 2005; Aarts & Thomassen 2008; Van der Meer, *Niet de kiezer* 2017.

71 Bauer & Fatke 2014; Van der Meer, *Democratic input, macroeconomic output* 2017, p. 272-276.

72 Scherpenisse 2019.

73 Van der Steen 2016.

74 Hirschman 1970; Clark, Golder & Nadenichek Golder 2012, p. 50-74.

van overheidsprojecten. Zulke participatietrajecten kunnen leiden tot meer ervaren tevredenheid en rechtvaardigheid,⁷⁵ hoewel daarbij van groot belang is of de overheid receptief overkomt en of zij uitlegt hoe zij de inspraak zal wegen en meenemen in haar beleid.⁷⁶ Vertrouwen werkt als tweerichtingenverkeer: de overheid moet burgers voldoende vertrouwen om hen (tijdig) te willen betrekken bij beleid, en vervolgens ook iets met die reactie doen, wil zij vertrouwen oproepen bij de burger.⁷⁷

Hoewel de overheid dus vertrouwen kan wekken door zich responsief op te stellen, blijft een risico van participatiemogelijkheden zoals referenda of burgerinspraak dat burgers wel om hun mening worden gevraagd, maar dat zij vervolgens niet, of pas te laat, serieus worden genomen of dat niet naar hen wordt geluisterd.⁷⁸

2.2.4 *Rechtvaardigheid en goedaardigheid*

Tot slot verwachten burgers van hun overheid oprechte welwillendheid en zorg (*benevolence*) en rechtvaardigheid. Een betrouwbare overheid behandelt burgers goed, eerlijk en gelijk.⁷⁹ Eerlijkheid en rechtvaardigheid wordt vanuit sociaal-psychologisch perspectief wel gezien als proxy of heuristiek om betrouwbaarheid te bepalen en onzekerheid te verminderen: ‘Als de ander zich eerlijk gedraagt dan zal hij/zij wel te vertrouwen zijn, en als de [ander] zich oneerlijk gedraagt dan is dat zeker niet het geval!’⁸⁰ Er bestaat een sterke link tussen ervaren (procedurele) rechtvaardigheid (*perceived procedural fairness*) en vertrouwen in (onderdelen van) de overheid, volgens onderzoeken van onder meer Tyler en Van den Bos.⁸¹

Burgers verwachten van een betrouwbare overheid dat deze zich welwillend en goedaardig tegenover hen gedraagt en als basishouding heeft dat zij burgers geen kwaad doet of (onnodig) dwarszit; burgers zijn immers kwetsbaar en afhankelijk van de overheid.⁸² De behoefte aan goedaardigheid en integriteit kent overlap met het verlangen naar responsiviteit en voorspelbaarheid. Burgers zien graag waardencongruentie tussen zichzelf en de overheid, want het gedrag van een welwillende overheid die vergelijkbare belangen heeft als de burger is makkelijker te voorspellen en maakt burgers zo minder onzeker en kwetsbaar.⁸³

De wens tot een gelijkwaardige behandeling betekent dat tekenen van corruptie binnen de overheid een zeer negatief effect hebben op vertrouwen.⁸⁴ Burgers hebben meer vertrouwen in een overheid die ongelijkheden in de samenleving vermindert, aangezien zij bij vermoedens van een corrupte overheid aannemen dat de overheid eerder in lijn handelt met private dan met publieke belangen.⁸⁵

⁷⁵ Kumlin 2004; Esaiasson, Gilljam & Persson 2012.

⁷⁶ Grimes 2006.

⁷⁷ *Vertrouwen in burgers* 2012.

⁷⁸ Van der Meer, *Niet de kiezer*, 2017, p. 101-102.

⁷⁹ Kim 2005; Grimmelikhuijsen & Knies 2017.

⁸⁰ Van den Bos 2011, p. 17; zie ook Lind 1995; Van den Bos, Wilke & Lind 1998; Van den Bos 2009, p. 98-100; Lind 2018; Grootelaar, Hulst & Van den Bos 2019, p. 92-93.

⁸¹ Tyler 2006; veel literatuur wordt opgesomd in Van den Bos 2011; zie ook Grimes 2017; Schaap 2018.

⁸² Baer & Colquitt 2018, p. 169-170.

⁸³ Baer & Colquitt 2018, p. 170-172.

⁸⁴ Kim 2005; Uslaner 2017, p. 302-315.

⁸⁵ Gilens 2012; Uslaner 2012.

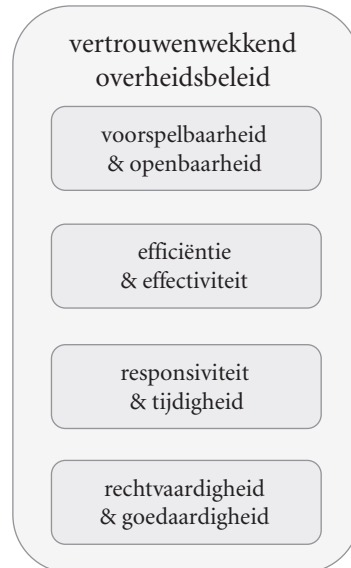
Burgers verwachten dat hun overheid zich welwillend inspannt om lusten en lasten voor de samenleving enigszins gelijk te verdelen, wat een belangrijk aanknopingspunt kan bieden voor een vertrouwenwekkende afhandeling van gefaciliteerde schade.

2.3 Terugblik: bevorderen van vertrouwen in de overheid

Vertrouwen in de overheid betekent dat burgers in een zodanige psychologische staat verkeren dat zij zich kwetsbaar durven opstellen richting de overheid, omdat zij positieve verwachtingen hebben over haar intenties en gedrag. In algemene zin is de vertrouwensrelatie met een overheid potentieel gecompliceerder dan met een medemens, omdat burgers per definitie afhankelijk zijn van hun overheid. Bij een overheid die schade heeft gefaciliteerd is de vertrouwensrelatie bijzonder broos: omdat burgers leed is toegebracht en de overheid daarbij een faciliterende rol heeft gespeeld, is wantrouwen het waarschijnlijke startpunt in de situaties die in dit onderzoek worden bestudeerd.

Veel wantrouwen jegens de overheid kan resulteren in burgers die zich onttrekken van democratische betrokkenheid door bijvoorbeeld niet meer te stemmen, of wetten en regels niet naleven waardoor handhaving wordt bemoeilijkt. Het is daarom belangrijk om te weten hoeveel vertrouwen in de overheid er in een samenleving is. Nederland wordt in de literatuur beschreven als een *high-trust society*, waar relatief veel vertrouwen bestaat in (politieke) instituties. Hoewel er onderlinge verschillen bestaan en sommige burgers a priori wantrouwend zijn, blijken de meeste burgers hun vertrouwen in de overheid te bepalen aan de hand van informatie over het handelen (het gedrag en de intenties) van de overheid. Dit doen zij op basis van individuele ervaringen met overheidsorganisaties of ambtenaren, maar ook via gemedieerde informatie zoals verhalen van vrienden en familie of berichten in de media. Het handelen van de overheid maakt dus uit: doordat schade is gefaciliteerd is het des te noodzakelijker dat de overheid zich richt op betrouwbaar optreden, zodat vertrouwen kan worden hersteld.

Uit de literatuur over een betrouwbare overheid in algemene zin kunnen vier categorieën of eigenschappen worden gedistilleerd die maken dat burgers hun overheid betrouwbaar achten. De overheid kan zich op deze eigenschappen richten als zij vertrouwen wil bevorderen. Allereerst verwachten burgers dat een betrouwbare overheid zich voorspelbaar en daarom openbaar gedraagt: zij moet doen wat zij zegt dat zij gaat doen en haar beloftes waarmaken. Een betrouwbare overheid dient tevens informatie en signalen te verstrekken die aangeven dat zij effectief en efficiënt functioneert. Hiernaast vinden burgers het vertrouwenwekkend als de overheid tijdig lijkt te luisteren naar het volk en de prioriteiten die door burgers worden gesteld. Tot slot vertrouwen burgers een overheid die laat zien dat zij zich welwillend inzet voor een eerlijke en gelijkwaardige behandeling van haar burgers. In figuur 2.1 worden deze vier elementen van vertrouwenwekkend overheidsbeleid weergegeven.



Figuur 2.1 Elementen van vertrouwenwekkend overheidsbeleid en -handelen in algemene zin, blijkens bestaande literatuur.

Zoals gezegd zijn deze vier elementen gedestilleerd uit literatuur over vertrouwen in het overheidsbeleid in *algemene zin*; in bestaande literatuur wordt weinig beschreven wat een overheid kan doen om vertrouwen te bevorderen als schade voor burgers is ontstaan, laat staan wat die overheid kan doen in het specifieke geval dat zij een rol heeft gespeeld in het faciliteren van de schade. Desondanks lijkt het aannemelijk dat dergelijke gedupeerden hun bepaling van vertrouwenwekkend schadebeleid mede baseren op de aanwezigheid van deze vier elementen: vertrouwen is een psychologische staat van zijn en de beoordeling van de betrouwbaarheid van schadebeleid zal worden gebaseerd op de verwachtingen die burgers van hun overheid hebben.

In aanvulling op de literatuur uit dit hoofdstuk is het voor het vaststellen van een kader over vertrouwenwekkend schadebeleid verrijkend om te kijken naar literatuur die (meer) gericht is op schade en schadeafhandeling. In divers sociaal-wetenschappelijk onderzoek is onderzocht welke behoeften gedupeerden hebben. Hoewel in deze literatuur zelden een expliciete focus wordt gelegd op (de bijzonderheden van) door de overheid gefaciliteerde schade, kan ik aan de hand van deze onderzoeken in het volgende hoofdstuk – wederom in meer algemene zin – beschrijven welke behoeften en verwachtingen gedupeerden hebben van een schadeveroorzaker en van schadeafhandeling. Uit hoofdstuk 3 vloeien dan (algemene) eigenschappen van bevredigende schadeafhandeling voort. In samenhang met de in dit hoofdstuk beschreven elementen van vertrouwenwekkend overheidsbeleid, integreer ik in hoofdstuk 4 deze twee onderwerpen en de diverse literatuur. Ik kom daar tot een kader van vertrouwenwekkend schadebeleid gericht op die gevallen waar de overheid schade heeft gefaciliteerd.

3 | Schadeafhandeling

De literatuur over vertrouwen in de overheid biedt handreikingen voor betrouwbaar overheidsbeleid en -handelen *in het algemeen*, maar kent geen focus op gefaciliteerde schade. In dit hoofdstuk richt ik mij daarom op literatuur over deze context. De burgers die in dit onderzoek centraal staan, zijn (mede) door het handelen van hun overheid gedupeerden geworden. Zij zullen daarom mogelijk andere, meer specifieke, behoeften en verwachtingen hebben dan naar voren komt in de literatuur over betrouwbaar overheidsbeleid.

In diverse literatuur wordt stilgestaan bij behoeften van gedupeerden en hun ervaringen met verschillende vormen en onderdelen van schadebeleid.¹ Ook deze bevindingen sluiten niet één-op-één aan bij de focus van dit onderzoek: deze literatuur is gericht op ervaringen en behoeften van gedupeerden en slachtoffers in allerlei omstandigheden, waardoor de focus op door de overheid gefaciliteerde schade veelal ontbreekt. Desondanks kunnen deze studies een tweede bouwsteen vormen voor het theoretisch kader rond vertrouwenwekkend schadebeleid zoals in hoofdstuk 4 wordt uiteengezet. Uit deze literatuur is namelijk, vergelijkbaar met de opzet van het vorige hoofdstuk, een drietal hoofdstromingen of kernbehoeften van gedupeerden te distilleren. Gedupeerden hebben blijkens de literatuur behoefte aan erkenning en vergoeding van hun schade; tevens wensen zij een rechtvaardige behandeling te ervaren; en zij hebben behoefte aan voldoende informatie en zingeving over het hoe, wat, en waarom van de schade. In par. 3.1 onderbouw ik deze behoeften op basis van de beschikbare literatuur.

Ik sluit in dit onderzoek aan bij de gangbare definitie van *schade* als juridisch begrip: alles dat voor burgers door overheidsprojecten of -beleid nadeliger uitpakt, dan als dat project of beleid er niet was geweest; er is leed ontstaan, of een bepaalde toestand, en dat leed dient hersteld te worden.² Ik richt mij niet alleen op bouwschade of andere vormen van materiële schade zoals waardedaling, maar

¹ In dit hoofdstuk baseer ik mij op inzichten uit toonaangevende literatuuroverzichten over behoeften van gedupeerden, schadeafhandeling, coulance, en procedurele rechtvaardigheid. Belangrijke startpunten worden geboden in de WODC-studie over het civiele aansprakelijkheidsrecht van Huver e.a. 2007; en de bundel *Coulant compenseren* van Barkhuysen, Den Ouden & Tjepkema 2012. Tevens baseer ik mij voor procedurele rechtvaardigheidsliteratuur onder meer op een uitgave binnen het project *Prettig Contact met de Overheid* van Van den Bos & Van der Velden 2013; en het literatuuroverzicht van Grootelaar, Hulst & Van den Bos 2019. Voor perspectieven op crisismanagement putte ik veel uit het handboek *The Politics of Crisis Management* van Boin e.a. 2017. Hiernaast heb ik in de voetnoten waar mogelijk verwezen naar de oorspronkelijke onderzoeken en bronnen over de specifieke aspecten van de behoeften van gedupeerden waar deze overzichtsstudies zich op baseerden.

² Zie *Lindenbergh WPNR* 2010.

ook op immateriële schade zoals overlast of verminderde leefbaarheid. Dat betekent overigens dat veel overheidsbeleid schade kan opleveren; er is immers veel beleid waardoor een bepaalde groep in een (marginaal) slechtere positie belandt – zelfs het verplaatsen van een bushokje kan al problemen opleveren.³ Desondanks acht de overheid de gevolgen van dat soort beleidsbeslissingen veelal acceptabel na een belangenafweging: omwille van het algemeen belang wordt (beperkte) schade voor een bepaalde groep toegestaan of gefaciliteerd, zodat vliegvelden, windturbineparken, snelwegen, gevangenissen of asielzoekerscentra toch ergens kunnen worden geplaatst.⁴ Mijn onderzoek richt zich in het bijzonder op groot-schalige overheidsprojecten, waarbij tevens private actoren een rol spelen: de overheid is zelden de directe schadeveroorzaker, maar faciliteert de schade, door een private actor via bijvoorbeeld een vergunning of ontheffing toestemming te verlenen schade te veroorzaken.

Nederland kent een juridisch systeem dat schadesoorten classificeert en afhankelijk van de oorzaak en aard bepaalde vergoedingen toekent. In de uiteenzetting van dat systeem in par. 3.2 komt echter een aantal onderdelen van het geldende schadevergoedingsrecht naar voren dat het voor burgers ingewikkeld kan maken om schadevergoeding van de overheid te ontvangen. Als de overheid een indirecte schadeveroorzaker is, zoals in de situaties bestudeerd in dit onderzoek, lijken coulancebetalen (ook wel onverplichte tegemoetkomingen) de meest laagdrempelige manier om gedupeerden een vergoeding van overheidswege te bieden.

In paragraaf 3.3 blik ik terug op de drie pijlers van het geldende schadevergoedingsrecht: op welke wijze kunnen gedupeerden na door de overheid gefaciliteerde schade pogen om aan een vergoeding te komen, en welke knelpunten onderkennen zij daarin? Ik sluit af met een beknopte samenvatting van de behoeften van gedupeerden, die samen met de elementen van betrouwbaar overheidsbeleid dienen als basis voor het geïntegreerde kader van vertrouwenwekkend schadebeleid dat wordt beschreven in hoofdstuk 4.

3.1 Behoeften van gedupeerden

Naar de behoeften van gedupeerden wordt vanuit verschillende perspectieven gekeken, door auteurs gegrond in disciplines als bestuurskunde, politicologie, rechtswetenschap en crisismanagement en -communicatie. Veel van deze literatuur is eerder gebundeld en geordend in een Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)-studie over behoeften, verwachtingen en ervaringen van slachtoffers.⁵ Ik sluit aan bij deze aanpak en betrek tevens enkele perspectieven op de afhandeling van (bestuurlijke) crises voor een zo compleet mogelijk overzicht van de behoeften en verwachtingen van gedupeerden van overheidsprojecten. Ik onderscheid op basis van deze literatuur drie thema's

³ En daar kan dan ook over worden geprocedeerd: ABRvS 24 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY0993.

⁴ Zie hierover verder NIMBY (*not in my backyard*)-literatuur: Popper 1981; Rabe 1994; Hunter & Leyden 1995.

⁵ Huver e.a. 2007.

of hoofdstromingen: het verlangen naar erkenning en vergoeding; de behoefte tot een ervaren rechtvaardige behandeling; en een wens naar informatie en zingeving. Niet iedere gedupeerde beleeft iedere behoefte (even sterk), omdat sommige mensen weerbaarder⁶ of vergevingsgezinder⁷ zijn dan anderen. In mijn bespreking van die thema's beoog ik niet uitputtend te zijn, maar wil ik de focus leggen op behoeften en verwachtingen waaraan de schadefaciliterende overheid in de schadeafhandeling tegemoet kan komen.

3.1.1 *Erkenning en vergoeding van de schade*

Een eerste thema in de literatuur over schadeafhandeling is dat gedupeerden als schade is ontstaan behoefte hebben aan een gevoel van erkenning van hun positie als gedupeerde. Erkenning (*recognition of acknowledgement*) is een gecompliceerd begrip, dat tevens verbonden kan worden aan het concept van identiteit, aanvaarding van iemands (juridische) positie.⁸ In mijn toepassing, in het geval van gefaciliteerde schade, gaat het om het kunnen wijzen op een verantwoordelijke, schadeveroorzakende partij, die zich inzet om de situatie zo draaglijk mogelijk te maken en genoegdoening biedt en daarmee erkent dat de schade de gedupeerden niet te verwijten valt.⁹

3.1.1.1 *De overheid als verantwoordelijke partij*

In principe willen gedupeerden zien dat de verantwoordelijkheid (*accountability*) voor schadeafhandeling en de aansprakelijkheid bij de schadeveroorzaker komt te liggen.¹⁰ Zij krijgen dan erkenning dat de schade hen niet bij hen zou moeten blijven liggen en er een schadeveroorzaker of schuldige is. In de gevallen die in dit onderzoek worden bestudeerd, kan het echter ingewikkeld zijn om een schuldige aan te wijzen. De betrokkenheid van meerdere actoren bij overheidsprojecten zoals in dit onderzoek maakt de overheid veelal een secundaire partij, die de schade faciliteert maar niet primair veroorzaakt.¹¹ De overheid zal daarom veelal de verantwoordelijkheid voor de schade en de schadeafhandeling kunnen beleggen bij de private partij(en) die het project uitvoer(d)en.

Burgers blijken echter te verwachten dat hun overheid hen beschermt en risico's minimaliseert. Veel gedupeerden verlangen dat hun overheid zich verantwoordelijk opstelt als schade is ontstaan, ook als de overheid niet als (directe) schuldige is aan te wijzen zoals bij natuurgeweld of andersoortige ongelukken.¹² Mensen hebben na schade behoefte aan erkenning van hun positie als gedupeerde vanuit de maatschappij of samenleving. De overheid kan die maatschappij vertegenwoordigen – ook als zij niet de (directe) veroorzaker van schade was – door verantwoordelijk te nemen voor schadeafhandeling, bijvoorbeeld via een soort

6 Norris e.a. 2002; Norris, Friedman & Watson 2002.

7 Desmet 2011; Desmet, De Cremer & Van Dijk 2011.

8 Voortbouwend op ideeën van Fichte en Hegel; zie Taylor 1992; Honneth 1995; Appiah 2011.

9 Cleiren 2003, p. 33-104; Huver e.a. 2007; Akkermans & Van Wees 2007; Akkermans e.a. 2008; Ammerlaan 2009, p. 55-60; Lindenberg & Akkermans 2014.

10 Akkermans & Van Wees 2007; Huver e.a. 2007; Akkermans e.a. 2008.

11 Zie over secundaire aansprakelijkheid Maes 2020.

12 *Evenwichtskunst* 2011; Hartlief, AA 2021, p. 740-742.

rampenfonds.¹³ In dat geval dient de overheid tevens te erkennen dat sprake was van een *directe* schadeveroorzaker en aandacht te besteden aan de mogelijkheid om de schade op de private schadeveroorzaker te verhalen¹⁴ en het bestaan van andere mogelijkheden tot schadevergoeding¹⁵ zodat de lasten – ook vanuit het perspectief van gedupeerden – eerlijk worden verdeeld en de (financiële) verantwoordelijkheid voor de schade redelijkerwijs bij de schadeveroorzakers wordt belegd.

3.1.1.2 *De waarde van excuses*

Een tweede manier om erkenning te bieden aan gedupeerden is het aanbieden van excuses. Door te erkennen dat een fout is gemaakt, uit te leggen hoe de fout heeft kunnen gebeuren, en aan te geven hoe dit in de toekomst zal worden voorkomen¹⁶ ervaren gedupeerden genoegdoening.¹⁷ Het ontvangen van excuses of spijtbetuigingen kan helpen in de verwerking van leed van gedupeerden.¹⁸ Bij schade van immateriële aard kunnen excuses zelfs meer op prijs worden gesteld dan financiële compensatie.¹⁹ Voorts kunnen excuses zorgen dat gedupeerden zich constructiever gedragen tijdens het (verdere) proces van schadeafhandeling en bevorderen dat gedupeerden schikken of akkoord gaan met de ingestelde schade-procedure in plaats van een juridische procedure starten.²⁰ Als de overheid publieke excuses maakt, zorgt dit in de ogen van veel gedupeerden voor vastlegging en genoegdoening, en verkleint de verwachting van toekomstige fouten of schade.²¹

Excuses zijn in het recht echter een gecompliceerd verschijnsel. Hoewel de overheid excuses zou kunnen inzetten als instrument van behoorlijk bestuur, wordt veelal gevreesd dat bij het erkennen van een normoverschrijding ook aansprakelijkheid wordt erkend,²² waardoor de overheid ook in financiële zin verantwoordelijk wordt en bovendien vanwege precedentwerking mogelijkserwijs ook in de toekomst zal zijn. Jurisprudentieonderzoek naar het civielrecht wijst uit dat deze angst niet ongegrond is: excuses, ook van private partijen, resulteren inderdaad vaak in aansprakelijkheid.²³ Bij overheidsprojecten waar de overheid een secundaire rol speelt en schade heeft gefaciliteerd, lijkt het derhalve niet te verwachten dat de overheid excuses maakt, ondanks de mogelijk positieve effecten hiervan.

3.1.1.3 *Bieden van schadevergoedingen*

Het is niet verwonderlijk dat gedupeerden als derde onderdeel van erkenning tevens behoefte hebben aan vergoeding van hun schade. Financiële compensatie kan een verbroken relatie en vertrouwen herstellen als de schadeveroorzaker

13 Ammerlaan 2009, p. 59-60; *Over leven in de medische letselschadepraktijk* 2008; Begemann 1995; *Kamerstukken II* 1989/90, 21490, nr. 1-2; Ten Boom & Kuijpers 2008; Van de Bunt 2016; Faure, Hartlief & Van Maanen 2020.

14 Van de Bunt 2016, p. 59-64.

15 Zoals verzekeringen, sociale zekerheid en liefdadigheid; Van de Bunt 2016, p. 54-58.

16 Zie over de onderdelen van een goed excuus: Lazare 2004; Allan 2008.

17 Akkermans & Van Wees 2007.

18 Huver e.a. 2007; Akkermans e.a. 2008; Ammerlaan 2009, p. 66-68.

19 Haesevoets e.a. 2013; Akkermans e.a., *WPNR* 2008/6772; Hulst, Akkermans & Van Buschbach 2014.

20 Allan 2008; Robbenolt 2003; Robbenolt 2006.

21 White 2006; Van Dijk 2017.

22 Brenninkmeijer *NTB* 2010/3; Hartlief, *AA* 2021, p. 740-742.

23 Hoogenboezem & Hees 2014; Wijntjens, *WPNR* 2016/7092; Zwart-Hink, *NJB* 2017/2032; Wijntjes 2020.

oprecht en begripvol overkomt.²⁴ De omvang van de vergoeding is van belang. Gedupeerden willen – zeker in vergelijking met andere gedupeerden – niet te weinig maar ook niet te veel vergoeding ontvangen. Zij willen begrijpen waarom zij een bepaald compensatiebedrag ontvangen.²⁵ Tegelijkertijd is het bieden van schadevergoeding niet genoeg om erkenning te bieden: geld is zelden voldoende om aan immateriële behoeften van gedupeerden te voldoen.²⁶

Zeker bij schadeclaims jegens de overheid gaat het verhaal achter de claim – datgene waar de burger echt mee zit – zelden over financiële vergoedingen: de burger wil gezien en erkend worden.²⁷ Evenwel ervaren sommige gedupeerden een financiële vergoeding van overheidswege als teken van erkenning vanuit de samenleving.²⁸ Geld kan zelfs, bijvoorbeeld via een gestandaardiseerde vergoeding, erkenning bieden voor geleden immateriële schade, of materiële schade die moeilijk te kwantificeren is.²⁹ Tegelijkertijd geldt ook hier dat omvang en uitleg van belang zijn voor het ervaren van erkenning: men moet niet het gevoel krijgen afgekocht te worden of juist slechts een ‘fooï’ te ontvangen.

Het bieden van compensatie ligt ingewikkeld. Enerzijds lijkt het bij gefaciliteerde schade waarschijnlijk dat gedupeerden meer van hun overheid verlangen dan een financiële vergoeding. Anderzijds kan een vrijwillige (eventueel gestandaardiseerde) schadevergoeding van overheidswege gedupeerden een gevoel van erkenning bieden, ook voor geleden immateriële schade.³⁰ Dit lijkt extra pregnant gezien de verantwoordelijkheid die gedupeerden de overheid als (tweedelijns) schadeveroorzaker lijken toe te rekenen, en de terughoudendheid van de overheid om die erkenning te bieden via excuses. Als de overheid besluit om gedupeerden te compenseren zal zij, om aan immateriële behoeften tegemoet te komen, aandacht moeten besteden aan de inrichting van het proces van schadeafhandeling.

3.1.2 *Ervaren rechtvaardigheid*

In het vorige hoofdstuk kwam reeds naar voren dat burgers onder meer rechtvaardigheid en eerlijkheid als heuristiek gebruiken om te bepalen of de overheid te vertrouwen is. Het gaat bij rechtvaardigheidsoordelen om *ervaren* of waargenomen rechtvaardigheid. De bepaling is subjectief en vindt plaats in de beleving van burgers (*the eye of the beholder*), los van of iets volgens juridische normen misschien rechtvaardig ‘is’ (objectief).³¹ In literatuur wordt een onderscheid gemaakt tussen distributieve en procedurele rechtvaardigheid, die beide een rol spelen in de bepaling van tevredenheid en vertrouwen.³² Vertrouwen kan worden opgewekt

24 Huver e.a. 2007; Akkermans e.a. 2008; Desmet, De Cremer & Van Dijk 2010; Desmet 2011; Desmet, De Cremer & Van Dijk 2011.

25 Kasperson, Golding & Tuler 1992; Fiske & Tetlock 1997; Tyler e.a. 1997; Bottom e.a. 2002; Fehr, Fischbacher & Gächter 2002; Camerer 2003; Tyler & Thorisdottir 2003; Henrich e.a. 2004; Van den Bos e.a. 2006; Van den Bos 2009, p. 89-114; Desmet 2011; Desmet 2012, p. 590-591; Brosnan & De Waal 2014; Van de Bunt 2016, p. 227.

26 Bottom e.a. 2002; Relis 2007; Desmet 2011.

27 Marseille & Harryvan 2012.

28 Ammerlaan 2009; Van de Bunt 2016.

29 Mulder 2009; Mulder, *NJB* 2010/229; Mulder 2013.

30 Zie over ‘smartengeld’ ook Lindenbergh 1998.

31 Lind & Tyler 1988.

32 Thibaut & Walker 1975; Lind & Tyler 1988; Brockner & Siegel 1996.

door een positieve uitkomst (distributief), maar tevens door een positief proces of behandeling (procedureel). De literatuur over ervaren rechtvaardigheid is groot en groeiend; de praktische toepassing van het concept is op diverse Nederlandse juridische procedures getoetst.³³

Het belang van *distributieve* rechtvaardigheid kwam al naar voren in de vorige paragraaf; mensen willen niet (veel) meer of minder dan (gelijkwaardige) anderen ontvangen als compensatie. Uitkomsten doen ertoe, zeker in individuele gevallen of rechtszaken waarbij mensen enigszins kunnen inschatten wat een voor hen rechtvaardige uitkomst zou zijn – bijvoorbeeld vergeleken met soortgenoten. Een systeem dat procedureel rechtvaardig overkomt, maar vooral resulteert in ongunstige uitkomsten voor burgers, stemt niet tevreden:³⁴ men krijgt dan, in de woorden van Verburg, het ‘dooie-mus-effect’.³⁵ Als burgers minder goed begrijpen wat voor hen een rechtvaardige uitkomst zou zijn (dit noemt men situaties van informatieonzekerheid), is de behandeling die zij ervaren tijdens de procedure van groot belang; daar leiden zij dan rechtvaardigheid vanaf.³⁶ De gemiddelde gedupeerde in mijn onderzoek zal het moeilijk vinden om exact te bepalen wat een terechte vergoeding voor hun schade zal zijn, omdat zij onvoldoende kennis heeft over bijvoorbeeld huizenprijzen (in gevallen van waardedaling) of bouwkunde (bij constructieve schade). In die gevallen blijkt ervaren procedurele rechtvaardigheid een sterker effect te hebben dan distributieve rechtvaardigheid, en kan zij zelfs compenseren voor negatieve(re) uitkomsten.³⁷

Ervaren *procedurele* rechtvaardigheid houdt in dat mensen het idee hebben dat zij tijdens een (juridisch) proces rechtvaardig zijn behandeld als de procedure, de manier waarop de uitkomst tot stand kwam, als rechtvaardig wordt ervaren.³⁸ Burgers willen serieus worden genomen, en niet zomaar ‘een dossiertje of nummertje’³⁹ zijn; via ervaren procedurele rechtvaardigheid kan zo ook erkenning worden geboden. Ervaren procedurele rechtvaardigheid draagt bij aan het daadwerkelijk oplossen van conflicten en aan het verbeteren van de band met de tegenpartij. Men is minder geneigd zich oncoöperatief op te stellen, te klagen of over te gaan tot juridische procedures.⁴⁰ Bovendien verhoogt het de bereidheid om beslissingen te accepteren en wetten en regels na te leven,⁴¹ en het vertrouwen in instituties.⁴² Een schadeaanpak die aanstuurt op ervaren procedurele rechtvaardigheid kan derhalve aansluiten bij recente pogingen om het Nederlandse rechtssysteem meer burgergericht te maken.⁴³

33 Bijvoorbeeld: Hulst 2017; Grootelaar 2018; Verburg 2019; Wever 2020; Ansems 2021.

34 Van Velthoven, *RMThemis* 2011; Doornbos 2017; Esaiasson e.a. 2019.

35 Verburg, *TC* 2013, p. 21; Grootelaar, Hulst & Van den Bos 2019.

36 Van den Bos 2009, p. 89-114.

37 Brockner & Wiesenfeld 1996.

38 Thibaut & Walker 1975; Thibaut & Walker 1978; Klaming & Bethlehem, *TVP* 2007; Euwema, Van der Velden & Koetsenruijter 2010; Van der Velden, Koetsenruijter & Euwema 2010; Marseille, Tolsma & De Graaf 2011; Marseille, Tolsma & De Graaf 2013; Van den Bos & Van der Velden 2013; Hulst 2017; Grootelaar 2018.

39 Verburg 2019, p. 238.

40 Van den Bos, Van der Velden & Lind 2014.

41 Folger e.a. 1979; Lind & Tyler 1988, p. 61; Grootelaar, Hulst & Van den Bos 2019, p. 121.

42 Lind & Tyler 1988; Tyler & Degoey 1996; Grootelaar 2018, p. 18-19; 165-168.

43 Zoals bijvoorbeeld in: Scheltema, *NTB* 2015/37; *Handleiding nadeelcompensatie* 2018; *Kamerstukken II* 2018/19, 32621, E, nr. 1; Scheltema *NTB* 2018/57.

Het brede begrip ‘procedurele rechtvaardigheid’ wordt in de literatuur uitgewerkt via een aantal onderdelen: het bieden van gelegenheid tot inspraak (*voice*); een respectvolle en waardige behandeling, en een neutrale, onpartijdige beslisser zonder bias. Ook vormt uitleg en uitlegbaarheid een onderdeel van procedurele rechtvaardigheid;⁴⁴ vanwege overlap met andere begrippen bespreek ik dit onderwerp in par. 3.1.3.

3.1.2.1 *Een stem: gehoord willen worden*

Een eerste onderdeel van procedurele rechtvaardigheid is een mogelijkheid tot inspraak. Veel burgers willen hun mening kunnen geven en hun stem laten horen. Op deze wijze ervaart men dat zij invloed kunnen uitoefenen op een procedure (*voice*), waardoor zij deze eerlijker of rechtvaardiger vinden verlopen.⁴⁵ Gedupeerden hebben ook in juridische procedures behoefte om hun kant van het verhaal te kunnen vertellen.⁴⁶ Het moment en de wijze waarop iemand mag participeren is van belang: het gaat erom dat burgers of gedupeerden ervaren dat zij serieus worden genomen.⁴⁷ Voor het realiseren van die ervaring is doorslaggevend dat men het idee krijgt dat daadwerkelijk naar de inspraak wordt geluisterd (*due consideration*).⁴⁸

De overheid kan burgers inspraak geven in haar (beslis-)procedures. Via de ‘participatieladder’⁴⁹ worden daarin gradaties onderscheiden: de overheid kan burgers raadplegen, maar kan tevens vragen te adviseren, te coproduceren, of mee te beslissen. In veel gevallen blijkt de meest hechte betrokkenheid, waarbij de overheid poogt te komen tot consensus met (toekomstige) gedupeerden, het meeste aan de inspraakbehoefte te voldoen en vertrouwen te wekken.⁵⁰ Als de overheid echter andere belangen mee moet wegen en niet tot consensus kan of wil komen, kunnen laagdrempelige manieren van inspraak effectiever zijn dan formele participatietrajecten, omdat burgers dan minder hoge verwachtingen over hun participatie-inbreng aanhouden.⁵¹

Er is een drietal aanvullende voordelen verbonden aan het betrekken van burgers bij een (beslis-)procedure. Als mensen inzicht krijgen in een belangenafweging resulteert dit in meer begrip en commitment voor de uitkomst van een proces.⁵² De uitvoering van een beslissing of project kan bovendien gunstiger verlopen door de persoonlijke relaties die (bijvoorbeeld met bepaalde vooraanstaande belangenvertegenwoordigers) tijdens een participatietraject zijn opgebouwd.⁵³ Tot slot kunnen de overheden en belangenvertegenwoordigers samen vaststellen wat er aan de hand is: men kan kennis delen en elkaars probleemdefinities en

44 Tyler & Degoe 1996; Akkermans & Van Wees 2007, p. 108; Lind & Arndt 2016.

45 Folger e.a. 1979; Kasperson, Golding & Tuler 1992; Frey & Oberholzer-Gee 1996; Grootelaar, Hulst & Van den Bos 2019, p. 94-95.

46 Huver e.a. 2007, p. 28; Klaming & Bethlehem, *TVP* 2007, p. 121; Hadfield 2008, p. 674; Van de Bunt 2016, p. 79.

47 Akerboom 2018; Siebers 2020.

48 Tyler 1986.

49 Arnstein 1969; Edelenbos & Monnikhof 2001, p. 242.

50 O’Hare, Bacow & Sanderson 1983; Susskind & Cruikshank 1987; Kasperson, Golding & Tuler 1992; Frey & Oberholzer-Gee 1996; Schively 2007; Laws e.a. 2012.

51 Kasperson, Golding & Tuler 1992; Rabe 1994.

52 De Bruijn, Ten Heuvelhof & In ’t Veld 1998, p. 12-20.

53 Teisman, De Bruijn & Edelenbos 2004, p. 430; Kaats & Opheij 2008; Van Meerkerk & Edelenbos 2014.

oplossingen verreiken (*joint fact* ofwel *truth finding*).⁵⁴ Complexe maatschappelijke problemen kunnen veelal beter worden aangepakt via een open en ‘horizontale’ opstelling, omdat belangenvertegenwoordigers betrokken worden bij het definiëren van het probleem en het bedenken en evalueren van mogelijke oplossingen. De denkrichtingen zijn dan meer divers en de uitkomst van het proces kent meer draagvlak.⁵⁵

Het opnemen van inspraakprocedures in de schadeafhandeling kan ervoor zorgen dat gedupeerden het gevoel hebben dat er naar hun verhaal en ervaring wordt geluisterd. Bovendien kan het resulteren in meer begrip bij burgers voor de complexiteit van een belangenafweging, en in een gezamenlijke probleembepaling die de kans op een gedeelde oplossing met draagvlak vergroot. Gedupeerden een stem geven kan een eerste onderdeel vormen van een ervaren rechtvaardige behandeling.

3.1.2.2 *Respectvolle behandeling*

Een tweede manier om ervaren procedurele rechtvaardigheid te realiseren, is het bieden van een respectvolle en waardige behandeling en bejegening.⁵⁶ De schade is de burger (tegen haar wil in) overkomen, en zij wil dus aandacht voor haar positie, serieus worden genomen en zo min mogelijk moeras in de procedure tegenkomen. Van de overheid mag volgens onder meer de Nationale ombudsman worden verwacht dat op *behoorlijke* – zo min mogelijk juridiserende of bureaucratische – wijze met schadeclaims wordt omgegaan.⁵⁷ Dat betekent tevens dat het beleid duidelijk, begrijpelijk en uitlegbaar moet zijn; een respectvolle behandeling kan niet compenseren voor ervaren onrechtvaardig beleid.⁵⁸

De overheid kan zich inzetten om de processen en procedures zo veel mogelijk in te richten op het ‘ontzorgen’ van burgers. Een eerste onderdeel van een respectvolle behandeling van burgers is niet te veel initiatief van de schadelijdende burger te verwachten, maar haar begeleiden bij aanvragen van compensatie of indienen van schadeclaims. In omstandigheden waar mensen in een staat van onrust, onzekerheid en verwarring verkeren, zoals bij schade, is de mentale belasting groot.⁵⁹ De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid waarschuwde dat dan niet te veel van de zelfredzaamheid of het ‘doenvermogen’ (proactief gedrag) van burgers moet worden verwacht. De behoefte aan ‘ontzorgen’ is in die gevallen des te groter.⁶⁰ De overheid kan aan deze behoeften tegemoet

⁵⁴ De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld 1998, p. 12-20; Van Buuren & Edelenbos 2005, p. 203-232; *De zoektocht naar het vak* 2010, p. 66; Laws e.a. 2012.

⁵⁵ Churchman 1967; Rittel & Webber 1973; Van Bueren, Klijn & Koppenjan 2003; *Lerende overheid* 2006; Crowley & Head 2017.

⁵⁶ Akkermans & Van Wees 2007, p. 108; Lind & Arndt 2016; Grootelaar, Hulst & Van den Bos 2019, p. 96; naar Lind e.a. 1993.

⁵⁷ *Behoorlijk omgaan met schadeclaims* 2009; *Behoorlijk omgaan met schadeclaims* 2011; Brenninkmeijer, Van der Bijl & Van der Vlugt 2012, p. 98-99; zie ook het dienstbaarheidsbeginsel: CBb 21 december 2017, ECLI:NL:CBB:2017:414, m.nt. R. Ortlep; CRvB 10 januari 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:128, m.nt. R. Ortlep.

⁵⁸ Esaiasson 2010, p. 367-368.

⁵⁹ Akkermans & Van Wees 2007; Huver e.a. 2007.

⁶⁰ *Weten is nog geen doen* 2017; Elsman 2018; Bovens & Keizer 2020.

komen door burgers zo veel mogelijk te begeleiden en maatwerk te bieden in schadeprocedures.⁶¹

In een respectvolle, behoorlijke behandeling na gefaciliteerde schade zou de burger ten tweede zo min mogelijk zelf op zoek moeten naar de voor haar relevante informatie. In plaats daarvan zou de informatievoorziening op de behoeften van verschillende doelgroepen kunnen worden toegespitst aan de hand van schadesoorten, afhankelijk van iemands voortgang in het schadeproces, et cetera. Gedupeerden zullen informatie behoeven over het verloop van de schadeprocedure, maar willen daarbij weten wat iets voor hén betekent. Het enkel ‘zenden’ van informatie zonder dat burgers duidelijk wordt gemaakt waarom zij communicatie-uitingen ontvangen en of er iets van hen wordt verwacht, kan zeker in situaties van beperkt doenvermogen leiden tot inactiviteit, wanbegrip of zelfs wanhoop.⁶² De overheid kan in deze behoefte voorzien via een gerichte communicatiestrategie waarin persoonlijke en empathische berichtgeving helder maakt wat precies wordt verwacht van gedupeerden.⁶³

Een derde concrete maatregel om burgers in hun beperkte doenvermogen tegemoet te komen in schadesituaties is het instellen van een centraal schadeloket.⁶⁴ De procedure wordt voor de burger gemakkelijker gemaakt als zij alle schade in een keer kan melden, in plaats van verschillende (civiele en bestuursrechtelijke) trajecten te starten. Ingewikkelde juridische vragen zoals causaliteit of de juiste adressant van een claim kunnen zo ‘achter de schermen’ door betrokken overheden en private schadeveroorzakers worden afgehandeld. Binnen het domein van nadeelcompensatie en planschade is inmiddels meermaals een schadeloket ingericht.⁶⁵ Een loket kan bovendien onafhankelijk van overheid en private schadeveroorzaker worden ingesteld,⁶⁶ wat aan de rechtvaardigheidsbehoefte aan een onafhankelijk oordeel (zie hierna) kan voldoen.

Zo kan de overheid een procedure richting gedupeerden respectvol en laagdrempelig vormgeven via begeleiding en maatwerk, het gericht en duidelijk communiceren aan verschillende groepen gedupeerden, of het inrichten van een centraal loket waar burgers met verschillende schadesoorten en -claims terecht kunnen. Tot slot kan de overheid aandacht besteden aan de positie van gedupeerden en een laagdrempelige procedure inrichten door vergoedingen uit te keren voorbij de strikte regels van het aansprakelijkheidsrecht.

Als schade is ontstaan, moeten verscheidene zaken worden vastgesteld alvorens tot vergoeding van de schade kan over worden gegaan, zoals de aard van de schade, diens causaliteit, toerekenbaarheid, of voorzienbaarheid. De eisen voor schadevaststelling kunnen soepel of strikt worden opgesteld: dat is niet per se

61 Akkermans & Van Wees 2007, p. 113-118; Huver e.a. 2007, p. 87-88; *De zoektocht naar het vak* 2010; Marseille & Harryvan 2012; Bovens & Keizer 2020; zie over maatwerk ook: Koenraad *NTB* 2021/61; Kortmann *NTB* 2021/59.

62 Een sprekend voorbeeld: Steinmetz 2013.

63 Sandman 1993, p. 62-73; Shapiro, Buttner & Barry 1994; Slovic 2000; Rijnja 2012; Pol 2016; Pol & Swankhuisen 2020, p. 162-179.

64 Van Manen, *BR* 2003; Damen, *O&A* 2010/61; Van Ettekoven 2012, p. 344-345; Van den Broek 2014; Damen *NTB* 2020/2, p. 14-15.

65 Van den Broek & Tjepkema 2015, p. 19; Peeters *BR* 2005/192.

66 Van Manen, *BR* 2003; *Behoorlijk omgaan met schadeclaims* 2011, p. 17, 24-25; Van Ettekoven 2012, p. 344-345; Van den Broek 2014.

een juridische, maar meer een rechtspolitieke en dus bestuurlijke beslissing.⁶⁷ Gedupeerden hebben in het algemeen behoefte aan en meer baat bij een eenvoudige procedure, waar de overheid zich voor kan inzetten door de regels over feitenvaststelling en schadebepaling (in principe) in het voordeel van de burger op te stellen.⁶⁸ In de meest ruimhartige aanpak zou de overheid kunnen besluiten om de bewijslast te dragen, zodat in principe wordt aangenomen dat de schade niet door de gedupeerde is veroorzaakt. Deze stap kan gedupeerden erkenning bieden – hen is het leed in principe niet aan te rekenen – maar kan zware gevolgen voor de schatkist hebben, dus is het van belang dat de overheid hier zorgvuldig mee omgaat en hiertoe slechts bij (maatschappelijk) ingrijpende en gelijksoortige schadegevallen besluit.⁶⁹

3.1.2.3 *Onafhankelijk oordeel*

Een derde onderdeel van procedurele rechtvaardigheid wordt gevormd door de mogelijkheid tot een onafhankelijk oordeel over hun schade en schadevergoeding. Zoals gezegd dienen er nadat schade is ontstaan allerlei feiten te worden vastgesteld. Daarbij is een belangrijke behoefte van gedupeerden dat die vaststelling op een onafhankelijke manier plaatsvindt. Zowel de experts die worden ingeschakeld om te helpen tot feitenvaststelling te komen, als de beslisbevoegden die de uiteindelijke compensatie vaststellen, dienen onpartijdig te zijn en bias te voorkomen; het inschakelen van externe expertise kan bijdragen aan de ervaren legitimiteit van beleid.⁷⁰ Als experts het onderling oneens zijn, kan dit echter resulteren in meer onzekerheid en wantrouwen bij gedupeerden.⁷¹ Er moet derhalve een neutrale beslisser zijn die vrij van vooroordelen een gemotiveerd besluit neemt dat de inzichten van deskundigen samenvoegt en afweegt.⁷² Als de overheid een faciliterende rol in de schade heeft gespeeld en schadebeleid inricht waar zij ‘zowel de geschilbeslechter als wederpartij is’⁷³ is het des te belangrijker dat gebruik wordt gemaakt van onafhankelijke beslissers zodat geen schijn van partijdigheid optreedt bij het maken van een afweging.

Gedupeerden kunnen tevens behoefte hebben aan breder ingestoken waarheidsvinding (‘wat is er gebeurd?’).⁷⁴ Zeker bij zaken waar de overheid zowel de schade heeft gefaciliteerd, wederpartij is, en tevens het primaire schadebesluit zal nemen, is van belang dat burgers ook een oordeel van en bescherming bij een rechter kunnen zoeken.⁷⁵ Als het vertrouwen laag is, hebben gedupeerden behoefte aan (politieke) verantwoording en institutionele inbedding van controle die zij bij de rechterlijke macht kunnen vinden.⁷⁶ Een onafhankelijk oordeel moet niet te ingewikkeld te bereiken zijn. Gedupeerden dienen niet te verzanden in de

⁶⁷ Bosdriesz & Schuurmans 2012.

⁶⁸ Huibers, Kunst & Van Wingerden 2019.

⁶⁹ Aldus de Afdeling advisering van de Raad van State: *Kamerstukken I* 2015/16, 34041, nr. C.

⁷⁰ Tyler & Degoe 1996; Van Prooijen e.a. 2006; Akkermans & Van Wees 2007, p. 108; Van Velthoven, *RMThemis* 2011; Broekema, Van Eijk & Torenvlied 2018.

⁷¹ Futrell 2003.

⁷² Leventhal 1980, p. 27-55; Grootelaar, Hulst & Van den Bos 2019.

⁷³ Grootelaar 2018, p. 128; zie ook Hulst 2017, p. 113-131.

⁷⁴ Hadfield 2008, p. 669-670.

⁷⁵ Grootelaar 2018, p. 128.

⁷⁶ Sandman 1993; Schively 2007; de resultaten van alternatieve geschilbeslechting in plaats van rechterlijke toetsing zijn nog onvoldoende onderzocht: Van Zelst, *NJB* 2018/1999.

complexe rechtsmachtverdeling bij overheidsaansprakelijkheid.⁷⁷ Hun toegang tot de rechter moet begrijpelijk en overzichtelijk worden vastgelegd.

3.1.3 Informatie en zingeving

Het derde thema in de behoeften van gedupeerden werd al even zichtbaar in de vorige paragraaf: gedupeerden verlangen nadat schade is ontstaan op verschillende wijzen informatie. Naast het nodige onafhankelijke onderzoek en bewijsvergaring om aan schadevaststelling te doen en een juiste vergoeding vast te stellen, zoals hierboven beschreven, zijn veel gedupeerden ook in bredere zin op zoek naar waarheidsvinding en informatie om hun onzekerheid te verminderen.

De behoefte aan informatie en beantwoording van vragen die zal opspelen bij schadeafhandeling kan in verschillende onderdelen worden uiteengezet. Allereerst zullen gedupeerden willen weten wat er is gebeurd en wat er tijdens de schadeprocedure staat te gebeuren. Zowel de schadeoorzaak als het schadebeleid dienen op een begrijpelijke wijze aan gedupeerden te worden uitgelegd, maar ook draagkrachtig te worden gemotiveerd, onderbouwd en verantwoord. Daarbij kan proactieve openbaarheid een rol spelen volgens bepaalde perspectieven uit het crisismanagement. Gedupeerden zullen willen weten of er nog risico's gepaard gaan met de eventuele voortzetting van het project, of met de schadeafhandeling zelf, en hier een open houding van de overheid over verwachten. Daarnaast willen gedupeerden bovendien een duidelijk en coherent verhaal (of *frame*) over wat er is gebeurd. Zij willen daarmee tevens voorkomen dat anderen hetzelfde overkomt als hen en zij verwachten preventieve maatregelen in de toekomst. Ten slotte komt uit onderzoek naar rampen en crises naar voren dat gedupeerden behoefte hebben aan een voortvarende schadeaanpak: zij willen weten hoelang (hun betrokkenheid bij) de schadeafhandeling gaat duren. De nasleep van schade moet bovendien niet zélf schade veroorzaken: er moet (uitzicht op) afsluiting worden geboden.

3.1.3.1 Uitleg en verantwoording

Gedupeerden behoeven ten eerste informatie over wat hen is overkomen. Uitleg en verantwoording (*explanations*) kunnen bijdragen aan ervaren procedurele rechtvaardigheid.⁷⁸ Als mensen begrijpen waarom dingen gebeuren, vermindert hun onzekerheid en kunnen zij beter inschatten of dat wat hen overkomt rechtvaardig is, zoals of hun schade rechtvaardig wordt afgehandeld. Een gedeeld begrip tussen de schadeveroorzaker en de gedupeerden over wat er precies verkeerd is gegaan is belangrijk voor de verwerking en lijkt een belangrijke stap in vertrouwensherstel te vormen.⁷⁹ Gedupeerden zullen daarom informatie willen over de belangenafweging en context die ten grondslag lag aan de schadeoorzaak en de schadeafhandeling.⁸⁰ Het begrip 'uitleg' moet niet worden opgevat als 'ik zal het u nogmaals uitleggen'; gedupeerden wensen dat keuzes en beleid echt uit

⁷⁷ Van Ravels *JBPlus* 2009/130; Van Ettekoven, Van Ravels & Tjepkema *O&A* 2011/36; Van Ettekoven 2012.

⁷⁸ Lind & Arndt 2016.

⁷⁹ Bachmann, Gillespie & Priem 2015, p. 1126.

⁸⁰ Karsten & De Graaf 2011, p. 4.

te leggen – te motiveren – en te verantwoorden zijn.⁸¹ Door een adequate uitleg van de situatie zullen burgers de situatie beter begrijpen, geen onredelijke verontwaardiging ervaren of overdreven risicoschatting hanteren.⁸²

3.1.3.2 Openbaarheid

Als tweede informatiebehoefte kennen gedupeerden een verlangen naar eerlijkheid en openheid over onzekerheden en risico's.⁸³ De aangerichte schade vestigt de aandacht op het bestaan van risico's. Het is belangrijk dat de overheid deze risico's niet minimaliseert maar deze juist contextualiseert en er open over communiceert: niet alle pech kan weg. Het stilzwijgen of minimaliseren van (toekomstige) risico's werkt meestal averechts, zeker als schade eenmaal is ontstaan.⁸⁴ Burgers zullen juist beter begrijpen waarom en accepteren dat de overheid het ontstaan van de schade heeft gefaciliteerd als zij de belangen- en risicoafweging van de overheid kunnen doorgronden.⁸⁵ De overheid kan proberen om gedupeerden te helpen haar afwegingen te begrijpen door open over onzekerheden te communiceren of via toezichthouders of onderzoekscommissies inzicht te laten verschaffen en gedupeerden een gevoel van verantwoording of zelfs controle te geven.⁸⁶

3.1.3.3 Betekenisgeving en preventie

Een derde informatiebehoefte van gedupeerden na gefaciliteerde schade is het verkrijgen van verklaring en betekenis van de schadeveroorzakende gebeurtenis. Daarmee hangt samen dat gedupeerden geruststelling wensen dat de schade hen of anderen niet nogmaals zal overkomen. Als de schadeveroorzaker een coherent verhaal rond een crisis kan construeren en vertellen, waarin de schadeoorzaak en de gedupeerde groep worden beschreven, empathie wordt geuit, en overtuigende beloften voor de toekomst worden gedaan, kan dit de vertrouwensrelatie herstellen.⁸⁷ Een gedeelte van deze 'zingeving', 'waarheidsvinding' of 'cognitieve coping'⁸⁸ kan ook worden uitgevoerd door of door de overheid worden uitbesteed aan onderzoekscommissies, toezichthouders, of de media.⁸⁹ Gedupeerden verwachten echter primair van hun overheid – die hen dient te beschermen – dat zij na schade met een geloofwaardig verhaal en concreet plan komt over risicobeheersing en -preventie in de toekomst. Zij wensen dat de overheid leert van de schade en de (bestuurlijke) crisis die is ontstaan door de gefaciliteerde schade, en zo nodig beleid of organisatiestructuren aanpast.⁹⁰

81 Bies & Moag 1986, p. 43-55; Karsten 2013, p. 332-333; Verburg 2019, p. 95.

82 Sandman 1993, p. 6-9; Anker 2016.

83 Sandman 1993; Sandman 2006, p. 261; Boin e.a. 2017, p. 95; Van der Bles e.a. 2020.

84 Sandman 2006; Rodríguez e.a. 2007; *Evenwichtskunst* 2011; Van Eeten e.a. 2012.

85 Helsloot e.a. 2012, p. 141-165; Rijnja 2018.

86 Six 2010; De Bruijn & Van der Steen 2013; Van der Steen 2013, p. 55-58; Paauw-Fikkert, Six & Robben 2014.

87 't Hart 1993; Boin e.a. 2017; Boin, Brown & Richardson 2019.

88 Ammerlaan 2009, p. 64-65.

89 Boin e.a. 2017, p. 90-93.

90 Feldthusen, Hankivsky & Greaves 2000; Roux-Dufort 2000; Kingdon 2003; Akkermans & Van Wees 2007, p. 105; Boin, 't Hart & McConnell 2008, p. 295-296; Hadfield 2008; Elliot 2009; *Evenwichtskunst* 2011; Boin e.a. 2017, p. 163; Broekema, Van Kleef & Steen 2017; Broekema 2018.

3.1.3.4 Voortvarendheid en afsluiting

Tot slot verlangen gedupeerden dat schade en vooral de nasleep van schade niet te lang voortduurt. In onzekerheid verkeren over de schade en de gevolgen van schadebeleid voor individuele burgers (waaronder mogelijke vergoedingen) is mentaal zeer belastend.⁹¹ Gedupeerden beoordelen procedures beter als zij ze als snel ervaren;⁹² ze hebben behoefte aan een voorspoedige afhandeling van schade en een reactie vanuit de overheid op wat hen is overkomen.⁹³ Dit past bij het principe van rechtszekerheid,⁹⁴ en de verplichting voor de Nederlandse staat om zich te houden aan een ‘redelijke termijn’ uit het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.⁹⁵ Gedupeerden willen bovendien de gelegenheid krijgen om de gebeurtenis (mentaal) af te sluiten (*closure*).⁹⁶ Bij crises is het belangrijk dat de overheid voorkomt dat nasleep van schade de ‘ramp na de ramp’ wordt.⁹⁷ Als onzeker- en onduidelijkheden lange tijd voortduren, biedt dit een voedingsbodem voor wantrouwen.⁹⁸

Al met al kampen gedupeerden met verschillende informatie- en zingeving-behoeften: zij willen weten wat er gebeurd is en waarom, zij willen weten wat er nog kan gebeuren en hoe de overheid dat probeert te voorkomen, en zij willen weten hoelang zij nog schade kunnen verwachten en hoelang het proces van schadeafhandeling zal duren. Het is belangrijk dat de overheid die vragen, die des te meer zullen leven als de overheid zelf (indirect) betrokken was bij het ontstaan van de schade, adequaat en voortvarend beantwoordt. Als de overheid tegemoet wil komen aan de behoeften van gedupeerden dient de schadeafhandeling niet alleen op een ervaren rechtvaardige wijze maar tegelijkertijd duidelijk en voortvarend plaats te vinden; gedupeerden willen zo kort mogelijk in (rechts-) onzekerheid verkeren.

Bepaalde zorgvuldigheidsnormen binnen het rechtssysteem kunnen echter voorkomen dat schadeafhandeling voortvarend plaatsvindt. Het geldende schadevergoedingsrecht kent normen en uitgangspunten die het bemoeilijken dat de overheid als indirecte schadeveroorzaker een rol speelt in de vergoeding van schade. Het sluit daarbij niet altijd goed aan bij de behoeften van gedupeerden, zoals reeds geconstateerd in ander onderzoek.⁹⁹ Ik richt mij niet direct op deze mismatch, maar schets in de volgende paragraaf de mogelijkheden die er in het bestaande stelsel van schadevergoeding zijn en de belangrijkste knelpunten hierin voor gedupeerden die te maken hebben gekregen met door de overheid gefaciliteerde schade. De nadruk in de presentatie van het geldende

⁹¹ Tversky & Kahneman 1974; Kahneman 2011.

⁹² Mulder 2013, p. 98; Rijnhout *NTBR* 2017/39, p. 286.

⁹³ Bytsek 2008, p. 91; Brändström, Kuipers & Daléus 2008; *Behoorlijk omgaan met schadeclaims* 2009, p. 51.

⁹⁴ ABRvS 29 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:188 (concl. A-G R.J.G.M. Widdershoven), m.nt. J.A.R. van Eijdsen; Van de Bunt 2017; Lawson & Teuben, *BWKJ* 2004, p. 153-189.

⁹⁵ Van de Bunt 2016, p. 91-97.

⁹⁶ Hadfield 2008.

⁹⁷ 't Hart & Boin 2001; Bovens 2011.

⁹⁸ Shibutani 1966; Drabek 1986.

⁹⁹ Zoals diverse literatuur waar in dit hoofdstuk naar werd verwezen, met name: Lindenberg 1998; Huver e.a. 2007; Akkermans e.a. 2008; Ammerlaan 2009; *Behoorlijk omgaan met schadeclaims* 2009; *Behoorlijk omgaan met schadeclaims* 2011; Lindenberg & Akkermans 2014; Van de Bunt 2016.

schadevergoedingsrecht ligt daarom op de ingewikkeldheden van het verkrijgen van schadevergoeding van overheidswege.

3.2 Het geldende schadevergoedingsrecht

In het Nederlandse rechtssysteem is het uitgangspunt van de overheid dat eenieder zijn eigen schade draagt.¹⁰⁰ De verantwoordelijkheid voor geleden schade ligt in principe altijd bij jezelf, tenzij er een rechtsgrond is om deze schade op een ander af te wentelen. Als de overheid schade veroorzaakt, kan dat op een onrechtmatige of een rechtmatige wijze. Afhankelijk van de schadeoorzaak kan dit resulteren in schadevergoedingen via de onrechtmatige daad (par. 3.2.1), of via nadeelcompensatie of planschade voor schade die niet door onrechtmatig overheidshandelen is veroorzaakt (par. 3.2.2). De overheid kan ook besluiten om schade te vergoeden zonder dat hier een rechtsgrond voor is, in de vorm van een onverplichte tegemoetkoming (par. 3.2.3). Deze laatste vorm van schadeafhandeling lijkt het meest te passen bij de rol van de overheid in dit onderzoek als indirecte schadeveroorzaker.

3.2.1 *Onrechtmatige daad*

Het aansprakelijkheidsrecht richt zich op de vraag of er reden is om iemand anders dan de gedupeerde de schade te laten vergoeden. De belangrijkste rechtsgrond is de onrechtmatige daad zoals omschreven in art. 6:162 van het Burgerlijk Wetboek (BW). Als iemand toerekenbaar onrechtmatig jegens een ander handelt en hierdoor schade optreedt, is die eerste ander verantwoordelijk voor het vergoeden van deze schade, en dus aansprakelijk. Voor de beoordeling van onrechtmatig handelen kent het recht het relativiteitsvereiste (art. 6:163 BW): de geschonden norm moet als bedoeling hebben gehad om schade te voorkomen. De omvang van de schadevergoeding kan worden bepaald op grond van afdeling 6.1.10 BW, waar onder meer wordt ingegaan op de soorten schade die in aanmerking komen voor vergoeding, de rol die eigen schuld heeft gespeeld in het ontstaan van de schade, en in hoeverre naar redelijkheid een causaal verband tussen de schadeoorzaak en de schade kan worden getrokken.

Het wettelijke stelsel van de onrechtmatige daad is ook van toepassing op de overheid. De burger hoort te kunnen vertrouwen op rechtmatig overheidsoptreden. De overheid moet aanspreekbaar zijn als zij onrechtmatig handelt en hierdoor schade voor haar burgers veroorzaakt.¹⁰¹ Om de overheid aansprakelijk te stellen gelden in principe dezelfde voorwaarden: ook hier moet de toerekenbare onrechtmatigheid, relativiteit en causaliteit van de schade worden vastgesteld. Aan de andere kant kunnen er wel bijzonderheden worden genoemd die overheidsaansprakelijkheid onderscheiden van de aansprakelijkheid van private partijen. Zo betekent marginale toetsing dat de rechterlijke macht zich terughoudend

¹⁰⁰ Hartlief 1997.

¹⁰¹ Polak 2012.

opstelt bij kwesties waar aan het bestuur ruime bevoegdheden (ook wel ‘beleidsvrijheid’) zijn toegekend. Omdat de rechter haar eigen oordeel niet voor die van het bestuur moet stellen, wordt onrechtmatigheid bij zulke bevoegdheden minder snel aangenomen. Aan de andere kant is de overheid via bijvoorbeeld de algemene beginselen van behoorlijk bestuur aan meer normen gebonden dan een burger of private partij, dus kan ook worden gesproken van een ruimere aansprakelijkheid. Een directe vergelijking tussen de aansprakelijkheid van private partijen en die van de overheid kan eigenlijk niet worden gemaakt.¹⁰²

Hoewel ook andere wetsartikelen, zoals art. 6:174 BW over opstalaansprakelijkheid, de grondslag kunnen vormen voor overheidsaansprakelijkheid,¹⁰³ is art. 6:162 BW in de praktijk de belangrijkste grondslag. Dit artikel kan worden toegepast op onrechtmatige besluiten (zoals in strijd met de wet verleende vergunningen of ontheffingen), op onrechtmatig feitelijk handelen (onjuiste mededelingen of gebrekkige uitvoering van werkzaamheden), op onrechtmatige regelgeving (verordeningen in strijd met een formele wet), op onrechtmatige formele wetgeving (hoewel dit ingeperkt wordt door het toetsingsverbod: aan de Grondwet kan niet worden getoetst¹⁰⁴), en zelfs op onrechtmatige rechtspraak. Tegelijkertijd is het niet eenvoudig om een succesvol beroep te doen op onrechtmatig overheids-handelen krachtens art. 6:162 BW. De toepassing van relativiteits- en causaliteitsvereisten en de mogelijkheid dat schade door eigen schuld is ontstaan, perken de overheidsaansprakelijkheid in.¹⁰⁵ Ook wordt de aansprakelijkheid van de overheid de laatste jaren ingeperkt door de wetgever.¹⁰⁶

Bij overheidsaansprakelijkheid is de zogenaamde rechtsmachtverdeling een notoir knelpunt. Zowel de bestuursrechter als de civiele rechter is in bepaalde gevallen bevoegd om kennis te nemen van schadeclaims.¹⁰⁷ Dit zorgt ervoor dat het voor burgers soms moeilijk is om te begrijpen bij wie zij precies moeten aankloppen. De verschillende wegen om een schadeclaim tegen de overheid in te dienen bij de rechter zijn ‘berucht moeilijk’¹⁰⁸ en ‘de kans [is] groot dat burgers op de weg naar hun doel verdwalen.’¹⁰⁹

De bestuursrechter is, een enkele uitzondering daargelaten, enkel bevoegd tot kennisneming van schadeclaims die het gevolg zijn van besluiten die bij de bestuursrechter zijn aan te vechten (appellabele besluiten). Is een besluit vernietigd door de bestuursrechter, dan is het daarmee onrechtmatig, waarmee een begin van een mogelijk recht op schadevergoeding is gemaakt. Vloeit de schade echter voort uit feitelijk handelen van de overheid of haar ambtenaren of uit algemeen verbindende voorschriften, dan is de burgerlijk rechter bevoegd. Vanuit het bestuursrechtelijke systeem is de beperkte competentie van de bestuursrechter logisch: er moet (materiële en processuele) ‘connexiteit’ zijn – als

¹⁰² Polak 2012; zie verder Keirse & Ortlep 2017.

¹⁰³ Hartlief 2012.

¹⁰⁴ Art. 120 van de Grondwet.

¹⁰⁵ Zie voor veel meer over de rechtsontwikkelingen de vijfjaarlijkse reflecties: Polak e.a. *O&A* 2002; Polak e.a. *O&A* 2008/48; Van Ettekovén e.a. *O&A* 2013/32; Van Ettekovén e.a. *O&A* 2018/23.

¹⁰⁶ Bijvoorbeeld via de Wet aansprakelijkheidsbeperking DNB en AFM en bonusverbod staatsgesteunde ondernemingen, *Stb.* 2012, 265; zie voor kritiek Van Ettekovén e.a. *O&A* 2013/32.

¹⁰⁷ Van Ettekovén 2011.

¹⁰⁸ Van Ravels *JBPlus* 2009/130.

¹⁰⁹ Schueler *JBPlus* 2004.

de bestuursrechter bevoegd is om over de (on-)rechtmatigheid van een besluit te oordelen en deze te vernietigen, kan zij ook oordelen over een schadevordering rond dit besluit.¹¹⁰ Vanuit een burger gezien is dit minder aantrekkelijk en ingewikkelder: afhankelijk van de aard van de schadeoorzaak moet zij bij een andere rechter zijn, waarbij het toepasselijke procesrecht aanzienlijk kan verschillen – zo kent het civiele recht verplichte procesvertegenwoordiging en het risico om in proceskosten te worden veroordeeld. Vloeit de schade voort uit een appellabel besluit dan moet de burger eerst een procedure beginnen om het besluit vernietigd te krijgen, en moet zij hierna procederen over de schade door middel van een dagvaardingsprocedure of een verzoekschriftprocedure bij de bestuursrechter. Tot een schadebedrag van € 25.000 is het mogelijk om deze óf bij de bestuursrechter, óf bij de civiele rechter te vorderen. Hiernaast kan een burger bij de civiele rechter terecht voor een schadeclaim op grond van een onrechtmatige daad, maar de civiele rechter is hiermee ook het enige toevluchtsoord voor burgers die op willen komen tegen niet-appellabele besluiten (zoals formele wetgeving). Het systeem is weliswaar sinds 2013 versimpeld, aangezien een wetswijziging de zogenaamde zelfstandig schadebesluitprocedure afschafte, alsmede de keuzevrijheid die dankzij het Groningen/Raatgeverarrest ook voor claims boven de € 25.000 bestond.¹¹¹ Desondanks kan dit systeem van rechtsmachtverdeling voor een gemiddelde burger zeer ingewikkeld overkomen.

Het Nederlandse stelsel kent in aansluiting op de rechtsmachtverdeling tussen civiele rechter en bestuursrechter de regel van de formele rechtskracht.¹¹² Zes weken na het nemen van een besluit geldt de regel dat dat besluit rechtmatig wordt geacht te zijn, en rechtens onaantastbaar is geworden. Dit komt onder meer voort uit de wens om rechtszekerheid te bieden: overheidshandelen moet enigszins snel ‘vast’ kunnen staan en bindend zijn om duidelijkheid en zekerheid aan de burgers te bieden. Een en ander betekent dat een burger slechts gedurende zes weken kan opkomen tegen de (on-)rechtmatigheid van een besluit. Hierna zal zij bot vangen bij zowel de bestuursrechter (aangezien het besluit rechtens onaantastbaar is en derhalve niet meer kan worden vernietigd) en de civiele rechter (aangezien die uitgaat van de formele rechtskracht; hoewel de civiele rechter een ‘restrechter’ is, had de burger gedurende die zes weken de mogelijkheid om elders te procederen en is haar dus rechtsbescherming geboden). De mogelijkheid tot een bestuursrechtelijke rechtsgang en de hierbij horende formele rechtskracht zorgen zo dus voor een extra horde rond het aansprakelijk stellen van de overheid, vergeleken met het aansprakelijk stellen van een burger of private partij.¹¹³

¹¹⁰ Schueler *JBPlus* 2004; Van Ravels *JBPlus* 2009/130; Van Ettekoven 2011.

¹¹¹ Van Ettekoven 2011; Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten, *Stb.* 2013, 50.

¹¹² Schueler *JBPlus* 2004; Kortmann 2006, p. 165-200.

¹¹³ En worden daarom bekritiseerd door bijvoorbeeld Kortmann 2006, p. 165-200; Polak 2012, p. 141; de Hoge Raad heeft de toepassing van de formele rechtskracht recent gerelativeerd in beantwoording van prejudiciële vragen over aardbevingsschade in Groningen en meer waarde gehecht aan integrale geschilbeslechting en rechtsbescherming van burgers, hoewel de vraag is of deze nuancering ook in algemene zin geldt: zie HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278, *JB* 2019/158, m. nt. Sanderink; Sanderink & Schlössels *NJB* 2019/2694; Roozendaal *O&A* 2019/58; Kortmann *JBPlus* 2020/1.

3.2.2 *Rechtmatig overheidsoptreden: nadeelcompensatie en planschade*

Naast de overheidsaansprakelijkheid voor onrechtmatig optreden kent het Nederlandse recht ook een tak aansprakelijkheidsrecht voor rechtmatig overheidsoptreden. Van veel van het overheidshandelen wordt aangenomen dat het rechtmatig is. Toch komen er situaties voor waarin door rechtmatig overheidshandelen bepaalde groepen burgers onevenredige schade wordt toegevoegd. Op grondslag van het beginsel *égalité devant les charges publiques* (gelijkheid voor de openbare lasten) kan de overheid worden verplicht om zogenaamde nadeelcompensatie uit te keren.¹¹⁴ Dit beginsel is exclusief van toepassing op de overheid, van wie in bepaalde gevallen kennelijk meer wordt verwacht dan van private partijen. Het beginsel richt zich op die situaties waar schade een openbare last is: als de overheid in het nastreven van het algemeen belang weloverwogen (na een belangenafweging) besluit om een project te initiëren en uit te voeren dat voor een bepaalde groep burgers schade kan opleveren. In die situaties lijkt het niet (altijd) redelijk om deze schade slechts voor rekening van die bepaalde groep te laten.¹¹⁵

Het beginsel lijkt gezien de focus op de openbare last geschikt om vergoeding van gefaciliteerde schade bij overheidsprojecten te regelen. Het bereik van dit beginsel is breed; het kan worden toegepast op de diverse overheidshandelingen besluiten, feitelijke handelingen, nalatig handelen, en formele wetgeving.¹¹⁶ Desondanks gelden beperkingen: er wordt een sterke nadruk gelegd op het begrip *evenredigheid*, en alleen onevenredige schade – die kan worden gezien als een speciale¹¹⁷ en abnormale¹¹⁸ last – kan worden vergoed via nadeelcompensatie. De overheid kent dan wel een verplichting om burgers evenredig te behandelen, maar moet juist om deze reden voorzichtig omgaan met haar portemonnee. Er geldt een standaarddrempel van het ‘normaal maatschappelijk risico’ of ‘normaal ondernemersrisico’: men neemt aan dat ‘pech’ binnen een bepaalde drempel niet voor kosten van de samenleving hoeft te komen, maar door een individu kan worden gedragen.¹¹⁹ Het *égalité*beginsel krijgt binnenkort als titel 4.5 wettelijke status in de Algemene wet bestuursrecht (Awb).¹²⁰ In deze nog in werking te treden wet is te lezen dat het beginsel van toepassing is op ‘de rechtmatige uitoefening van [een] publiekrechtelijke bevoegdheid of taak’. Dit ruime toepassingsbereik – vrijwel alles dat de overheid rechtmatig in het algemeen belang kan en mag doen – is de reden waarom de inwerkingtreding van de titel lang is uitgesteld. De formele wetgever vreest een enorme toename van de hoeveelheid nadeelcompensatie en wil eerst via wetgeving paal en perk stellen.¹²¹

Naast nadeelcompensatie kan ook via planschade een vergoeding worden geboden voor rechtmatig overheidsoptreden.¹²² Door een wijziging in een

114 Zie uitvoerig: Tjepkema 2010; Van den Broek & Tjepkema 2015; Tjepkema 2016; Huijts 2020.

115 Tjepkema 2010, p. 198-220.

116 Tjepkema 2010, p. 221-226.

117 Tjepkema 2010, p. 355-408.

118 Tjepkema 2010, p. 409-532.

119 Zie wederom uitvoerig: Tjepkema 2010; Van den Broek & Tjepkema 2015; Tjepkema 2016; Huijts 2020.

120 *Stb.* 2013, 50; zie ook Tjepkema & Huijts 2019; Huijts 2020.

121 Van den Broek 2018.

122 Van den Broek 2002.

planologisch regime via bestemmingsplannen¹²³ kunnen belanghebbenden (omwonenden of omliggende bedrijven) vermogensschade ondervinden, doordat hun woongenot vermindert vanwege bijvoorbeeld ander uitzicht, geluidsbelasting, of grondgebruik dan in het oorspronkelijke regime was voorzien. Op basis van een vergelijking tussen het maximaal toegestane tussen beide planologische regimes wordt de waardevermindering per belanghebbende berekend. Ook hier gelden standaarddrempels via het normaal maatschappelijk risico. Bovendien komt een burger niet in aanmerking voor een planschadevergoeding voor een feitelijke verandering van haar omgeving, als zij via het bestaande bestemmingsplan reeds had kunnen afleiden dat deze verandering mogelijk was; zij wordt geacht in dat geval het risico reeds te hebben aanvaard ('voorzienbaarheid').¹²⁴

Vergoeding van schade veroorzaakt door rechtmatig overheidsoptreden is over het algemeen toegankelijker voor burgers – het is opgesteld ter extra bescherming van de burger jegens de overheid. Zo wordt op kosten van de overheid een deskundige ingeschakeld om een taxatie van de schade te maken, waardoor de overheid in zekere zin met de burger 'meedenkt' over de gegrondheid van een schadeclaim.¹²⁵ Het systeem kent echter bepaalde eigenschappen die schadeverhaal voor een gemiddelde burger compliceren.¹²⁶ Daar waar sommige formele wetten een vrij beperkte opsomming van schadeoorzaken kennen, kunnen burgers geen aanvullend beroep doen op het *égalité*beginsel bij een nadeelcompensatieverzoek en zullen zij bij de civiele rechter moeten aankloppen.¹²⁷ Hiernaast kan men alleen *onevenredige* schade vergoed krijgen, en de discussies over wanneer iets een speciale last is, zijn even juridisch als ingewikkeld van aard.¹²⁸ Verder blijkt uit jurisprudentie dat rechters gezien de rechtmatigheid van het overheidsoptreden streng kijken naar het causaal verband,¹²⁹ waardoor niet de overheid maar andere schadeveroorzakers kunnen worden aangewezen – en regels over nadeelcompensatie gelden alleen voor de overheid en niet voor private partijen. Bij projecten waar veelal meerdere publieke en private actoren betrokken zijn, kan dit resulteren in beperkte mogelijkheid tot vergoeding voor gedupeerden. Daar waar verschillende overheden betrokken zijn, kan onduidelijkheid bestaan over tot wie burgers hun aanvraag voor nadeelcompensatie of planschadevergoeding kunnen richten.¹³⁰ In die gevallen zouden overheden kunnen overwegen om een 'adoptiebevoegdheid' te introduceren zodat schade via een loket kan worden afgehandeld, zodat gedupeerden zo goed mogelijk worden geholpen.¹³¹ Hiernaast vereist vergoeding via nadeelcompensatie en planschade geïndividualiseerde besluiten, wat in gevallen van massaschade, zoals in dit onderzoek centraal staan,

123 Art. 3.6 Wet op de ruimtelijke ordening, *Stb.* 2006, 566, sindsdien herhaaldelijk gewijzigd; dit wordt onder de nieuwe Omgevingswet een omgevingsplan: *Stb.* 2020, 172.

124 Van den Broek 2002, p. 149-208; Tjepkema 2010, p. 311-314.

125 Marseille & Harryvan 2012.

126 Zie uitvoerig Tjepkema 2010.

127 Tjepkema 2010, p. 931-936.

128 Tjepkema 2010, p. 355-405; Huijts 2020, p. 255-258.

129 Tjepkema 2010, p. 316-354.

130 Ook vanwege de verscheidenheid aan wet- en regelgeving die per overheidsproject kan verschillen: Huijts 2020.

131 Koopmans *O&A* 2009/24.

omslachtig en tijdrovend kan zijn.¹³² Tot slot betekenen risicoaanvaarding¹³³ en de drempels van het normaal maatschappelijk risico dat burgers gevraagd kunnen worden om een deel van de schade zelf te dragen; in de nieuwe Omgevingswet ligt de waardeverminderingdrempel op 5%; pas bij hogere schadepercentages komt de aanvrager in aanmerking voor een vergoeding.¹³⁴

Het juridische stelsel inzake rechtmatig overheidsoptreden kent wederom een ingewikkelde rechtsmachtverdeling. Vanuit het uitgangspunt van processuele connexiteit is de bestuursrechter enkel bevoegd te oordelen over verzoeken om nadeelcompensatie horende bij appellabele rechtmatige besluiten.¹³⁵ Dit probleem kan worden ingeperkt als de schadeveroorzakende overheid een verordening of beleidsregel over nadeelcompensatie opstelt,¹³⁶ en kan tevens van bovenaf worden weggenomen met de inwerkingtreding van de Wet nadeelcompensatie. Zo kan de overheid de burger helpen in het ‘nadeelcompensatiedoolhof’.¹³⁷

3.2.3 Onverplichte tegemoetkomingen

Hierboven zijn de juridische verplichtingen voor de overheid rond aansprakelijkheid en schade uiteengezet. Uit dit korte overzicht van wetgeving en jurisprudentie en de grote hoeveelheid literatuur daarover wordt duidelijk dat de burger hier zonder juridische bijstand niet makkelijk uitkomt, en dat het voor burgers die door toedoen van de overheid schade hebben geleden veelal ingewikkeld zal zijn om compensatie te verkrijgen. Nadeelcompensatie lijkt vanuit het beginsel van *égalité devant les charges publiques* nu juist te passen bij situaties waarin de overheid omwille van het algemeen belang weloverwogen schade aanricht voor een bepaalde groep burgers, zoals bij de projecten die centraal staan in mijn onderzoek. Het lijkt echter aannemelijk dat de complexiteit van dit systeem het vertrouwen van de burger niet ten goede komt, omdat het systeem niet goed te begrijpen is en daarmee ook onvoorspelbaar overkomt. De burger ziet verschillen tussen besluiten of feitelijk handelen niet, laat staan dat zij goed kan beoordelen of er sprake is van rechtmatig of onrechtmatig gedrag. Bij projecten waar meerdere publieke en private actoren betrokken zijn bij besluitvorming en uitvoering, zal het voor burgers des te moeilijker zijn om op de (juridisch) juiste wijze een vergoeding aan te vragen.

De overheid kan ook buiten de lijntjes van het schadevergoedingsrecht treden en vanuit *coulance* beslissen om schade (deels) te vergoeden. Het bestuur doet in dat geval meer dan waartoe het juridisch verplicht is. *Coulance* betekent in dit opzicht dat er wordt betaald zonder dat aansprakelijkheid wordt vastgesteld of erkend. Dit vormt een derde pijler waarlangs de overheid geld uit kan keren. Het uitgangspunt van de wetgever en overheid blijft dat tegemoetkomingen in beginsel niet zouden moeten worden verstrekt: eenieder draagt zijn eigen schade,

¹³² Van den Broek 2014.

¹³³ Huijts 2020, p. 359-428.

¹³⁴ Tjepkema 2010, p. 423-428; Van Ravels 2012; Den Ouden & Tjepkema *NTB* 2006/15; Van den Broek & Tjepkema 2015; Mulder *O&A* 2017/65, p. 156-161.

¹³⁵ Van Ravels *JBPlus* 2009/130; Van Ettehoven, Van Ravels & Tjepkema *O&A* 2011/36; Van Ettehoven 2012.

¹³⁶ Marseille & Harryvan 2012.

¹³⁷ Van Ravels *JBPlus* 2009/130.

er bestaat al een vangnet via onze sociaalezekerheidsstelsel en uit publieke gelden schade vergoeden kan precedentwerking hebben voor toekomstige zaken.¹³⁸

Desondanks worden zulke coulancebetalingen, ook wel ‘onverplichte tegemoetkomingen’¹³⁹ wel degelijk verstrekt.¹⁴⁰ Omdat een algemene wettelijke grondslag ontbreekt,¹⁴¹ schort het aan democratische afweging, is geen zicht op het afwegingskader, en bestaat een risico op willekeur. Politieke opportuniteit lijkt zo de overhand te hebben,¹⁴² en rechtsbescherming is onvoldoende verankerd.¹⁴³ De overheid is terughoudend over een eventueel wettelijk kader rond coulancebetalingen¹⁴⁴ en prefereert tegemoetkomingen via andere financiële instrumenten, zoals subsidies, lastenverlichting of het creëren van private verzekeringen.¹⁴⁵ Aan de andere kant worden sommige tegemoetkomingen wel degelijk vastgelegd in formele regelingen,¹⁴⁶ waardoor alsnog juridische verplichtingen ontstaan; de kwalificatie ‘onverplicht’ gaat dus over een *voorafgaande* plicht tot schadevergoeding.¹⁴⁷

Waarom kiest de overheid ondanks deze tegenargumenten voor onverplichte tegemoetkomingen? De functie van het schadevergoedingsrecht is vrij beperkt: ‘genoegdoening voor de benadeelde (vooral van belang bij niet-vermogensschade), het ongedaan maken van de verrijking van de aansprakelijke persoon, het herstel van de oude toestand, de handhaving van aanspraken, het bestraffen van de schuldige aansprakelijke persoon en de preventie van schade.’¹⁴⁸ Bij nadeelcompensatie ligt de focus minder op genoegdoening en meer op het bereiken van gelijkheid in gelijke situaties: het ‘redresseren’ van ‘de onevenredig nadelige gevolgen van *gewenst* gedrag’.¹⁴⁹ Met tegemoetkomingen wil de overheid doorgaans meer bereiken: zij hebben als doel de burger te faciliteren, nadeel te verzachten, en procedurele en materiële criteria te ontwikkelen die soepel zijn. Waar nadeelcompensatie zich richt op gelijkheid (*égalité*), lijkt voor tegemoetkomingen te gelden dat zij worden ingesteld vanuit solidariteit (*fraternité*). Het instrument wordt dan ook vooral ingezet bij crises, rampen en andere incidenten.¹⁵⁰ Ook kan het worden ingezet als ‘smeerolie’, zodat tegenstand wordt verminderd en de overheid zich in minder juridische procedures hoeft te verdedigen.¹⁵¹ Het bestuur kan tevens onverplichte tegemoetkomingen gebruiken om bepaald beleid te realiseren,¹⁵² als

138 *Kamerstukken II* 2011/12, 31765, 52, p. 2; *Kamerstukken II* 2012/13, 28286, 610, p. 3.

139 Ook ‘onverplichte nadeelcompensatie’ wordt gebruikt; ik sluit aan bij o.m. Den Ouden, Tjepkema & Zijlstra *NTB* 2015/13; Keppel 2015.

140 De Graaf 2012; Den Ouden, Tjepkema & Zijlstra *NTB* 2015/13; Keppel 2015.

141 Tjepkema *NTB* 2014/3; Den Ouden, Tjepkema & Zijlstra *NTB* 2015/13; Keppel 2015.

142 Den Ouden, Tjepkema & Zijlstra *NTB* 2015/13.

143 Tjepkema *NTB* 2014/3.

144 *Onverplicht tegemoetkomen?* 2014.

145 Aangezien ‘anderszins verzekerd’ zijn kan voorkomen dat de last door de samenleving moet worden gedragen. Zie verder: Hartlief 2014.

146 Zie voor de wijzen waarop dergelijke regelingen worden vormgegeven: Keppel 2015, p. 34-35.

147 Keppel 2015, p. 30-31.

148 Tjepkema 2010, p. 290.

149 Tjepkema 2010, p. 290.

150 *Solidariteit met beleid* 2004; Ammerlaan 2009; Keppel 2015, p. 31-33; Van de Bunt 2016; Rijnhout 2017 p. 280.

151 Den Ouden & Tjepkema *NTB* 2006/15, p. 111; Tjepkema 2010, p. 740; Den Ouden 2012; Hartlief, *AA* 2021, p. 742-745; overigens raakt de figuur van tegemoetkomingen hier de grens met nadeelcompensatie; Den Ouden & Tjepkema *NTB* 2006/15 spraken wel van ‘onverplichte nadeelcompensatie’.

152 Den Ouden & Tjepkema *NTB* 2006/15, p. 111.

‘stimuleringsinstrument’.¹⁵³ Ten slotte kan ook politieke opportuniteit, mogelijk in samenspel met solidariteit – maar dan wel voor bepaalde groepen – een rol spelen.¹⁵⁴

Overigens moet worden opgemerkt dat ‘onverplicht’ een voorlopig oordeel kan zijn en de tegemoetkoming niet definitief onverplicht hoeft te zijn. Aansprakelijkheid is in sommige situaties waarin onverplichte tegemoetkomingen worden verstrekt niet uitgesloten, maar de overheid kan ‘alvast’ gaan betalen omdat zij geen procedures of gedoe wil, of deze in ieder geval niet wil afwachten.¹⁵⁵ Ook zijn tegemoetkomingen niet bedoeld als volledige vergoeding van de schade maar als bijstand.¹⁵⁶ Zij worden ingezet als een soort (extra) vangnetvoorziening.¹⁵⁷ De tegemoetkomingen kunnen in dat kader vanuit een (onafhankelijk) schadefonds worden verstrekt¹⁵⁸ zodat er geen ‘moeizame en kostbare procedure bij de rechter’¹⁵⁹ hoeft te worden gevoerd, hoewel een fonds als nadeel ook een plafond van het totaalbedrag van uitkeringen kan kennen.¹⁶⁰

Coulance lijkt primair gelinkt aan rampen of andere zaken die persoonlijk leed bij burgers veroorzaken.¹⁶¹ Ook als bedrijfsschade optreedt door bijvoorbeeld natuurgeweld of gewijzigd beleid kent het Rijk, veelal in de vorm van het Ministerie van Economische Zaken, onverplichte tegemoetkomingen uit.¹⁶² Ten slotte betaalt de overheid soms uit coulance nadat zij zelf schade heeft veroorzaakt, bijvoorbeeld bij het bestrijden van dierenziektes of het uitvoeren van defensietaken, als omwonenden of ondernemers schade ondervinden van de uitvoering van (infrastructureel) beleid,¹⁶³ of bij de kinderopvangtoeslagenaffaire.¹⁶⁴ Vanuit de Nationale ombudsman klinkt de aanbeveling aan de overheid om zich coulant op te stellen wat betreft schadevergoedingen voor geringe schadeclaims en daar waar schade voortkomt uit fouten van de overheid.¹⁶⁵ Coulancebetalingen worden zowel door de Tweede Kamer als door bestuurders geïnitieerd.¹⁶⁶ Hoewel sommige tegemoetkomingen dienen ter ‘aanvaarding van maatschappelijk omstreden beleid’,¹⁶⁷ zijn (veelal) motieven in het kader van solidariteit terug te vinden. De figuur van onverplichte tegemoetkomingen lijkt daarmee geschikt voor door de overheid gefaciliteerde schade bij overheidsprojecten, zoals in mijn onderzoek wordt besproken.

¹⁵³ Tjepkema 2010, p. 742.

¹⁵⁴ Tjepkema 2010, p. 742-743.

¹⁵⁵ Tjepkema NTB 2014/3, p. 20.

¹⁵⁶ Keppel 2015, p. 20.

¹⁵⁷ Keppel 2015, p. 36.

¹⁵⁸ Van de Bunt 2016.

¹⁵⁹ Kortmann *MvV* 2018, p. 363.

¹⁶⁰ Zoals bijvoorbeeld bij het fonds voor 9/11-slachtoffers: Barrett 2019.

¹⁶¹ Tjepkema NTB 2014/3, p. 19-20; Keppel 2015, p. 20-23.

¹⁶² Tjepkema NTB 2014/3, p. 19-20; Keppel 2015, p. 24-25. Soms gebeurt dit onder het mom van ‘subsidies’, zie Den Ouden 2012; Tjepkema NTB 2014/3, p. 21, 25-26.

¹⁶³ Tjepkema NTB 2014/3, p. 20-21.

¹⁶⁴ *Omzien in verwondering 2* 2020; *Stcrt.* 2020, 60165.

¹⁶⁵ *Behoorlijk omgaan met schadeclaims* 2009; Tjepkema NTB 2014/3, p. 20.

¹⁶⁶ Tjepkema NTB 2014/3, p. 18.

¹⁶⁷ Tjepkema NTB 2014/3, p. 29.

3.3 Terugblik: het geldende schadevergoedingsrecht en behoeften van gedupeerden

Binnen het geldende schadevergoedingsrecht is het voor een doorsnee burger niet altijd makkelijk om of duidelijk hoe vergoeding te claimen voor schade die door de overheid werd gefaciliteerd. Vanwege de strenge eisen is het ingewikkeld om succesvol beroep te doen op onrechtmatig overheidshandelen krachtens 6:162 BW. Verder is de rechtsmachtverdeling binnen het schadevergoedingsrecht voor een gemiddelde burger moeilijk te doorgronden. Hoewel schade veroorzaakt door rechtmatig overheidsoptreden via nadeelcompensatie en planschade kan worden vergoed, kennen zij vaste uitgangspunten zoals het normaal maatschappelijk risico en voorzienbaarheid waardoor de burger in het proces van schadevergoeding drempels tegenkomt en in een doolhof kan belanden. Daarmee biedt de figuur van nadeelcompensatie, ondanks diens focus op het evenredig verdelen van openbare lasten, niet altijd soelaas in de praktijk van de door de overheid rechtmatig aangerichte schade.

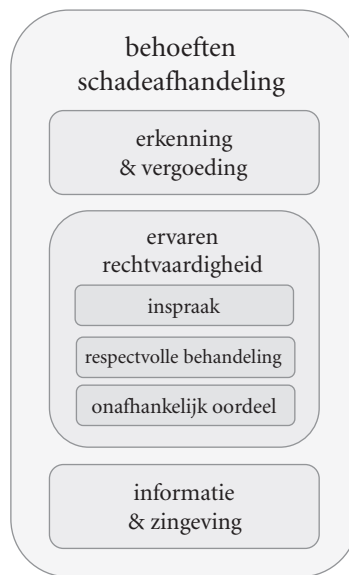
Mijn onderzoek richt zich bovendien op projecten waarbij (meerdere) publieke en private actoren betrokken zijn bij besluitvorming en uitvoering en dus ook (zijdelings) bij het ontstaan van de schade. In die gevallen wordt de juridische situatie alleen nog maar lastiger. Doordat de overheid veelal een secundaire rol speelt bij het ontstaan van schade kan het ingewikkelder zijn om causaliteit aan te tonen of om te weten bij welke rechter een burger kan aankloppen met een schadeclaim. Het is voor burgers derhalve niet zo makkelijk om van de overheid een juridisch verplichte vergoeding te krijgen als deze schade heeft gefaciliteerd.

Coulancebetalingen van overheidswege bieden aanknopingspunten om burgers op een meer toegankelijke wijze met hun (gefaciliteerde) schade te helpen. De Nederlandse overheid hanteert al in bepaalde gevallen een ruimhartige vorm van schadevergoeding, de zogenaamde onverplichte tegemoetkoming. Veelal worden zulke tegemoetkomingen van overheidswege gegeven vanuit solidariteit, hoewel ook andere politiek-economische redenen een rol kunnen spelen. Binnen de figuur van de onverplichte tegemoetkoming kan de overheid de complexiteit van de aan te spreken publieke of private partij voorkomen, en ook in andere opzichten regels opstellen om ruimhartiger en vanuit het oogpunt van de burger minder (juridisch) complex schadevergoeding te verstrekken. Bij projecten waar de overheid omwille van het algemeen belang schade faciliteert voor een groep burgers lijkt het redelijk om van diezelfde overheid te verwachten dat zij de lasten voor de samenleving enigszins gelijk verdeelt. Daarbij moet wel in ogenschouw worden genomen dat alle betalingen van overheidswege uiteindelijk ten laste van de schatkist komen, dus dat een al te vrijgeveige houding niet mag worden verwacht.

Onder de noemer ‘moet pech weg?’ wordt gesproken over de mate waarin (maatschappelijke) risico’s en bijbehorende schade ten behoeve van de overheid en daarmee de belastingbetaler zouden moeten komen.¹⁶⁸ Aangezien het geldende schadevergoedingsrecht niet vrijgevig is, lijkt het de tendens om niet alle

168 Damen 1996; Hartlief 1997; Schueler 2006; Damen 2012.

pech te willen minimaliseren. Het (kabinets-)standpunt is ‘eenieder draagt zijn eigen schade’;¹⁶⁹ het schadevergoedingsrecht is erop geënt om de overheidsaansprakelijkheid (voor zover redelijk) in te perken. Dat is verklaarbaar gezien de gelimiteerde staatskas, maar heeft gevolgen voor de wijze waarop binnen het schadevergoedingsrecht naar een claimende burger wordt gekeken. Blijkbaar veronderstelt de overheid dat de burger vooral uit is op een maximale vergoeding als schade is ontstaan, maar dat lijkt niet altijd een accurate inschatting gezien de behoeften van gedupeerden.



Figuur 3.1 Behoeften en verwachtingen van gedupeerden tijdens schadeafhandeling volgens bestaande literatuur.

Uit een overzicht van diverse literatuur heb ik drie kernbehoeften van gedupeerden aangewezen, zoals weergegeven in figuur 3.1. Een eerste stap is dat gedupeerden *erkenning en vergoeding* van het hen aangedane leed wordt geboden. Als de overheid een rol heeft gespeeld in het faciliteren van de schade, zullen burgers verwachten dat zij hun positie erkent door verantwoordelijkheid te nemen en hen te beschermen door een rol te spelen in de schadeafhandeling. Ook als de overheid niet direct bij de schade betrokken was, kan de overheid erkenning bieden door sympathie en solidariteit vanuit de maatschappij te vertegenwoordigen. Erkenning kan tevens worden geboden doordat excuses worden gemaakt, maar aangezien deze mogelijk resulteren in aansprakelijkheid, zal de overheid huiverig zijn om deze stap te nemen. Een financiële vergoeding kan een andere manier zijn om gedupeerden erkenning te bieden, hoewel geld zelden voldoende is om aan de immateriële behoeften van gedupeerden te voldoen.

¹⁶⁹ Zie bijvoorbeeld Hartlief 1997.

Ten tweede heeft de wijze waarop met gedupeerde burgers wordt omgegaan tijdens het proces van schadeafhandeling, de *ervaren rechtvaardigheid*, een groot effect op de tevredenheid en het vertrouwen van die burgers. Gedupeerden hebben behoefte aan participatiemogelijkheden zodat zij hun kant van het verhaal kunnen laten horen. Daarnaast wensen zij met respect behandeld te worden; aangezien de schade hen is overkomen onder toezien van de overheid, zullen zij aandacht voor hun positie verwachten en een relatief simpele procedure met voldoende begeleiding, duidelijke en gerichte communicatie, een centraal schadeloket, en een soepele, met de burger meedenkende aanpak bij schadevaststelling, die tevens erkenning biedt van het hen aangedane leed. Verder stellen veel gedupeerden het op prijs als zij terecht kunnen bij een neutrale beslissers, zoals onpartijdige schadedeskundigen of een rechter.

Ook hebben gedupeerden behoefte aan *informatie*, waaronder duidelijke uitleg en verantwoording – de overheid moet open omgaan met informatie over de schade, risico's en de overwegingen waarop het schadebeleid is gebaseerd – en aan *zingeving*, een coherent verhaal waardoor mensen kunnen plaatsen wat er is gebeurd. Zo kunnen gedupeerden bovendien worden gerustgesteld dat de schade niet nogmaals (voor hen of anderen) op zal treden. Tot slot zullen gedupeerden niet onnodig lang in onzekerheid moeten worden gelaten, maar dient de overheid voortvarend maatregelen te nemen zodat het 'schadehoofdstuk' zo snel als redelijk mogelijk voor hen kan worden afgesloten.

Er zijn spanningen tussen de verschillende behoeften van gedupeerden en het geldende schadevergoedingsrecht en diens uitgangspunten. Als zuinig met de staatskas moet worden omgegaan, betekent dit dat overheidsaansprakelijkheid waar mogelijk moet worden ingeperkt en de overheid zich terughoudend op moet stellen na gefaciliteerde schade. Dat betekent bijvoorbeeld dat de overheid niet snel excuses maakt of zich verantwoordelijk opstelt richting gedupeerden, of al te open is over risico's en haar rol daarin uit vrees voor aansprakelijkheid; en dat zij terughoudend is bij het bepalen van financiële compensatie en niet al te veel kosten wil maken door proactieve begeleiding of adviserende bijstand te bieden. Bovendien kunnen behoeften onderling botsen: zo kan het bieden van participatiemogelijkheden een proces vertragen waardoor afsluiting langer duurt.

In het volgende hoofdstuk integreer ik de lessen uit dit hoofdstuk over behoeften van gedupeerden tijdens schadeafhandeling met inzichten uit hoofdstuk 2 over betrouwbaar overheidsbeleid, aan de hand van de besproken kernelementen uit de literatuur. Via deze integratie creëer ik een model van principes en instrumenten die de overheid kan inzetten om tot vertrouwenwekkend schadebeleid te komen. Aan de hand van dit kader kan worden onderzocht in hoeverre de principes en instrumenten worden ingezet in de cases en of zij daar lijken te resulteren in vertrouwensherstel. Werkte wat in de literatuur wordt beschreven ook in de praktijk van de Noord/Zuidlijn, Schiphol en Groningen?

4 | Principes en instrumenten van vertrouwenwekkend schadebeleid

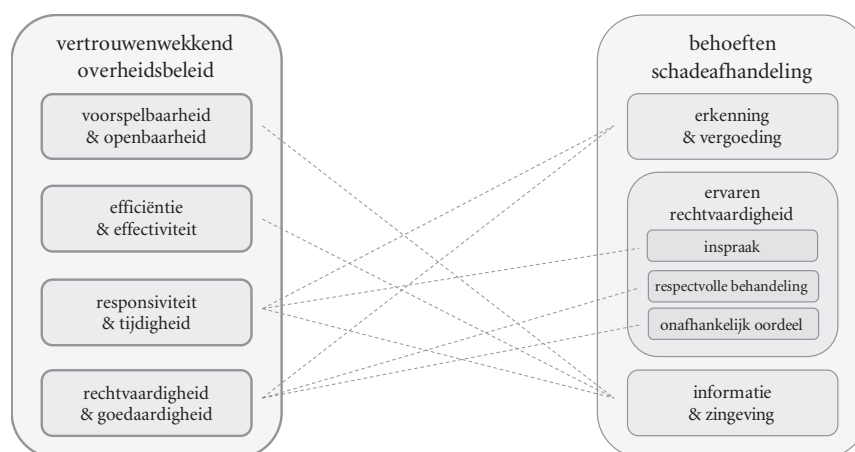
Ik heb reeds aandacht besteed aan de verwachtingen die de burger van haar overheid heeft, waarop zij baseren of hun overheid betrouwbaar kan worden geacht (hoofdstuk 2) en aan de materiële en immateriële behoeften die gedupeerden hebben als schade is opgetreden (hoofdstuk 3). Hoewel de literatuur over vertrouwen in de overheid inzichten bevat over het bevorderen van dat vertrouwen van burgers in hun overheid in algemene zin, is weinig van deze literatuur geschreven vanuit de context dat die overheid (eerst) schade heeft gefaciliteerd. De literatuur over behoeften van gedupeerden biedt op vergelijkbare wijze lessen over het tegemoetkomen aan verwachtingen van gedupeerden in algemene zin, waarbij de focus op gefaciliteerde schade vanuit de overheid tot op heden ontbreekt. Bovendien blijkt het geldende schadevergoedingsrecht niet altijd aan te sluiten op deze behoeften.

In dit hoofdstuk probeer ik al deze werelden samen te brengen door de theoretische inzichten die in de vorige hoofdstukken zijn beschreven te integreren om te komen tot een toepasbaar kader. Wat kan de overheid doen om vertrouwen te wekken als zij schade heeft gefaciliteerd? De verkenning van de literatuur over eigenschappen van of verwachtingen over betrouwbaar overheidsbeleid en de behoeften van gedupeerden vormen daarvoor de basis. Tussen deze verwachtingen en behoeften bestaan overeenkomsten, hoewel zij soms ook botsen. Ik bouw voort op *state of the art* kennis en combineer belangrijke bijdragen aan de literatuur om tot theorievorming via een eigen kader te komen dat specifiek toepasbaar is in de context van gefaciliteerde schade. Omdat mijn onderzoek tot doel heeft te komen tot praktische aanbevelingen voor overheden die schade hebben gefaciliteerd en die wensen te komen tot vertrouwensherstel, richt ik mij op het distilleren van door de overheid toepasbare *principes* en *instrumenten* die zij kan inzetten als schadebeleid.

4.1 Integratie van literatuur

In hoofdstukken 2 en 3 gaf ik een opsomming van elementen van respectievelijk vertrouwenwekkend overheidshandelen en de behoeften van gedupeerden tijdens schadeafhandeling. De literatuur over beide onderwerpen richt zich op meer algemene eigenschappen of elementen van een betrouwbare overheid respectievelijk bevredigend schadebeleid, waardoor onvoldoende specifieke handvatten worden

geboden voor dit onderzoek. In deze paragraaf ga ik in op gelijkenissen tussen die elementen, om de literatuur te kunnen integreren tot een specifiek voor deze context geschikt, eigen kader dat de inzichten uit de literatuur verbindt, gericht op vertrouwenwekkend schadebeleid. In het hiernavolgende beschrijf ik verbanden tussen elementen van vertrouwenwekkend overheidsbeleid en de behoeften van gedupeerden tijdens schadeafhandeling; figuur 4.1 toont deze verbanden schematisch.



Figuur 4.1 Verbanden tussen elementen van vertrouwenwekkend overheidsbeleid en behoeften van gedupeerden tijdens schadeafhandeling.

De sterkste verbinding tussen de twee thema's is te vinden in de literatuur over procedurele rechtvaardigheid. In literatuur over vertrouwen in de overheid wordt gesteld dat vertrouwen mede wordt bepaald door de verwachtingen die een burger heeft van haar overheid. Uit de literatuur blijkt tevens dat vertrouwen als psychologische toestand of staat van zijn zowel rationele als relationele of emotionele aspecten kent, en burgers ervaringen en interacties met de overheid gebruiken om te beoordelen of de overheid betrouwbaar is. Zij baseren zich hierin onder meer op oordelen over de eerlijkheid of rechtvaardigheid van de overheid als proxy of snelkoppeling. (Procedurele) rechtvaardigheid vormt een van de eigenschappen van een betrouwbare overheid. Ook aan de behoeften van gedupeerden blijkt tegemoet te kunnen worden gekomen door in te zetten op ervaren procedurele rechtvaardigheid zoals via inspraakmogelijkheden, een respectvolle behandeling en een onafhankelijke geschilbeslechter. De overheid kan derhalve proberen de ervaring van onrecht te verminderen door signalen van een rechtvaardig proces – inspraak, uitleg, respect, en een onafhankelijk oordeel – te verwerken in haar pakket aan maatregelen na gefaciliteerde schade.

Vanuit literatuur over behoeften van gedupeerden blijkt hiernaast de ervaring van erkenning belangrijk. Gedupeerden willen dat wordt vastgesteld dat hen onrecht en schade is aangedaan. Erkenning kan worden geboden door de schadeveroorzaker, maar ook als de overheid niet (direct) bij de schade was betrokken, zoals bij natuurrampen of geweld, kan zij erkenning van het ontstane leed

bieden doordat zij de maatschappij en bredere samenleving vertegenwoordigt. Erkenning kan komen in de vorm van excuses of een financiële bijdrage, hoewel beide niet zaligmakend zijn en beperkingen kennen.

Tot slot verlangen gedupeerden informatie, zingeving en uitleg. Voor een gedeelte is hierin overlap met de behoefte aan ervaren rechtvaardigheid: een (schade-)procedure moet begrijpelijk zijn, zodat burgers kunnen vaststellen in hoeverre wat hen overkomt rechtvaardig is. De behoefte aan uitleg betekent ook dat er een zekere mate van openbaarheid is vereist, want de overheid zal verantwoording moeten afleggen over haar beleidskeuzes en haar rol in het ontstaan van (toekomstige) schade. Bovendien verlangen gedupeerden zingeving: zij willen ‘de onderste steen boven’ maar tegelijkertijd ook een manier vinden om het ‘schadehoofdstuk’ in hun leven af te sluiten.

Kijkend naar de eigenschappen van een betrouwbare overheid uit hoofdstuk 2 kan een bepaalde overlap worden vastgesteld met de behoeften van gedupeerden. De voorspelbaarheid die burgers van hun overheid verlangen kan worden gekoppeld aan de behoefte tot navolgbare en uitlegbare (schade-)procedures. Door signalen van openbaarheid te geven, kan de overheid burgers inzicht verstrekken in de wijze waarop beleid tot stand komt en wordt uitgevoerd. Daarnaast dient de overheid beloftes en gemaakte afspraken na te komen, zodat burgers weten dat zij zich in hun eigen toekomstig handelen kunnen baseren op uitingen van de overheid.

Het nakomen van afspraken vormt ook onderdeel van een competente, effectief functionerende overheid. Uit de literatuur blijkt dat de inschatting van die competentie vrij subjectief is – een overheid wordt betrouwbaar geacht als burgers *denken* dat de overheid goed functioneert, en dit hoeft niet altijd uit meer objectieve, kwantitatieve indicatoren te blijken. Voor een vertrouwenwekkend schadeproces zou dit betekenen dat de overheid niet alleen efficiëntie en effectiviteit nastreeft, maar ook zo veel mogelijk inzet op informatievoorziening zodat burgers bewust worden gemaakt van de aanwezigheid van succesvol en tijdig verlopende procedures.¹

De verwachting van en wens tot een responsieve overheid, die niet alleen inspraak regelt, maar ook daadwerkelijk luistert, komt sterk overeen met de behoefte van gedupeerden om een gevoel van rechtvaardigheid te ervaren via inspraak in een procedure. Dit betekent dat een vertrouwenwekkend schadeproces aandacht moet hebben voor participatie van getroffen.

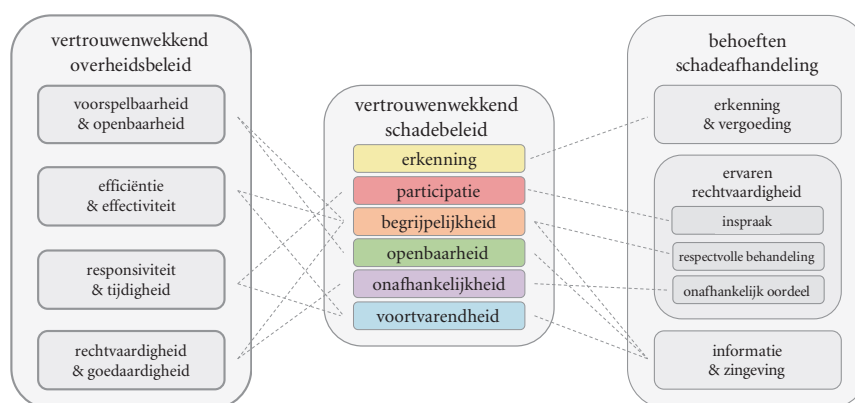
Als laatste kent ervaren rechtvaardigheid zoals gezegd een sterke link met betrouwbaarheid, en verwachten burgers dat de overheid zich rechtvaardig, goedaardig en welwillend jegens haar burgers gedraagt. Binnen het proces van schadeafhandeling kan dit worden gelinkt aan een respectvolle behandeling die erkenning biedt; tevens zou de overheid rechtvaardigheid kunnen nastreven door gedupeerden een onafhankelijk oordeel te bieden.

Al met al is er een aantal steekwoorden en principes dat voorkomt in zowel de literatuur over een betrouwbare overheid als over bevredigende schadeafhandeling

¹ Voor, bijvoorbeeld, een ruime meerderheid van gedupeerden, aangezien bijzondere, meer complexe, schadegevallen natuurlijk altijd blijven bestaan.

gegrond in de behoeften van gedupeerden. In lijn met onderzoek naar procedurele rechtvaardigheid zijn inspraak, uitleg, een respectvolle behandeling en een onafhankelijk oordeel van belang. Daarnaast lijken erkenning en een gevoel van zingeving of afsluiting bij te dragen aan een als succesvol ervaren en voldoening schenkende schadeprocedure. Hoewel de literatuur over betrouwbaar overheidsbeleid en behoeften van gedupeerden belangrijke aanknopingspunten biedt, is verdere theorievorming benodigd: een verbindend kader dat zich specifiek richt op vertrouwenwekkend schadebeleid voor die gevallen waar de overheid schade heeft gefaciliteerd.

In mijn theoretisch kader vat ik deze inzichten samen via zes principes die de basis kunnen vormen van vertrouwenwekkend schadebeleid. De overheid kan uiting aan deze principes geven via meer concrete instrumenten, die de literatuur over een betrouwbare overheid en bevredigende schadeafhandeling op praktijkniveau integreren en toepassen. Figuur 4.2 beeldt deze zes principes uit, alsmede de verbanden tussen de elementen van vertrouwenwekkend overheidsbeleid en de behoeften die gedupeerden hebben tijdens schadeafhandeling waarop de principes zijn gebaseerd.



Figuur 4.2 Verbanden tussen elementen van vertrouwenwekkend overheidsbeleid en behoeften van gedupeerden tijdens schadeafhandeling, uitgedrukt in zes principes van vertrouwenwekkend schadebeleid.

4.2 Principes van vertrouwenwekkend schadebeleid

Vanwege de volgorde waarop de overheid bepaalde beslissingen en maatregelen zal nemen, kies ik ervoor om de lijst van principes te beginnen met *erkenning* (par. 4.3). Als een breuk in een relatie is opgetreden, kan een vorm van erkenning het vertrouwen beginnen te herstellen. Als de overheid de contouren van schadebeleid vormgeeft, is het daarbij gezien inzichten uit de hoek van de procedurele rechtvaardigheid van belang dat zij gedupeerden een mogelijkheid geeft om te *participeren* in het schadeproces (par. 4.4); zowel bij de totstandkoming van het schadebeleid als geheel als in hun eigen individuele schadeprocedures.

Tevens in lijn met de theorieën over procedurele rechtvaardigheid dient de overheid hiernaast in te zetten op uitleg. Ik deel dit begrip op in twee principes: begrijpelijkheid en openbaarheid, om het belang van ‘uitlegbaar’ en ‘uitgelegd’ te scheiden. De processen die de overheid inricht en de wijze waarop zij hierover communiceert moeten duidelijk en *begrijpelijk* zijn, zodat burgers weten waar zij aan toe zijn en de overheid zich voorspelbaar en dus betrouwbaar gedraagt (par. 4.5). Als de overheid burgers inzicht wil verschaffen in de besluitvorming van het schadebeleid en uitleg wil geven, is ook *openbaarheid* benodigd (par. 4.6). Via openbaarheid kan de overheid informatie verschaffen aan burgers, zodat zij de overheid kunnen controleren en ter verantwoording kunnen roepen. Het handelen van de overheid kan als procedureel rechtvaardig worden ervaren als procedures respectvol en met toelichting worden uitgevoerd. Bovendien gedraagt de overheid zich voorspelbaar als zij openbaarheid verschaft en haar eigen uitingen naleeft, wat het vertrouwen verder ten goede kan komen.

Als laatste onderdeel voortbouwend op de procedurele rechtvaardigheids-literatuur kan de overheid inzetten op *onafhankelijkheid* (par. 4.7). De overheid kan zich in de schadeafhandeling baseren op informatievergaring en feitenvaststelling door onafhankelijke deskundigen en partijen. Het zesde principe dat ik opneem is *voortvarendheid* (par. 4.8). Ik eindig hiermee omdat het een sluitsteen vormt voor de andere principes; verkeren in onzekerheid is mentaal erg belastend voor getroffen en hoewel de andere vertrouwenwekkende principes van belang zijn, mag hun toepassing niet resulteren in te lang voortduren van een crisis of schadeafhandeling.

Samenvattend kan de overheid via de principes erkenning, participatie, begrijpelijkheid, openbaarheid, onafhankelijkheid en voortvarendheid proberen om het vertrouwen van burgers te herstellen na gefaciliteerde schade. In het vervolg (par. 4.3-4.8) diep ik deze principes en de onderliggende literatuur verder uit. De principes geven een richting aan en vormen elementen van vertrouwenwekkend schadebeleid, omdat ze waarschijnlijk in onderlinge samenhang beter werken dan alleen. Onder ieder principe bespreek ik meer concrete (beleids-)instrumenten die de overheid kan inzetten om de principes na te streven. Deze instrumenten zijn zo praktisch mogelijk vormgegeven, zodat hun aanwezigheid en nut in de casus-onderzoeken kan worden getest en er concrete aanbevelingen aan de praktijk van juristen en beleidsmakers kan worden gedaan. Zij vormen bouwstenen waardoor een schadeproces als meer vertrouwenwekkend kan worden ervaren. Ik sluit dit hoofdstuk af met een overzicht van de principes en instrumenten (par. 4.9).

Op basis van dit theoretisch kader is mijn verwachting dat als de overheid de principes en instrumenten in de cases inzet, dit een positief effect heeft op het vertrouwen van gedupeerden in de overheid; in hoofdstuk 5 ga ik verder in op mijn onderzoeksmethode. In dit hoofdstuk, het interdisciplinaire kader, gaat het mij om het creëren van een overzicht van het palet aan mogelijke maatregelen, zodat hun aanwezigheid en effectiviteit in de cases kan worden onderzocht. De instrumenten kunnen vrij verstrekkende gevolgen hebben voor de gevraagde overheidsbemoeienis en voor de schatkist, dus zowel in de door mij onderzochte cases als in aanbevelingen voor de toekomstige praktijk zal niet lichtvoetig tot toepassing van de instrumenten worden overgegaan. De vraag is niet in hoeverre zij ‘leuk voor erbij’ (*nice to have*) zijn. Juist vanwege de financiële en juridische gevolgen van het toepassen van de principes en de instrumenten is het van belang

om via casestudyonderzoek uit te pluizen in hoeverre zij lijken bij te dragen aan vertrouwen in de overheid, zodat de overheid weloverwogen kan besluiten wanneer zij hen juist wel, of juist niet, toepast.

4.3 Erkenning

In een situatie waar schade is opgetreden is van belang vast te stellen wat er is gebeurd. Dit betekent dat er duidelijkheid moet ontstaan binnen relaties, en de betrokken partijen ieders rol helder proberen te krijgen. Als een overheid betrokken is bij het faciliteren van een schadeveroorzakend project, is een eerste stap in het proces van vertrouwensherstel om verantwoordelijkheid te nemen voor deze rol (par. 4.3.1) en gedupeerden immateriële en materiële erkenning te bieden, bijvoorbeeld door excuses aan te bieden (par. 4.3.2) of door een financiële bijdrage te leveren aan de schadevergoeding (par. 4.3.3). De overheid kan tevens besluiten om de bewijslast coulant te verdelen en ervanuit te gaan dat schade in principe voor rekening van de overheid of private partij komt (par. 4.3.4). Als een breuk in een relatie is opgetreden, kan een vorm van erkenning het vertrouwen beginnen te herstellen.²



4.3.1 Verantwoordelijkheid voor schadebeleid

Wat deze erkenning precies inhoudt, verschilt per casus. Zo kan een overheidsinstantie (gedeelde) verantwoordelijkheid nemen voor gefaciliteerde schade door zich proactief te bemoeien met het schadeproces. Binnen het recht is de private partij die (direct) de schade heeft doen ontstaan in principe ook als enige verantwoordelijk en hiermee aansprakelijk voor de afhandeling van deze schade. Als de overheid ondanks deze reguliere verdeling een begeleidende rol besluit te spelen in het (regelen van het) schadebeleid, vormt dit erkenning van een bepaalde verantwoordelijkheid.

Hier is een interessante vraag wat de rol van de faciliterende overheid is ten opzichte van die van de private veroorzaker: wat verwacht de burger van de overheid in een dergelijke situatie? Aangezien goedhartigheid en rechtvaardigheid

2 Huver e.a. 2007; Lewicki & Bunker 1996.

een onderdeel vormt van wat burgers van een betrouwbare overheid verwachten,³ is het aannemelijk dat een burger van haar overheid, meer dan van een private partij, verwacht dat zij haar welzijn meeneemt in haar afwegingen. Gedupeerde burgers zullen het derhalve waarschijnlijk op prijs stellen als de schadefaciliterende overheid zich met het schadebeleid bemoeit – de overheid heeft immers een zorgplicht.

4.3.2 *Excuses*

Ook excuses aanbieden kan onderdeel vormen van erkenning van het aangedane leed en de rol van de overheid in het ontstaan van dat leed.⁴ Daarbij is het van belang dat de partij die excuses aanbiedt, daadwerkelijk schuld bekent en op een overtuigende manier beterschap belooft.⁵ De (ervaren) intentie hierachter is van doorslaggevende rol.⁶ De overheid zal echter terughoudend zijn om excuses te maken, aangezien deze vorm van verantwoordelijkheid nemen ook kan resulteren in erkenning van schuld en aansprakelijkheid.⁷ Het is daarom interessant om vast te stellen of er in de cases excuses zijn aangeboden, door wie, wanneer, en wat de gevolgen daarvan waren.

4.3.3 *Financiële bijdrage*

Als derde stap kan erkenning ook worden uitgedrukt via een financiële bijdrage. Een tegemoetkoming van overheidswege, ook wel een coulancebetaling, kan toegevoegde waarde hebben na (gefaciliteerde) schade: zelfs wanneer overheidsbetrokkenheid bij de ontstane schade nauwelijks vast te stellen valt, kan het wenselijk zijn dat de overheid zich ontfermt over gedupeerde burgers. De overheid heeft een maatschappijvertegenwoordigende rol, en een materiële schadevergoeding kan zo erkenning van het toegedane leed vanuit de maatschappij vormen.⁸ Op deze wijze kan financiële erkenning mogelijk bijdragen aan vertrouwensherstel. Het is daarbij wel belangrijk om uit te leggen wat de rechtvaardiging voor die compensatie is.⁹ Het uitgangspunt in het recht is immers dat eenieder in de samenleving haar eigen schade draagt; de situatie moet bijzonder nijpend zijn voordat de overheid gedupeerde burgers financieel ondersteunt als de schade in principe aan de burgers of een private partij is toe te rekenen;¹⁰ bij gefaciliteerde schade zal daarom waarschijnlijk (ook) een rol zijn weggelegd voor de private schadeveroorzaker.

Tegelijkertijd zal een focus op uitsluitend financiële compensatie zelden voldoende zijn om relatieherstel tussen burger en overheid te realiseren, en zullen sommige gedupeerden andere behoeften hebben zoals het zoeken naar

3 Baer & Colquitt 2018, p. 170-172; Kim 2005; Grimmelikhuijsen & Knies 2017.

4 Haesevoets e.a. 2013; Akkermans e.a., *WPNR* 2008/6772; Hulst, Akkermans & Van Buschbach 2014.

5 Allan 2008; Van Dijk 2017.

6 Lazare 2004; Allan 2008.

7 Brenninkmeijer *NTB* 2010/3; Wijntjens 2020.

8 Mulder 2009; Mulder 2013.

9 Rijnhout *NTBR* 2017/39, p. 282.

10 Ammerlaan 2009; Brenninkmeijer, Van der Bijl & Van der Vlugt 2012; Keppel 2015; Van de Bunt 2016.

verklaringen voor het hen aangedane leed.¹¹ Gedupeerden moeten bij financiële compensaties het idee hebben dat de bedoelingen van de schadeveroorzaker die betaalt – in dit geval de overheid – goed en oprecht zijn, en men niet het gevoel krijgt ‘afgekocht’ te worden.¹² In situaties van meerdere (groepen) gedupeerden is het van belang dat financiële compensatie rechtvaardig wordt verdeeld, aangezien mensen niet graag bereid zijn om – zonder goede verklaring – meer of minder compensatie te ontvangen dan een ander.¹³ De precieze invulling van een financiële overheidsbijdrage zal dus precair zijn, maar een financiële bijdrage van overheidswege *an sich* kan bijdragen aan een gevoel van erkenning voor gedupeerden.

4.3.4 Bewijslastverdeling

Als vierde instrument om gedupeerden erkenning te bieden kan de overheid eisen voor schadevaststelling, zoals over causaliteit, toerekenbaarheid of voorzienbaarheid, burgervriendelijk opstellen.¹⁴ Zo kunnen zij ervaren dat hun rol als gedupeerden a priori wordt erkend. De bewijslast, het startpunt van een schade-procedure, kan (gedeeltelijk) van de schouders van gedupeerden worden gehaald, door hen als overheid te assisteren. De overheid kan ook regels over voorzienbaarheid, het normaal maatschappelijk risico, of schadecontouren voor de gedupeerden gunstiger toepassen, zodat men eerder aanspraak maakt op vergoeding. Schadebeleid wordt bovendien laagdrempeliger en daarmee begrijpelijker voor burgers doordat zij niet worden gevraagd allerlei aspecten rond hun schade aannemelijk te maken of te bewijzen.

Het voert te ver om al deze voorbeelden van materiële coulance in dit onderzoek te bespreken. Dat zou een diepgravend jurisprudentieonderzoek vergen, waarbij het bovendien niet altijd eenvoudig is om de grenzen tussen materiële coulance en een ‘gewone’ toepassing van de relevante criteria (die de lijnen van de jurisprudentie volgt) te trekken. Dit bezwaar geldt in mindere mate voor de bewijslastverdeling: als de bewijslast wordt omgekeerd, is dat eenvoudig herkenbaar en zal dat ook door de betreffende overheid duidelijk kenbaar worden gemaakt. Om praktische redenen zal ik mij daarom als onderdeel van het begrip *erkenning* richten op de bewijslastverdeling. Tevens is er een inhoudelijke reden voor de focus op bewijslastverdeling: in die gevallen waar het aannemelijk is dat gefaciliteerde schade zal (blijven) ontstaan, kan de overheid ervoor kiezen om de bewijslast om te keren, zodat burgers geen causaliteit hoeven aan te tonen waardoor claims, ook jegens de private schadeveroorzaker, makkelijker worden afgehandeld. In dat geval wordt de juridische hoofdregel ‘wie stelt, bewijst’ omgekeerd, dus zal de overheid de reikwijdte van de omkering van de bewijslast duidelijk moeten bepalen en dit goed onderbouwen. Als er veel vergelijkbare schadegevallen bestaan en deze burgers een zwakkere procespartij vormen, kan het desondanks redelijk zijn om af te wijken van deze hoofdregel uit het bewijsrecht, aldus de

11 Relis 2007; Desmet 2012; Haesevoets e.a. 2013.

12 Desmet 2012; Haesevoets e.a. 2013.

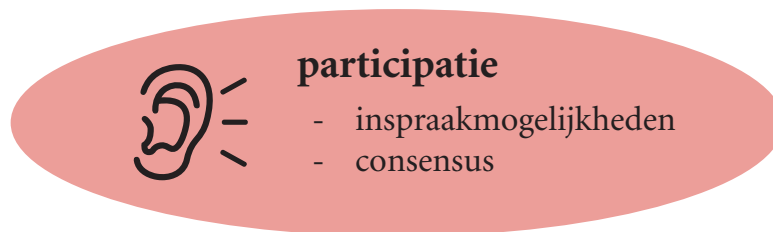
13 Brosnan & De Waal 2014.

14 Bosdriesz & Schuurmans 2012.

Afdeling advisering van de Raad van State.¹⁵ Zo gezien is de bewijslastverdeling een wezenlijk onderdeel van het schadeproces, en is een omkering daarvan een stevig signaal aan de gedupeerden dat de overheid hen in principe niets verwijt en hun positie als gedupeerden ook in procedureel opzicht serieus neemt.

4.4 Participatie

Het tweede principe is gericht op participatie van gedupeerden. Mensen betrekken bij een proces is een goede manier om te zorgen dat zij vertrouwen hebben in zowel de procedure als de uitkomst. Als het doel is om vertrouwen in de overheid te herstellen, moeten burgers actief worden betrokken bij schadebeleid, door hen een mogelijkheid te bieden hun mening te geven én de overheid moet (de indruk wekken) naar hun bijdragen (te) luisteren; de overheid moet zich responsief opstellen. Participatie kan worden geboden via diverse inspraakmogelijkheden (par. 4.4.1), of door burgers daadwerkelijk te laten meebeslissen (par. 4.4.2).



4.4.1 *Inspraakmogelijkheden*

Het opnemen van inspraakmogelijkheden is een eerste instrument om het principe van participatie toe te passen. Mensen ervaren een procedure als meer rechtvaardig als zij het gevoel hebben dat zij invloed kunnen uitoefenen op de procedure¹⁶ en hun verhaal kunnen vertellen.¹⁷ Via participatie kunnen persoonlijke relaties tussen burgers en (uitvoerende) overheidsinstanties ontstaan, waardoor meer begrip voor de positie voor de ander wordt gecreëerd.¹⁸

De overheid kan verschillende gradaties van inspraakmogelijkheden bieden: raadplegen, adviseren, of coproduceren; hoe meer inspraak, hoe meer effectief.¹⁹ Het moment en de wijze waarop burgers kunnen bijdragen en zich serieus genomen voelen is daarbij doorgaans belangrijker dan de uitkomst van de belangenafweging.²⁰ Aan de andere kant vergt het inzetten van inspraakmogelijkheden wel aandacht voor de wijze waarop de inspraak door de overheid wordt verwerkt.²¹

¹⁵ *Kamerstukken I* 2015/16, 34041, nr. C.

¹⁶ Folger e.a. 1979; Grootelaar, Hulst & Van den Bos 2019, p. 94-95.

¹⁷ Akkermans & Van Wees 2007, p. 108; Hadfield 2008, p. 674; Van de Bunt 2016, p. 79.

¹⁸ Kaats & Opheij 2008; Teisman, De Bruijn & Edelenbos 2004, p. 430.

¹⁹ Arnstein 1969; Edelenbos & Monnikhof 2001, p. 242.

²⁰ Akerboom 2018.

²¹ Tyler 1986; Grimes 2017.

Als de mogelijkheden voor inspraak worden ervaren als een farce – denk bijvoorbeeld aan het (grotendeels) negeren van een referendumuitslag – verliest de burger juist vertrouwen in de overheid.²² De overheid dient dus uit te leggen en te onderbouwen hoe zij inspraak gebruikt, wil zij een gevoel van (procedurele) rechtvaardigheid en effectieve inzet van participatie creëren.

4.4.2 Consensus

Een verdergaand participatie-instrument is het streven naar consensus. De laatste stap in de participatieladder is meebeslissen:²³ consensus zoeken, waarbij (toekomstige) gedupeerden onderhandelen over de uitkomst²⁴ en beslisbevoegdheden krijgen.²⁵ Het perspectief van de burger kan op die manier verankerd worden in de besluitvorming van het schadebeleid.²⁶ De overheid dient een inspraak- of participatieproces alleen in te gaan als zij daadwerkelijk van plan is om te luisteren en anderen te laten meebeslissen; *commitment* vooraf en tijdens de besprekingen.²⁷

Meebeslissen of consensus zoeken kan via een samenwerking of netwerk tussen burger en overheid, maar lijkt het beste te werken onder auspiciën van een onafhankelijke voorzitter, die de partijen naar elkaar toe kan bewegen om te zoeken naar gedeelde opbrengst.²⁸ Als men samen aan tafel gaat, en gaat onderhandelen, leert men elkaars uitgangspunten en afwegingen kennen, waardoor meer begrip voor de ander kan ontstaan.²⁹ Ook kunnen partijen een gedeelde basis van informatie en uitgangspunten zoeken (*joint fact finding*) en in een open dialoog zoeken naar mogelijke oplossingen die worden gedragen door alle stakeholders.³⁰

4.5 Begrijpelijkheid

Het derde vertrouwenwekkende principe is begrijpelijkheid. Zojuist werd al genoemd dat inspraak het beste lijkt te werken als de overheid helder is over de wijze waarop deze wordt verwerkt, en dit ook onderbouwt. De processen die de overheid inricht en de wijze waarop zij hierover communiceert moeten duidelijk en begrijpelijk zijn, zodat burgers weten waar zij aan toe zijn en de overheid zich voorspelbaar gedraagt. De overheid dient daarbij rekening te houden met het feit dat gedupeerden na gefaciliteerde schade mogelijk een beperkt doenvermogen hebben,³¹ en dat zij als overheid gezien haar schadefaciliterende rol coulance kan betrachten om een gevoel van rechtvaardigheid te realiseren.³² De overheid kan

22 Bauer & Fatke 2014; Van der Meer, *Democratic input, macroeconomic output* 2017.

23 Edelenbos & Monnikhof 2001, p. 242.

24 Frey & Oberholzer-Gee 1996.

25 O'Hare, Bacow & Sanderson 1983; Schively 2007, p. 257.

26 Schively 2007.

27 Laws e.a. 2012.

28 Susskind & Cruikshank 1987; Laws e.a. 2012.

29 Kaats & Opheij 2008; Teisman, De Bruijn & Edelenbos 2004, p. 430.

30 Rittel & Webber 1973; De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld 1998, p. 12-20; Bryson 2004; Roberts 2000; Van Buuren & Edelenbos 2005; *Lerende overheid* 2006; *De zoektocht naar het vak* 2010, p. 66; Laws e.a. 2012.

31 *Weten is nog geen doen* 2017.

32 Brenninkmeijer, Van der Bijl & Van der Vlugt 2012, p. 98-99.

dan pogen de burger te ontzorgen.³³ Om de burger tegemoet te komen en het schadebeleid begrijpelijk over te laten komen, kan de overheid haar beleidskeuzes helder en zorgvuldig onderbouwen (par. 4.5.1); gericht en vanuit het uitgangspunt van ontzorgen communiceren met gedupeerden (par. 4.5.2); gedupeerden begeleiding bieden (par. 4.5.3); en een centraal schadeloket instellen (par. 4.5.4).



4.5.1 *Onderbouwing beleidskeuzes*

Een eerste uitwerking van begrijpelijkheid is dat processen of procedures rond schadeafhandeling begrijpelijk zijn, en op duidelijke wijze worden gecommuniceerd.³⁴ Dit bevat tevens een onderbouwing van gemaakte keuzes:³⁵ de overheid moet overtuigend kunnen uitleggen – daadkrachtig motiveren³⁶ – waarom zij op een bepaalde wijze handelt en verantwoording afleggen.³⁷ Bij uitleg gaat het dus niet om ‘ik zal het u nogmaals uitleggen’; keuzes en beleid moeten ook echt uit te leggen en te verantwoorden zijn.³⁸ Een overtuigende uitleg van hoe schade kon ontstaan en waarom de overheid er via het gekozen schadebeleid op reageert, kan gedupeerden helpen om betekenis te geven aan de gebeurtenis, en vertrouwen in leiderschap of instituties helpen herstellen.³⁹ Als de overheid overtuigend moet uitleggen waarom zij kiest voor bepaald schadebeleid, kan dit bovendien betekenen dat er meer weloverwogen wordt gereageerd op de schadeoorzaak of crisis⁴⁰ zodat beter, meer gedragen, beleid wordt geformuleerd.⁴¹

4.5.2 *Gerichte communicatie*

Hiernaast kan de overheid inzetten op begrijpelijkheid door gedupeerde burgers zo min mogelijk zelf te laten zoeken naar relevante informatie. In plaats daarvan kan zij de informatievoorziening op verschillende doelgroepen toespitsen,

³³ Passend bij het dienstbaarheidsbeginsel: CBb 21 december 2017, ECLI:NL:CBB:2017:414, m.nt. R. Ortlep; CRvB 10 januari 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:128, m.nt. R. Ortlep.

³⁴ Grimes 2017; Lind & Arndt 2017.

³⁵ Lind & Arndt 2017.

³⁶ Artikel 3:46 Awb.

³⁷ Karsten & De Graaf 2011; Boin e.a. 2017.

³⁸ Bies & Moag 1986, p. 43-55; Verburg 2019, p. 95.

³⁹ Boin e.a. 2017, p. 78-101.

⁴⁰ *Evenwichtskunst* 2011, p. 25; Boin e.a. 2017, p. 163.

⁴¹ Thaler & Sunstein 2008.

bijvoorbeeld aan de hand van schadesoorten of afhankelijk van iemands voortgang in het schadeproces. De overheid kan, met andere woorden, maatwerk proberen te leveren.⁴² Aan gedupeerden dient zo concreet en persoonlijk mogelijk te worden gecommuniceerd wat een brief of nieuwe ontwikkeling in het schadebeleid voor hén betekent,⁴³ zodat zij begrijpen wat de overheid van hen verwacht. De overheid kan, ook daar waar het gaat om ingewikkelde juridische vraagstukken, proberen begrijpelijke taal te hanteren⁴⁴ en rekening houden met het denkvermogen van gedupeerden.⁴⁵ Het is bijvoorbeeld effectiever om uitleg mondeling dan schriftelijk te bieden, omdat dat wordt ervaren als duidelijker en gevoeliger.⁴⁶ Daarnaast kan zij in haar communicatieve uitingen aandacht besteden aan de mogelijk sceptische aard van gedupeerden en de emotionele effecten die de schade op hen heeft, door te schrijven vanuit emotie en mededogen in plaats van een technocratische of juridische houding.⁴⁷

4.5.3 Begeleiding van burgers

In aanvulling op maatwerk en gerichte communicatie kan de overheid gedupeerden begrijpelijkheid pogen te bieden door in te zetten op begeleiding van burgers. Schadelijdende burgers die mede door toedoen van de faciliterende overheid in een slechtere positie zijn gebracht, kunnen door de overheid worden begeleid in het schadeproces. Het initiatief bij de burger leggen past bij het beeld van een zelfredzame burger,⁴⁸ maar dit sluit niet aan bij biologische en cognitieve inzichten over het daadwerkelijke doenvermogen van burgers, zeker als zij in een onzekere situatie verkeren.⁴⁹ De overheid kan er in schadesituaties van uitgaan dat de mentale belasting bij burgers al redelijk groot is, waardoor proactief gedrag minder waarschijnlijk is.⁵⁰

De overheid kan burgers begeleiden door formulieren zo veel mogelijk vooraf in te vullen, of op basis van reeds bekende informatie over gedupeerden ambts-halve besluiten te nemen zodat de *default* is dat men vergoeding ontvangt, bijvoorbeeld in de vorm van een voorschot.⁵¹ Er kunnen op kosten van de overheid inhoudelijke deskundigen worden aangesteld om de claim van de burger waar redelijk te ondersteunen.⁵² Daarnaast kan zij zaakbegeleiders of casemanagers aanstellen, die steun bieden aan gedupeerden en hen door de procedure begeleiden en helpen formulieren in te vullen⁵³ of aanvullende sociale en psychologische ondersteuning bieden.⁵⁴ Ook een omgevingsmanager, die als brug tussen

42 Zie over maatwerk ook Koenraad *NTB* 2021/61; Kortmann *NTB* 2021/59.

43 Shapiro, Buttner & Barry 1994.

44 Zoals wordt aangemoedigd door de 'Direct Duidelijk Brigade' van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

45 Bovens & Keizer 2020.

46 Shapiro, Buttner & Barry 1994.

47 Sandman 1993, p. 62-73; Slovic 2000.

48 *Weten is nog geen doen* 2017.

49 Akkermans & Van Wees 2007; Huver e.a. 2007.

50 Bovens & Keizer 2020.

51 Bovens & Keizer 2020.

52 Marseille & Harryvan 2012.

53 Ammerlaan 2009, p. 71-72.

54 Akkermans & Van Wees 2007, p. 113-118; Huver e.a. 2007, p. 87-88.

overheid (of projectorganisatie) en burger functioneert, kan de uitvoering van het (schade-)beleid soepeler laten verlopen.⁵⁵ Als burgers goed worden begeleid, kan dit bovendien gunstige effecten hebben op de voortvarendheid van het schadeproces, en dit is niet alleen gunstig voor burgers, maar ook voor de schatkist.

4.5.4 *Eénloketgedachte*

Tot slot kan de overheid zich richten op een begrijpelijk schadeproces door een duidelijk loket of instantie in te richten waar burgers met schadeclaims terecht kunnen. De overheid kan de zogenaamde éénloketgedachte volgen en werken met een centraal schadeloket, waar burgers alle schade (in een keer) kunnen melden zonder schillende (civiele en bestuursrechtelijke) trajecten te starten.⁵⁶ De instelling van één regeling, fonds, instantie, of protocol, dat duidelijk wordt genormeerd door een rechtsgebied – bijvoorbeeld door een ‘adoptiebevoegdheid’ te introduceren⁵⁷ – kan een uitweg zijn, maar de overheid kan er ook voor kiezen om ingewikkelde juridische vragen over causaliteit of de juiste adressant van een claim ‘achter de schermen’ uit te zoeken. De situatie kan vanuit het perspectief van de burger in ieder geval zo laagdrempelig en begrijpelijk mogelijk worden ingericht. Ook kan het centrale loket onafhankelijk van overheid en private schadeveroorzaker worden ingesteld, zodat tevens aan de behoefte aan onafhankelijkheid (par. 4.7) wordt tegemoetgekomen.

4.6 Openbaarheid

Het vierde principe vormt een aanvulling op de instrumenten rond begrijpelijkheid. Als de overheid burgers inzicht wil verschaffen in de besluitvorming van het schadebeleid, zodat zij zien dat dit begrijpelijk en gemotiveerd plaatsvindt, is tevens openbaarheid benodigd. Het verstrekken van actuele, nauwkeurige informatie draagt bij aan het algemeen belang;⁵⁸ burgers kunnen zo de overheid controleren en ter verantwoording roepen. Met openbaarheid wordt ook wel het recht op overheidsinformatie beschreven.⁵⁹ Volledige transparantie of informatievoorziening kan nadelige effecten hebben op vertrouwen in de overheid: als burgers door deze transparantie worden geconfronteerd met onverwacht of ongewenst overheidshandelen, zal hun vertrouwen juist afnemen.⁶⁰ Vooral *signalen* die suggereren dat een proces transparant verloopt en dat de overheid competent handelt kunnen leiden tot een vertrouwenwekkende vorm van openbaarheid.⁶¹ De overheid kan openbaarheid betrachten door open te zijn over de wijze van

⁵⁵ *De zoektocht naar het vak: Omgevingsmanagement* 2010.

⁵⁶ Van Manen *BR* 2003; Van Ettekoven 2012, p. 344-345; Van den Broek 2014.

⁵⁷ Koopmans 2009.

⁵⁸ Artikel 110 Grondwet jo. Artikel 2 Wet openbaarheid van bestuur; *Kamerstukken II* 1986/87, 19859, nr. 3, p. 11 (MvT).

⁵⁹ Scholtes 2012, p. 31-34.

⁶⁰ Grimmelikhuijsen 2012; Grimmelikhuijsen, Porumbescu, Hong & Im 2013; De Vries, Zijlstra & Grimmelikhuijsen 2017; Grimes 2017.

⁶¹ De Fine Licht e.a. 2014.

totstandkoming van het schadebeleid (par. 4.6.1) en ook open over (verdere) risico's te communiceren (par. 4.6.2).



4.6.1 *Open over totstandkoming schadebeleid*

De eerste uitwerking van het principe van openbaarheid richt zich op de totstandkoming van het schadebeleid. Als mensen worden meegenomen in de verschillende facetten van een probleem, kunnen zij dit beter doorgronden en daardoor beter begrijpen waarom wordt gekozen voor bepaald beleid.⁶² Dit beleidsinstrument werkt dus sterk samen met een zorgvuldige onderbouwing van beleidskeuzes (par. 4.5.1). Omdat de overheid in de door mij onderzochte cases niet de directe schadeveroorzaker is, en er een andere private partij betrokken is, is het van groot belang dat de overheid waar mogelijk in de openbaarheid treedt over hoe het schadebeleid tot stand komt. Zo kan de vrees voor inmenging van de schadeveroorzaker in het beleid worden getemperd, en kunnen gedupeerden zien dat de overheid zich goedaardig en rechtvaardig jegens hen gedraagt. Een open houding kan tevens leiden tot beter gedragen beleid: als beleidskeuzes openbaar (moeten) worden gemaakt, zal de overheid waarschijnlijk (meer) aandacht besteden aan uitlegbaar beleid met draagvlak.⁶³

4.6.2 *Open over risico's*

Het tweede instrument om het principe van openbaarheid na te streven is gericht op open zijn over risico's. Schade vestigt de aandacht op het bestaan van risico's en mogelijk toekomstige schadeveroorzakende gebeurtenissen. In gevallen waar de schadeoorzaak voortduurt, zullen burgers verwachtingen over toekomstige schade meenemen in hun beoordeling van het schadebeleid en mede hierop hun vertrouwen in de overheid baseren. De overheid kan risico's in haar communicatie minimaliseren om te proberen burgers gerust te stellen, maar dit heeft meestal een averechts effect doordat men dan bij iedere onzekerheid of vervolgschade het gevoel heeft overvallen te worden.⁶⁴

In plaats daarvan kan de overheid ook open over risico's communiceren en deze contextualiseren.⁶⁵ Leugens of halve waarheden komen vaak toch wel uit,

⁶² Rijnja 2018.

⁶³ Thaler & Sunstein 2008.

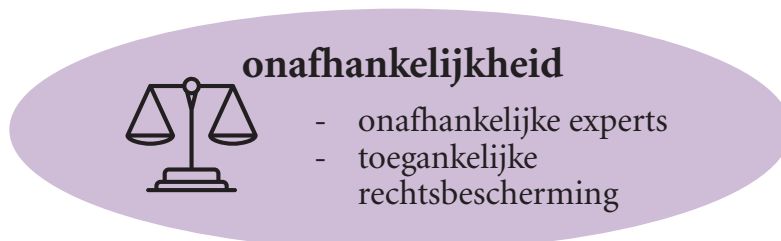
⁶⁴ Van Eeten e.a. 2012, p. 97.

⁶⁵ Sandman 1993; Rodriguez e.a. 2007.

zeker als de situatie kritisch door burgers en media wordt gevolgd, en resulteren in verder vertrouwensverlies.⁶⁶ In plaats van vast te houden aan een eenduidige boodschap, die in onzekere schadesituaties zelden volledig is, kan de overheid benadrukken dat er onzekerheden zijn en dat er daarom ook meningsverschillen bestaan tussen de verscheidene actoren en stakeholders.⁶⁷ De overheid kan hiernaast aan burgers vertellen hoe zij om kunnen gaan met bestaande gevaren en welke keuzes zij hier zelf in kunnen maken, om het eigen gevoel van beheersbaarheid en zekerheid te verhogen.⁶⁸ De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid concludeerde uit een literatuurstudie dat burgers minder aangeslagen reageren als hen iets overkomt als risico's worden genormaliseerd: niet alle pech kan weg.⁶⁹

4.7 Onafhankelijkheid

Als vijfde principe van vertrouwenwekkend schadebeleid kan de overheid zich richten op het nastreven van elementen van onafhankelijkheid in de schadeafhandeling. Wanneer schade is ontstaan, moeten er veel feiten worden vastgesteld: hoe is de schade ontstaan (causaliteit), wat is de omvang van de schade, en wat is een redelijke vergoeding voor die schade? Deze vragen beantwoorden vraagt technische en juridische kennis. Het is dus niet verwonderlijk dat er doorgaans veel experts worden betrokken bij schadebeleid. Deze deskundigen dienen door gedupeerden te worden gezien als onafhankelijk, onpartijdig en integer: de slager mag niet zijn eigen vlees keuren⁷⁰ (par. 4.7.1). Daarnaast kan het oordeel van een onafhankelijke geschilbeslechter nodig zijn om een uiteindelijke beslissing te nemen over de schadevaststelling en een eventuele vergoeding. De overheid kan daarom overwegen om toegankelijke rechtsbescherming te bieden in het schadebeleid (par. 4.7.2).



4.7.1 Onafhankelijke experts

Een eerste instrument om gedupeerden te laten zien dat waarde wordt gehecht aan onafhankelijke schadeafhandeling is het inschakelen van onafhankelijke experts. Bij de schade in mijn onderzoek is een overheidsinstantie betrokken geweest bij

⁶⁶ Sandman 1993.

⁶⁷ Sandman 2006, p. 261; Boin e.a. 2017, p. 95.

⁶⁸ Sandman 2006.

⁶⁹ *Evenwichtskunst* 2011.

⁷⁰ Van Prooijen e.a. 2006; Grimmelikhuijsen & Knies 2017.

het (toelaten van het) ontstaan van de schade; deze overheid zal dan waarschijnlijk door gedupeerden niet worden gezien als een onafhankelijke instantie. Toch zullen burgers verwachten dat de overheid verantwoordelijkheid neemt in het opstellen en uitvoeren van het schadebeleid (par. 4.3.1). Dit levert een inherente spanning op, die door de overheid erkend en verholpen kan worden door zo veel mogelijk gebruik te maken van onafhankelijke deskundigen.⁷¹ Zij kan zowel onpartijdige experts instellen om tot feitenvaststelling te komen, als gebruikmaken van een neutrale besliscommissie die de uiteindelijke compensatie vaststelt in plaats van dit bij het schadeveroorzakende bestuursorgaan te beleggen. Bovendien kan de overheid actief communiceren dat beslissingen op basis van onpartijdig advies worden genomen, om aan gedupeerden te signaleren dat zij in goede handen zijn.

4.7.2 Toegankelijke rechtsbescherming

Als tweede stap om gedupeerden een onafhankelijk oordeel te bieden, kan de overheid beslissen om mogelijkheden tot laagdrempelige, toegankelijke rechterlijke toetsing op te nemen in het schadeproces. Bij een gebrek aan vertrouwen kunnen gedupeerden behoefte hebben aan (politieke) verantwoording en institutionele inbedding van controle,⁷² die zij bij de rechterlijke macht kunnen vinden. (De resultaten van alternatieve geschilbeslechting in plaats van rechterlijke toetsing voor het verkrijgen van zulke gevoelens van controle zijn nog onvoldoende onderzocht.⁷³) De rechter vormt voor gedupeerden een weg naar rechts- en daarmee waarheidsvinding.⁷⁴ Juist bij zaken waar de overheid zowel geschilbeslechter als wederpartij is, is het van belang dat burgers (ook) een oordeel bij de rechter kunnen zoeken.⁷⁵

Dat onafhankelijk oordeel moet dan niet te ingewikkeld te bereiken zijn, en dient zo veel mogelijk integraal het geschil te kunnen beslechten. Gedupeerden dienen niet te verzanden in de complexe rechtsmachtverdeling bij overheidsaansprakelijkheid.⁷⁶ Hun toegang tot de rechter moet begrijpelijk en overzichtelijk worden geregeld en gecommuniceerd, bijvoorbeeld door te werken met een centraal schadeloket dat de juridische vragen achter de schermen oplost (par. 4.5.4). Aangezien de overheid schade heeft gefaciliteerd kan zij bij de schadeafhandeling besluiten tot de inzet van bestuursrechtelijke rechtsbescherming. Deze kent door ongelijkheidscompensatie en relatief lage kosten voor burgers een aantal voordelen wat betreft toegankelijkheid;⁷⁷ tevens wordt daarin gebruikgemaakt van een bezwaarprocedure zodat gedupeerden terecht kunnen bij een laagdrempelige (onafhankelijke) bezwaaradviescommissie.⁷⁸ Hiernaast zou de overheid zich kunnen richten op alternatieve of ondersteunende mogelijkheden zoals een goede klachtenprocedure of de inzet van arbiters.⁷⁹

71 Tyler & Degoey 1996; Van Prooijen e.a. 2006; Akkermans & Van Wees 2007, p. 108; Van Velthoven *RMThemis* 2011.

72 Sandman 1993; Schively 2007.

73 Van Zelst *NJB* 2018/1999.

74 Relis 2007.

75 Grootelaar 2018, p. 128.

76 Van Ravels *JBPlus* 2009/130; Van Ettekoven, Van Ravels & Tjepkema *O&A* 2011/36; Van Ettekoven 2012.

77 Marseille & Harryvan 2012, p. 61-64; zij bespreken tevens de voordelen van civielrechtelijke procedures.

78 Wever 2020, p. 207-220.

79 Zie over goede klachtenprocedures Brenninkmeijer 2007; over informele geschilbeslechting bij de overheid *Vertrouwen verdient, verdiend vertrouwen* 2014.

4.8 Voortvarendheid

Bovenstaande principes zijn belangrijk, maar hun toepassing mag niet als resultaat hebben dat schadebeleid zo zorgvuldig wordt vormgegeven dat de schadeafhandeling oneindig duurt; er moet een balans worden gezocht om de schade voortvarend, binnen een redelijke tijdsperiode, af te handelen. Vertrouwenwekkend schadebeleid gaat tevens om ‘doorpakken’; proactief handelen door de overheid om de schadeafhandeling zo goed maar voortvarend mogelijk te doen plaatsvinden. Het is voor gedupeerden mentaal zeer belastend om lange tijd in onzekerheid te verkeren over de schade en de individuele gevolgen van het schadebeleid.⁸⁰ De overheid kan dit voorkomen door in het schadebeleid redelijke termijnen te hanteren (par. 4.8.1), gebruik te maken van standaardisering bij de vaststelling van schade en vergoeding (par. 4.8.2), en in het schadebeleid een duidelijk tijdspad na te streven (par. 4.8.3).



4.8.1 Redelijke termijnen

Het eerste instrument om voortvarendheid na te streven ziet op het opnemen van redelijke termijnen in het schadeproces. Vanuit het beginsel van rechtszekerheid is van belang dat zowel burger als overheid binnen een redelijke termijn weten waar zij aan toe zijn.⁸¹ Zeker als de overheid zelf schade (mede-)veroorzaakt, is het behoorlijk dat zij tijdig reageert op claims.⁸² Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) verplicht de Nederlandse staat tevens tot het nastreven van redelijke termijnen.⁸³ Gedupeerden zijn toe aan afsluiting en zijn positiever over als voortvarend ervaren procedures.⁸⁴ Tegelijkertijd is het gezien het belang van voorspelbaarheid voor vertrouwen belangrijk dat niet meer wordt beloofd dan kan worden nagekomen: bij grootschalige schade zou ‘redelijk’ ook moeten betekenen dat het voor een overheidsorganisatie doenlijk is om de afspraken na te komen, zodat teleurstellingen worden voorkomen en de overheid haar eigen regels nakomt.

⁸⁰ Tversky & Kahneman 1974; Kahneman 2011.

⁸¹ Lawson & Teuben *BWKJ* 2004; ABRvS 29 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:188 (concl. A-G R.J.G.M. Widdershoven), m.nt. J.A.R. van Eijnsden; Van de Bunt 2017.

⁸² *Behoorlijk omgaan met schadeclaims* 2009, p. 51; Bytzeck 2008, p. 91; Brändström, Kuipers & Daléus 2008.

⁸³ Van de Bunt 2016, p. 91-97.

⁸⁴ Mulder 2013, p. 98; Rijnhout *NTBR* 2017, p. 286.

4.8.2 *Standaardisering*

Een tweede instrument om voortvarendheid te betrachten is de toepassing van standaardisering. De overheid kan het schadeproces sneller laten verlopen door in situaties met veel vergelijkbare schadegevallen vaste vergoedingen (forfaits) te hanteren. Door te standaardiseren kan het voor gedupeerden al voor een aanvraag duidelijk zijn waar zij ongeveer recht op hebben. Zo kunnen voor bepaalde schadesoorten vaste vergoedingen worden gehanteerd, zoals voor (maandelijkse) overlast of verhuizingen of zelfs voor immateriële of anderszins moeilijk te kwantificeren schade.⁸⁵ Ook kan via gebiedscontouren worden vastgesteld dat groepen gedupeerden in aanmerking komen voor een vast percentage schadevergoeding.⁸⁶ Bij standaardisering kan niet alleen sneller duidelijkheid ontstaan, ook kunnen omvangrijke en vaak oplopende kosten verbonden aan zorgvuldige schadeopnames en deskundigenrapporten worden voorkomen.⁸⁷ Tegelijkertijd is niet iedere schadesoort of casus geschikt voor standaardisering: soms is maatwerk benodigd en kan een forfaitaire vergoeding als minder rechtvaardig worden ervaren, omdat niet naar het specifieke geval wordt gekeken of onvoldoende compensatie voor daadwerkelijk geleden schade wordt geboden.

4.8.3 *Duidelijk tijdspad*

Het laatste onderdeel om gedupeerden een gevoel van voortvarendheid te bieden is gericht op het schetsen en naleven van een duidelijk tijdspad. Als schadeafhandeling lang duurt, blijft ook de schadeoorzaak, ramp of crisis daarmee ‘in leven’.⁸⁸ Een ramp of crisis dient juist niet onnodig lang te laten voortduren, omdat de afronding van een crisis een mentaal effect heeft op de beleving van mensen. De nasleep van een schadeveroorzakende gebeurtenis kan zelfs een ‘ramp na de ramp’ vormen en zelfs groter worden dan de oorspronkelijke schade.⁸⁹ Een lang-slepend en ontoereikend schadebeleid, bijvoorbeeld doordat de overheid (juridisch) bakkeleit met de primaire, private schadeveroorzaker, kan zorgen voor (meer) fysieke en psychische problemen voor gedupeerden.⁹⁰ De overheid dient derhalve een duidelijk tijdspad voor het schadebeleid uit te stippelen, dit begrijpelijk en persoonlijk te communiceren, en dit vervolgens ook na te leven om voorspelbaar en competent, en daarmee vertrouwenwekkend, gedrag te tonen.

4.9 **Terugblik: overzicht van en congruentie tussen de principes**

Als afsluiting van dit hoofdstuk vat ik de bovenstaande zes principes uit mijn theoretisch kader samen, en geef ik een overzicht van de toepasbare instrumenten.

⁸⁵ Mulder 2009; Mulder *NJB* 2010/229; Mulder 2013.

⁸⁶ Nentjes *NTB* 2010/6; Dijkshoorn 2011; Van Ettekoven 2011; Van den Broek 2012.

⁸⁷ Van Ettekoven 2011, p. 20-21.

⁸⁸ 't Hart & Boin 2001, p. 40-43.

⁸⁹ 't Hart & Boin 2001; Bovens 2011.

⁹⁰ Drabek 1986; Erikson 1994; Boin, Van Duin & Heyse 2001; Norris e.a. 2002; Norris, Friedman & Watson 2002; Akkermans & Van Wees 2007; Ammerlaan 2009.

Daarnaast reflecteer ik op de congruentie tussen de principes en instrumenten: zij zullen veelal in samenhang het meeste effect hebben.

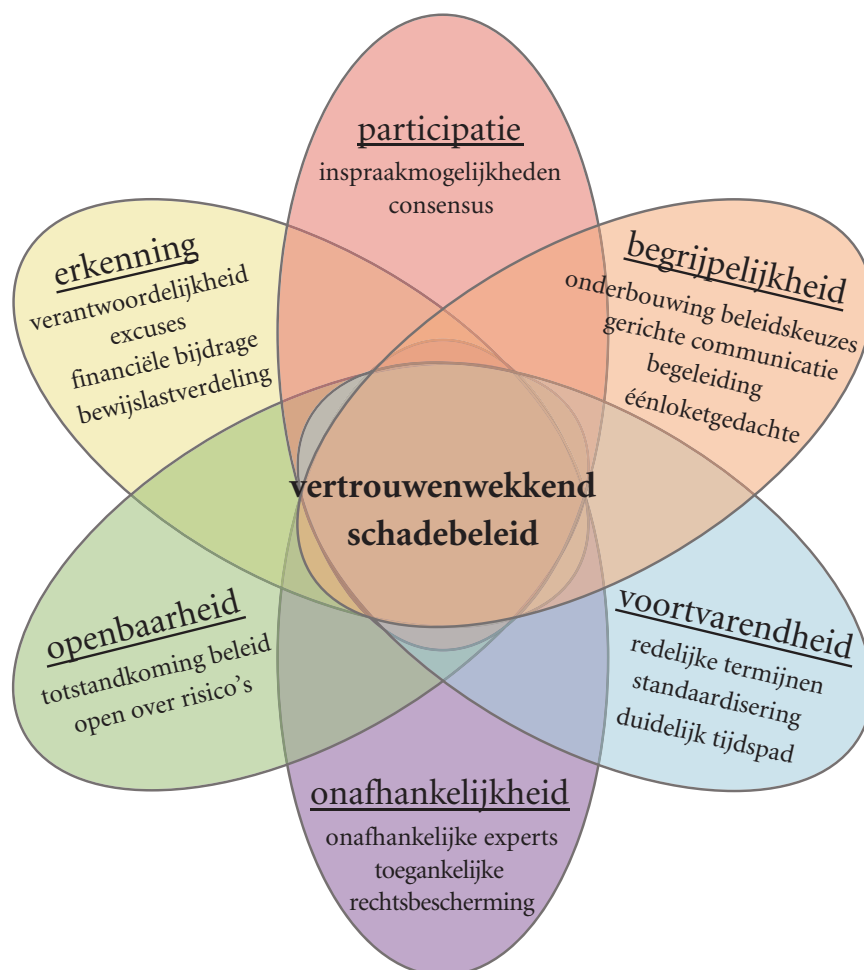
De zes principes die ik voor de theorievorming in dit hoofdstuk heb onderscheiden zijn erkenning, participatie, begrijpelijkheid, openbaarheid, onafhankelijkheid en voortvarendheid. De principes zijn tot stand gekomen op basis van een analyse en kruising van de literatuur over de verwachtingen van burgers over een betrouwbare overheid en de behoeften van gedupeerden tijdens schadeafhandeling. Zij zijn limitatief in de zin dat er geen andere verwachtingen en behoeften in de literatuur lijken voor te komen, hoewel verschillende disciplines uiteraard andere terminologie en jargon hanteren, waardoor zij mogelijk andere nuancerings aan de principes zouden hechten. De instrumenten, die toepasbare handvatten pogen te bieden aan de praktijk, zijn minder limitatief: het proces van schadeafhandeling is complex en contextafhankelijk, dus zullen de zes principes ook via andere uitwerkingen kunnen worden toegepast in de praktijk. In dit onderzoek heb ik geprobeerd om zo compleet en praktisch toepasbaar mogelijk te zijn voor de te bestuderen cases van gefaciliteerde schade waardoor ik tot de zes principes en zeventien instrumenten ben gekomen.

De instrumenten bieden een manier om de zes principes toe te passen. Erkenning bieden kan betekenen dat de overheid een actieve rol speelt in het opstellen van schadebeleid, excuses aanbiedt aan gedupeerden, een financiële bijdrage levert, en zich ruimhartig opstelt richting gedupeerden bij schadevaststelling en bewijslastverdeling. De overheid kan gedupeerden opties tot participatie bieden via inspraakmogelijkheden of door hen te laten meebeslissen. Daarnaast kan zij schadebeleid zo begrijpelijk mogelijk maken door beleidskeuzes te onderbouwen, zo gericht mogelijk richting verschillende (groepen) gedupeerden te communiceren, burgers zo veel mogelijk door de schadeprocedure heen te (be-)geleiden, en een centraal schadeloket in te richten. De overheid kan signalen van openbaarheid bieden door open te zijn over de wijze waarop het schadebeleid tot stand komt en welke partijen daarbij betrokken zijn, en door open over risico's te communiceren. Verder kan zij zich baseren op een onafhankelijke schadeafhandeling door onpartijdige deskundigen in te schakelen en in het schadebeleid toegankelijke rechtsbescherming of anderszins onafhankelijke geschilbeslechting op te nemen. Tot slot is het waardevol als de overheid zich in samenhang met de voorgaande principes richt op een voortvarende afhandeling van schade, door redelijke termijnen te hanteren, bij schadevaststelling gebruik te maken van standaardisering, en voor het schadebeleid als geheel een duidelijk tijdspad te communiceren en na te leven.

Er is sprake van congruentie tussen de principes. In zowel de verscheidene verwachtingen van burgers over hun overheid als de behoeften van gedupeerden is (logischerwijs) samenhang te herkennen, waardoor het geïntegreerde kader in dit hoofdstuk dezelfde cohesie vertoont. Deze relatie wordt weergegeven in figuur 4.3. Door mogelijke samenhang kunnen principes en instrumenten elkaar versterken, als de overheid bijvoorbeeld besluit om via standaardisering en omgekeerde bewijslast een financiële vergoeding te verstrekken. Zij kunnen ook botsen, zoals wanneer de overheid veel inspraakmogelijkheden handhaaft of deskundigen inzet zodat de redelijke termijnen niet kunnen worden nageleefd, of men zo lang op zoek gaat naar consensus dat burgers het gevoel krijgen dat de overheid haar verantwoordelijkheid niet wil nemen en een duidelijk tijdspad buiten beeld raakt. Over het algemeen lijkt het gezien de achterliggende literatuur

echter waarschijnlijk dat de principes en instrumenten het meest effectief zullen zijn als zij in samenhang worden ingezet.

Aan de andere kant zullen de principes en instrumenten vanwege financiële en praktische uitvoerbaarheid zelden allemaal tegelijkertijd kunnen worden ingezet. In de volgende hoofdstukken zal worden geanalyseerd of de instrumenten in de praktijk worden toegepast en in welke combinaties, en of dit tot vertrouwensherstel heeft kunnen leiden, zodat kan worden geconstateerd in hoeverre hun gebruik in de toekomst kan worden aangeraden, en welke combinaties in welke context het meest effectief lijken. Ook kan op basis van de context van de cases worden opgemaakt in welke situaties bepaalde principes en instrumenten en combinaties meer of minder soelaas lijken te bieden. Hoewel er waarschijnlijk sprake zal zijn van enige congruentie – mede vanwege de samenhang tussen de principes – zal de precieze toepassing situationeel van aard zijn.



Figuur 4.3 Verhouding tussen zes principes van vertrouwenwekkend schadebeleid en hun onderliggende beleidsinstrumenten.

5 | Onderzoeksmethode

In een land met beperkte ruimte zoals Nederland initiëren overheden omwille van het algemeen belang projecten die schade (doen) toebrengen aan een bepaalde groep burgers. Die schade kan resulteren in een verlies van vertrouwen bij gedupeerde burgers, maar vaak lijkt ook de reactie van de overheid op de schade – het schadebeleid – een reden waarom het vertrouwen verslechtert. Bij de uitvoering van grootschalige infrastructurele projecten maakt de overheid veelal gebruik van publiek-private samenwerking. Er ontstaan dan aansprakelijkheidsvragen over wie juridische verantwoordelijkheid draagt voor de schade. Desalniettemin zullen gedupeerde burgers het (ook) de schadefaciliterende overheid kwalijk nemen dat de schade is ontstaan. Dit onderzoek kijkt verder dan wat in zulke gevallen juridisch kan en moet. De onderzoeksvraag is als volgt:

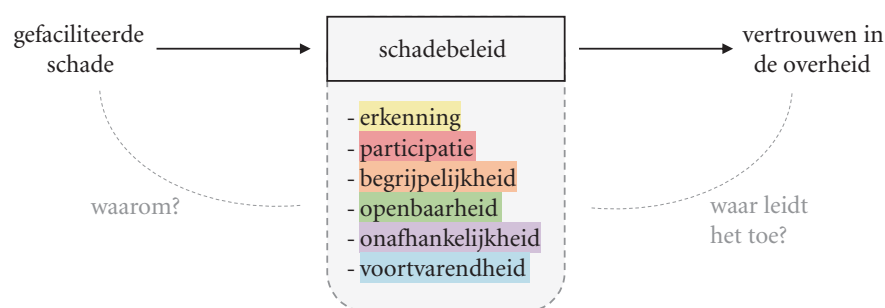
Hoe komt de overheid tot vertrouwenwekkend schadebeleid als zij bij een grootschalig infrastructureel project schade voor een groep burgers heeft gefaciliteerd, omwille van het algemeen belang?

Op basis van inzichten uit de wetenschappelijke literatuur heb ik in de voorgaande hoofdstukken een overkoepelende theorie geformuleerd over hoe de overheid zou (kunnen) komen tot vertrouwenwekkend schadebeleid. In het empirische gedeelte van dit onderzoek pas ik dit kader toe op de praktijk. In dit hoofdstuk bespreek ik mijn onderzoeksmethode, die is gericht op het uitpluizen van drie cases met behulp van *process tracing* om te bekijken hoe schadebeleid in de praktijk wordt gecreëerd en of daarin vertrouwenwekkende principes en (beleids-)instrumenten zijn te herkennen. Doel van dit hoofdstuk is om de lezer wegwijs te maken in deze onderzoeksmethode en om een handleiding te bieden zodat het onderzoek gerepliceerd kan worden.¹ Eerst ga ik in op de wijze waarop ik het theoretisch kader uit het voorgaande hoofdstuk toepas (par. 5.1); vervolgens beschrijf ik de onderzoeksmethode van *process tracing* (par. 5.2) en leg ik uit hoe ik de concepten schadebeleid en vertrouwen in de overheid operationaliseer (par. 5.3). Daarna onderbouw ik de keuze voor de drie onderzochte cases (par. 5.4), reflecteer ik op mijn bronnengebruik om de cases te bestuderen (par. 5.5), en zet ik uiteen hoe de casushoofdstukken zijn vormgegeven, gezien de gekozen onderzoeksmethode (par. 5.6).

1 Zie over de rol van replicatie in (kwalitatief) sociaalwetenschappelijk onderzoek: Bryman 2012, p. 47, 405.

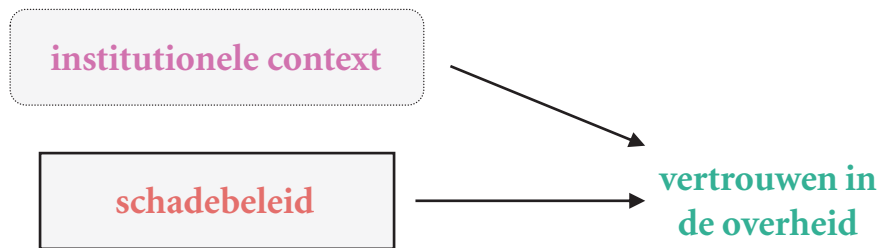
5.1 Toepassing van het theoretisch kader

In mijn empirisch onderzoek bekijk ik het schadebeleid in de cases door de lens van de zes principes en zeventien praktische (beleids-)instrumenten uit mijn theoretisch kader in hoofdstuk 4. Op basis van de theorie mag worden verwacht dat zij een positief effect zouden hebben op vertrouwen. Ik traceer in hoeverre de instrumenten zijn toegepast en waarom – vanwege beoogde vertrouwenseffecten of het verbeteren van de relatie burger-overheid? – en of uit het overzicht van beoordelingen kan worden bepaald of het instrument inderdaad tot een verbetering van het vertrouwensniveau heeft geleid. De relatie tussen de gefaciliteerde schade, het schadebeleid, en het vertrouwen in de overheid, wordt op deze wijze uitgezocht, zoals schematisch weergegeven in figuur 5.1.



Figuur 5.1 Schematische weergave van de analyse van het schadebeleid via process tracing aan de hand van het theoretisch kader zoals deze in dit onderzoek wordt toegepast.

De veronderstelling daarbij is dat waar de principes en instrumenten uit hoofdstuk 4 worden toegepast, dit leidt tot meer tevredenheid en vertrouwen bij gedupeerden. Als zij wel of niet worden aangetroffen in de cases, betekent dit niet dat een directe causale relatie tussen deze principes en vertrouwen in de overheid kan worden vastgesteld. Binnen empirisch sociaalwetenschappelijk onderzoek is vrijwel niet vast te stellen dat een resultaat uitsluitend door de onderzochte variabele(n) wordt veroorzaakt. In de cases kunnen andere, contextuele, factoren een rol spelen in de beïnvloeding van het vertrouwensniveau, die ik daarom – voor zover ik deze kon identificeren – ook bespreek en meeweer in de analyse onder de noemer ‘institutionele context’. De zoektocht naar causaliteit vormt de kern van *process tracing*, waar men de casus zo zorgvuldig bestudeert dat het aannemelijk kan worden gemaakt dat de genoemde principes in ieder geval een rol hebben gespeeld. De analyse die zo wordt gemaakt, wordt schematisch weergegeven in figuur 5.2.



Figuur 5.2 Analyse die via process tracing wordt toegepast in de casushoofdstukken: wat is, rekening houdend met de institutionele context, het effect van het schadebeleid op het vertrouwen in de overheid?

5.2 Analyse via *process tracing*

De analyse in dit onderzoek wordt gedaan via de onderzoeksmethode *process tracing*. Via *process tracing* kan worden gekomen tot een beschrijving van iedere casus, zodat zo zorgvuldig mogelijk kan worden onderzocht hoe schadebeleid tot stand komt, wordt uitgevoerd en beoordeeld, en hoe het vertrouwensniveau in de cases ontwikkelt.

Een ideale vergelijking van cases zou kunnen plaatsvinden als de cases op geen enkele manier van elkaar verschillen behalve de te onderzoeken factor. Maar omdat de werkelijkheid complexer is en geen overschot aan zulke ‘natuurlijke experimenten’ kent, spelen bijna altijd ook andere factoren mee die veranderingen van uitkomsten kunnen verklaren. Er is dan meer nodig dan oppervlakkige vergelijking van cases op kwantitatieve indicatoren. Zo kan het heel aantrekkelijk zijn om het vertrouwensverlies door het Groningse schadebeleid simpelweg te wijten aan de schaalgrootte van het aantal gedupeerden, waardoor de overheid en NAM terughoudend waren om coulant te vergoeden – vergeleken met bijvoorbeeld de schaalgrootte van het aantal betrokkenen en het schadebudget bij de aanleg van de Noord/Zuidlijn. Hoewel dat uiteraard een verklaring kán zijn, is de werkelijkheid zoals gezegd zelden zo eenvoudig en is diepgaand kwalitatief onderzoek nodig om de cases te onderzoeken. Dit is waar *process tracing* van dienst kan zijn.² Via *process tracing* kunnen tekortkomingen van het vergelijken van cases worden verminderd, omdat men naast vergelijking ook aan zogenaamde *within-case* analyse doet zodat binnen een bepaalde casus zorgvuldig wordt geanalyseerd welke factoren het vertrouwensniveau beïnvloeden.³

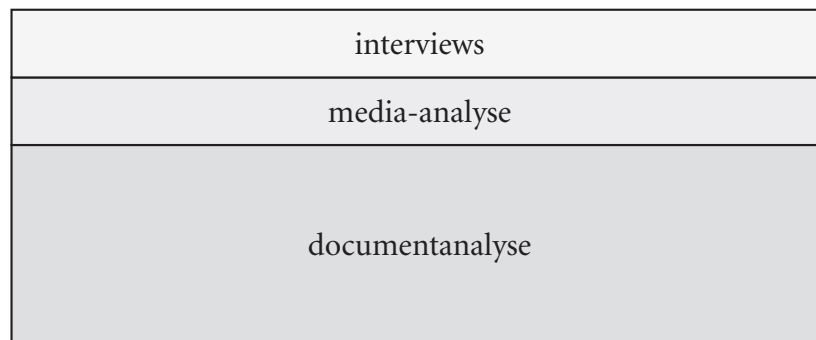
Process tracing is het gebruikmaken van ‘histories, archival documents, interview transcripts, and other sources to see whether the causal process a theory hypothesizes or implies in a case is in fact evident in the sequence and values of the

² George & Bennett 2005, p. 157-160.

³ George & Bennett 2005, p. 214-215.

intervening variables in that case.’⁴ De methode richt zich op het analyseren van allerlei vormen van bewijs over processen en de sequentie van acties en maatregelen, om te kunnen beoordelen of de door een theorie voorgestelde verklaring juist kan zijn.⁵ *Process tracing* is gericht op het verklaren van de werkelijkheid en het zo correct mogelijk en zo gedetailleerd mogelijk beschrijven van een casus om een overtuigend causaliteitsargument te kunnen maken.⁶

De eerste stap was het creëren van een feitenoverzicht: op basis van schriftelijke bronnen maakte ik een reconstructie van de gebeurtenissen in de casus. Via diverse primaire bronnen (zoals besluiten of regelgeving) en secundaire bronnen (zoals mediaberichten of wetenschappelijke artikelen) kwam ik zo tot een tijdlijn om het proces te traceren. Vervolgens vulde ik mijn kennis over de casus steeds verder in: waarom gebeurden bepaalde dingen, door wie, en welke gevolgen leek dit te hebben? Deze invulling geschiedde tevens aan de hand van documentanalyse en media-analyse, maar ook voerde ik interviews uit, waarin betrokkenen vertelden over hun eigen ervaringen en herinneringen aan de casus. Objectieve feiten, vastgelegd in schriftelijke (primaire) bronnen vormden dus het startpunt. Daarna werd meer context en informatie gezocht via een media-analyse. Tot slot werd via interviews de informatie aangevuld met de ervaringen van betrokkenen. Deze gelaagdheid van de methode wordt weergegeven in figuur 5.3.



Figuur 5.3 Lagen van feiten waarvan gebruik werd gemaakt in dit onderzoek: als fundament documentanalyse, vervolgens verdere invulling aan de hand van media-analyse en interviews.

Zo werd van de meest objectieve feiten gegaan naar steeds meer subjectieve informatie en context zodat op zo feitelijk mogelijke wijze het verhaal of de *narrative*⁷ van de casus werd gereconstrueerd. De drie lagen of componenten zijn mogelijk niet objectief, of vertellen niet het hele verhaal, maar juist door de

4 George & Bennett 2005, p. 6: ‘geschiedenis, archiefdocumenten, transcripties van interviews en andere bronnen om te zien of het causale proces dat een theorie in een geval veronderstelt of impliceert, in feite blijkt uit de volgorde en waarden van de tussenliggende variabelen in dat geval.’

5 Bennett & Checkel 2015, p. 7; Gerring 2017, p. 170-175.

6 Flyvbjerg 2006, p. 219-245.

7 George & Bennett 2005, p. 210.

samenhang tussen die bronnen te analyseren (triangulatie)⁸ kon ik komen tot een zo accuraat mogelijke beschrijving van de casus. De gehanteerde bronnen per casus onderbouw ik verder in par. 5.5.

Het resultaat van *process tracing* is een zorgvuldig samengestelde vertelling van de casus, die zowel de rol van de uit de literatuur gesuggereerde principes traceert, als met een open blik beschrijft welke andere factoren een rol hebben gespeeld bij het tot stand komen van het schadebeleid in de cases. Daarnaast wordt in de analyse van ieder hoofdstuk aandacht geschonken aan alternatieve verklaringen voor de veranderingen in het vertrouwensniveau per casus, de institutionele context.⁹ De casestudy is zo niet enkel een (historische) beschrijving van de gang van zaken in een casus, maar ook een analytische blik op de casus, gesitueerd in theorie en context.¹⁰ Hoewel geen directe causaliteit kan worden aangetoond, kan aan de hand van dynamieken of patronen die vaker of in meerdere cases optreden worden aangenomen dat het een met het ander te maken heeft. *Process tracing* resulteert in een rijke beschrijving zodat een overtuigend causaliteitsargument kan worden gemaakt.

5.3 Operationalisering

De onderzoeksmethode *process tracing* resulteert in een stapsgewijze beschrijving van de ontwikkelingen in het schadebeleid in de cases, de wijze waarop door gedupeerden, media, toezichthouders of bestuurders naar die ontwikkelingen wordt gekeken, en (de fluctuaties in) het vertrouwensniveau in de casus. Deze begrippen vereisen operationalisering: hoe kunnen het vertrouwensniveau en het schadebeleid worden vastgesteld?

5.3.1 Operationalisering van het vertrouwensniveau

Zoals besproken in hoofdstuk 2 is vertrouwen in de overheid een diffuus begrip. Hoewel het (longitudinale) vertrouwensniveau kan worden bestudeerd via statistiek, levert dit geen volledig beeld op van hoeveel en vooral *waarom* burgers de verschillende overheidsinstituties vertrouwen. Daar waar kwantitatieve informatie over de hoeveelheid vertrouwen die burgers aangeven te ervaren beschikbaar is, bijvoorbeeld via enquêteonderzoek, gebruik ik dit als primaire bron om het vertrouwensniveau te bestuderen. In veel gevallen is zulke longitudinale informatie echter niet beschikbaar. In het analyseren van het vertrouwensniveau maak ik daarom (ook) gebruik van andere bronnen. In tabel 5.1 geef ik een overzicht van de operationalisering van het concept vertrouwen in de overheid.

Aansluitend bij de definitie van vertrouwen zoals besproken in hoofdstuk 2 – ‘a psychological state comprising the intention to accept vulnerability based upon positive expectations of the intentions or behavior of another’¹¹ – neem ik aan dat

8 Hancké 2009, p. 104; Gerring 2017, p. 170-175.

9 George & Bennett 2005, p. 91, 217-218.

10 George & Bennett 2005, p. 93-94.

11 Rousseau e.a. 1998, p. 395: vertaald ‘een psychologische staat bestaande uit de intentie om kwetsbaarheid te accepteren op basis van positieve verwachtingen over de intenties of het gedrag van de ander’.

vertrouwen wordt geuit als gedupeerden bereid zijn kwetsbaarheid te accepteren en dat vertrouwen wordt geuit als gedupeerden positieve verwachtingen over de overheid hebben. Burgers zullen van hun overheid verlangen dat zij poogt rekening te houden met hun behoeften, zeker in het geval van gefaciliteerde schade. Vertrouwen in het schadebeleid, en de overheid die het schadebeleid vormgeeft, kan mede worden afgeleid uit de verwachtingen en de mate van tevredenheid die gedupeerden over het beleid uiten.

Tevens kan vertrouwen in de overheid onderwerp zijn van opinie en publicaties van toezichthouders, onderzoekscommissies, ombudsmensen of andere externen zoals wetenschappers. Zij kunnen zowel rapporteren over het vertrouwen en de tevredenheid van gedupeerden als hun eigen conclusies trekken over de betrouwbaarheid van de overheid. Belangenbehartigende organisaties kunnen als geïnstitutionaliseerde vertegenwoordiging van gedupeerden representatief zijn voor het vertrouwen dat hun achterban heeft; als zij zich *niet* actief op negatieve wijze uiten, kan dit een teken van tevredenheid of vertrouwen zijn. Via rechtszaken kunnen gedupeerden en belangenvertegenwoordigers tevens wantrouwen uiten jegens de overheid. Tot slot kunnen ook de media een indicator zijn voor het vertrouwen in de overheid: als sprake is van negatieve artikelen waarin wantrouwen wordt belicht, geeft dit een ander beeld dan als er uitgesproken positieve artikelen worden gepubliceerd of negatieve artikelen simpelweg uitblijven – dan is er een reden dat journalisten en redacties zulke informatie niet publiceren.

Concept	Indicator	Vindplaats: operationalisering via bronnen
Vertrouwen in de overheid	Expliciete uitingen van vertrouwen	- Kwantitatieve onderzoeken - Uitspraken van gedupeerden in onderzoeken of media - Uitspraken van toezichthouders, (externe) onderzoekscommissies en ombudsmensen in publicaties of media - Uitspraken van belangenvertegenwoordigers in publicaties of media - Uitspraken vanuit overheden in officiële documenten of media
	Tevredenheid gedupeerden	- Kwantitatieve onderzoeken - Uitspraken van gedupeerden in onderzoeken of media - Uitspraken van toezichthouders, (externe) onderzoekscommissies en ombudsmensen in publicaties of media - Uitspraken van belangenvertegenwoordigers in publicaties of media - Acties van belangenvertegenwoordigers: protest of actievoeren - Uitspraken van uitvoerende projectorganisatie in beleidsdocumenten of rapportages - Uitspraken vanuit overheden in beleidsdocumenten, rapportages of media
	Opinie toezichthouders, onderzoekscommissies, ombudsmensen	- Beoordeling van toezichthouders over overheidshandelen rondom schadeoorzaak - Beoordeling van onderzoekscommissies over projectorganisatie en overheidshandelen rondom schadeoorzaak - Beoordeling van ingediende klachten door ombudsmensen - Mediaberichten
	Rechtszaken	- Jurisprudentie - Bezwaar- en beroepsprocedures genoemd in publicaties van overheden - Mediaberichten
	Beeldvorming in de media	- Media-analyse: positieve artikelen, negatieve artikelen of afwezigheid van publicaties

Tabel 5.1 Overzicht van de operationalisering van vertrouwen in de overheid via verschillende categorieën (indicatoren) en de vindplaats (bronnen).

5.3.2 Operationalisering van het schadebeleid

Naast veranderingen in het vertrouwensniveau schets ik ook het schadebeleid per casus. Schadebeleid bestaat uit een combinatie van regelgeving en uitvoering. Ik beschouw schadebeleid als het volledige pakket aan maatregelen dat de overheid naar aanleiding van de gefaciliteerde schade inzet. Het behelst zowel maatregelen om concrete (fysieke) schade af te handelen als immateriële schade zoals verminderde leefbaarheid van een omgeving. In tabel 5.2 geef ik een overzicht van de operationalisering van het concept schadebeleid.

In iedere casus bestaat het schadebeleid uit verschillende onderdelen, afhankelijk van het soort schade dat wordt afgehandeld. Via *process tracing* schets ik van ieder onderdeel van het schadebeleid op chronologische wijze hoe casusspecifieke wet- en regelgeving tot stand kwam, via welke instanties, en welke uitgangspunten daaraan ten grondslag lagen. Ik beschrijf tevens hoe het onderdeel van het schadebeleid werd uitgevoerd. Beleid is zelden statisch en wijzigt gedurende de tijd, zowel wat betreft regelgeving als uitvoering. Ik geef daarom ook weer hoe, door wie en door welke inbreng de onderdelen van het schadebeleid door de jaren heen worden gewijzigd.

Vervolgens presenteer ik beoordelingen en evaluaties per onderdeel van het schadebeleid. Via diverse bronnen construeer ik per onderdeel hoe gedupeerden het schadebeleid ervaren en in hoeverre het aan hun behoeften en verwachtingen lijkt te voldoen, en of dit veranderde gedurende de tijd en naar aanleiding van (welke) beleidswijzigingen. Uit deze bronnen kunnen concrete succes- en verbeterpunten worden gedistilleerd, en kan worden geconcludeerd wanneer schadebeleid meer of minder effectief in de ogen van gedupeerden bleek. Naast deze informatie over de tevredenheid van gedupeerden, kan in meer of mindere expliciete mate tevens worden afgeleid of vertrouwen werd hersteld of juist (verder) geschaad.

Gebrek aan vertrouwen (wantrouwen) zou bijvoorbeeld kunnen betekenen dat gedupeerden geen schademeldingen meer doen, omdat zij zich niet kwetsbaar willen opstellen of geen positieve verwachtingen hebben over zo'n melding. Gedupeerden kunnen tevens hun heil zoeken bij andere organisaties dan de reguliere schadeafhandeling, zoals hun schade vergoed proberen te krijgen via belangenvertegenwoordigers, claimbureaus, of zelf rechterlijke toetsing zoeken. Als gedupeerden (meer) vertrouwen hebben, zullen zij vanwege positieve verwachtingen over het overheidshandelen juist eerder aansluiten bij het proces van schadeafhandeling dat de overheid voor hen heeft opgezet en claims indienen. Ook het ontbreken van negatieve uitingen kan bijdragen aan het begrip van de casus: als na uitvoerig bronnenonderzoek geen of weinig bewijs van ontevredenheid of negatieve verwachtingen te vinden is vanuit belangenvertegenwoordigers, toezichthouders of media, lijkt het aannemelijk dat er schijnbaar acceptatie voor het beleid is, aangezien deze situaties doorgaans veel aandacht van deze partijen krijgen.

Concept	Indicator	Operationalisering in bronnen
Schadebeleid	Opzet en regelgeving	- Officiële bekendmakingen: <i>Kamerstukken</i> - Wetgeving in materiële zin van lagere overheden - Regelgeving of protocollen van overheidsorganisaties betrokken bij schadebeleid - Mediaberichten
	Wijzigingen	- Officiële bekendmakingen: <i>Kamerstukken</i> - Wetgeving in materiële zin en beleidsregels van lagere overheden - Regelgeving of protocollen van overheidsorganisaties betrokken bij schadebeleid - Onderzoeksrapporten of evaluaties van externen zoals commissies, toezichthouders of ombudsmensen - Mediaberichten
	Uitvoering	- Officiële bekendmakingen: <i>Kamerstukken</i> - Publicaties van de schadeafhandelende organisatie of protocollen van overheidsorganisaties betrokken bij schadebeleid - Onderzoeksrapporten of evaluaties van externen zoals commissies, toezichthouders of ombudsmensen - Mediaberichten
Beoordeling en evaluatie schadebeleid	Uitingen van tevredenheid gedupeerden	- Kwantitatieve onderzoeken - Uitspraken van gedupeerden in onderzoeken of media - Uitspraken van toezichthouders, (externe) onderzoekscommissies en ombudsmensen in publicaties of media - Uitspraken van belangenvertegenwoordigers in publicaties of media - Acties van belangenvertegenwoordigers: protest of actievoeren - Uitspraken van uitvoerende projectorganisatie in beleidsdocumenten of rapportages - Uitspraken vanuit overheden in beleidsdocumenten, rapportages of media
	Aantallen indieners	- Publicaties schadeafhandelende organisatie - Publicaties belangenvertegenwoordigers - Mediaberichten
	Bezwaar- en beroepsprocedures	- Jurisprudentie - Bezwaar- en beroepsprocedures genoemd in publicaties van overheden - Mediaberichten
	Evaluaties door externen zoals onderzoekscommissies of wetenschappers	- Publicaties van onderzoekscommissies of wetenschappers - Mediaberichten
	Beoordelingen van toezichthouders of ombudsmensen	- Publicaties van toezichthouders over schadebeleid - Publicaties van ombudsmensen over ingediende klachten - Mediaberichten
	Beoordelingen van belangenvertegenwoordigers	- Publicaties belangenvertegenwoordigers - Acties van belangenvertegenwoordigers: protest of actievoeren - Mediaberichten
	Beoordelingen van bestuurders en schadeafhandelende organisatie	- Publicaties schadeafhandelende organisaties - Mediaberichten
	Beeldvorming in de media	- Media-analyse: positieve artikelen, negatieve artikelen of afwezigheid van publicaties

Tabel 5.2 Overzicht van de operationalisering van schadebeleid en de beoordeling en evaluatie van dat schadebeleid via verschillende categorieën (indicatoren) en de vindplaats (bronnen).

5.3.3 Schematische weergave van toepassing van theoretisch kader

In de casushoofdstukken en vergelijkende analyse beschrijf ik volgens bovenstaande operationalisering uitgebreid hoe schadebeleid werd beoordeeld en geëvalueerd met veel verwijzingen naar diverse bronnen. De methode van *process*

tracing resulteert in een zeer gedetailleerde analyse. Via de toepassing van mijn theoretisch kader richt ik mij vervolgens op de mate waarin de zes principes en zeventien onderliggende beleidsinstrumenten te herkennen zijn in de onderdelen van het schadebeleid, en in hoeverre hun aan- of afwezigheid effect lijkt te sorteren op tevredenheid en vertrouwen van gedupeerden.

Om de lezer overzicht te bieden over de toepassing van dit uitgebreide analysekader op de casus, sluit ik mijn analyses af met een samenvattend schema. Daarin maak ik per principe en element de balans op. Ik geef op hoofdlijnen weer in hoeverre in de casus sprake was van toepassing en de mate waarin deze van invloed (positief of negatief) lijkt te zijn geweest op het vertrouwen van gedupeerden. De schema's bieden een korte tekstuele conclusie. In tabel 5.3 geef ik een voorbeeld van deze schematische weergave voor de casus aanleg van de Noord/Zuidlijn.

Principes en instrumenten	Analyse schadebeleid op hoofdlijnen
Erkenning	Na Commissie-Veerman geboden door ruimhartige aanpak gekoppeld met ruimer financieel en organisatorisch mandaat. Het toepassen van het principe leek tevredenheid en vertrouwen te verhogen.
<i>Verantwoordelijkheid schadebeleid</i>	Kaders waren voor de bouw aanwezig, maar vooral de toegepaste ruimhartigheid vanaf 2009 stemde tevreden en wekte vertrouwen.
<i>Excuses</i>	Niet aangeboden, inzet projectorganisatie en omwonenden was 'geen woorden maar daden'. Afwezigheid lijkt niet veel invloed op tevredenheid of vertrouwen te hebben gehad.
<i>Financiële bijdrage</i>	Gemeente droeg vrijwel alle financiële lasten. Vooral ruimhartige schadevergoeding via nadeelcompensatie en tegemoetkomingen na 2010 worden door ondernemers en omwonenden gewaardeerd. Zij gaven aan meer tevreden te zijn en het leek vertrouwen te herstellen.
<i>Bewijslastverdeling</i>	Invoering omgekeerde bewijslast werd ervaren als positief signaal van ruimhartigheid. Het instrument leek te resulteren in meer tevredenheid en vertrouwen over de aanpak van de projectorganisatie.

Tabel 5.3 Voorbeeld van schematische weergave van de analyse van de toepassing van principes en instrumenten van vertrouwenwekkend schadebeleid per casus en in hoeverre zij succesvol lijken te zijn geweest wat betreft tevredenheid en vertrouwen van gedupeerden in de casus aanleg van de Noord/Zuidlijn.

5.4 Vergelijking en keuze van drie cases

In dit onderzoek bestudeer ik de relatie tussen schadebeleid en vertrouwensniveau aan de hand van mijn theoretisch kader uit hoofdstuk 4. Dat kader bouwt voort op vele eerdere onderzoeken naar vertrouwen en schade(beleid). Het (theoretische) verband tussen schadebeleid en vertrouwen wil ik verder helpen ontwikkelen via empirisch onderzoek: casestudyonderzoek met drie cases.¹²

Een casestudy is letterlijk een gevalsstudie; een 'instance of a class of events'.¹³ Dit onderzoek vergelijkt drie cases waarin vertrouwensherstel wel, gedeeltelijk,

¹² George & Bennett 2005, p. 3-36.

¹³ George & Bennett 2005, p. 17.

of slechts (zeer) beperkt lijkt op te treden.¹⁴ De keuze voor cases is in zekere zin subjectief en op basis van de uitkomsten: of er vertrouwensherstel plaatsvindt.¹⁵ Hoewel wetenschappelijk onderzoek idealiter zo objectief mogelijk plaatsvindt, is een enigszins subjectieve keuze – op basis van relevante voorkennis of verkennend onderzoek – onvermijdelijk. Een sprekend voorbeeld is de geoloog die voor haar seismologisch onderzoek zo op zoek was naar een totaal objectieve en willekeurige selectie van haar casus, dat zij terecht kwam in Kansas, een van de plekken met de minste aardbevingen ter wereld.¹⁶ Daar valt natuurlijk weinig te bestuderen.

Een geschikte casestudy heeft dus eigenschappen en uitkomsten waarin we geïnteresseerd zijn, en het is te prefereren dat tijdens de casus verandering optreedt en de variabelen, of eigenschappen, die we willen bestuderen niet constant blijven; dan valt een (causaal) mechanisme te bestuderen.¹⁷ In de cases die in dit onderzoek centraal staan is daarom sprake van een door de overheid gefaciliteerde schadeoorzaak; de keuze is gevallen op grootschalige infrastructurele projecten, die in Nederland vanwege hun aard en de dichtbevolktheid al snel resulteren in schade voor omwonenden. In de cases in mijn onderzoek *veranderde* tevens het schadebeleid en ook de mate van tevredenheid hierover, en het vertrouwen in de overheid, waardoor zij een extra zinnig onderzoeksobject vormen. In zekere zin maak ik gebruik van zogenaamde ‘extreme cases’:¹⁸ de gekozen projecten zijn grootschalig en ingrijpend. Conclusies over vertrouwenwekkende methoden of principes uit hun schadeafhandeling zullen dan ook relevant zijn in kleinere cases.

Verder maak ik gebruik van variatie in de uitkomst in de cases. In een casus lijken de projectorganisatie en de faciliterende overheid in staat te zijn geweest om het vertrouwen van omwonenden te herstellen (aanleg van de Noord/Zuidlijn), in de tweede is het beeld meer gemêleerd (uitbreiding van luchthaven Schiphol), en in de laatste lijkt het schadebeleid in het algemeen te hebben geresulteerd in een afbreuk van het vertrouwen in de overheid hoewel in recente ontwikkelingen een kleine mate van vertrouwensherstel te zien lijkt te zijn (gevolgen van de gaswinning in Groningen). Deze drie cases zijn gekozen op basis van verkennend onderzoek: een beknopte media- en literatuuranalyse en gesprekken met ingewijden in Nederlandse grootschalige overheidsprojecten en schadebeleid. Hoewel andere cases werden overwogen, leken deze drie vanwege deze eerste verkenning, beschikbare informatie en actualiteit het meest geschikt voor het doel van dit onderzoek. In tabel 5.4 worden beknopte casusbeschrijvingen weergegeven.

14 Zie over vergelijkend casestudyonderzoek: Gerring 2017, p. 81; Hancké 2009, p. 72-77; King, Keohane & Verba 1994, p. 210-211.

15 George & Bennett 2005, p. 84; Gerring 2017, p. 66-67.

16 Gerring 2017, p. 67-68.

17 Gerring 2017, p. 65, 142.

18 Yin 2013.

Casus	Beknopte casusbeschrijving
Aanleg Noord/Zuidlijn	Burgemeester Halsema zei bij de ingebruikname van de Noord/Zuidlijn dat het vertrouwen van de Amsterdammers in hun overheid is geschaad door het project. ¹⁹ De Amsterdamse metrolijn liep vele jaren vertraging op, kostte drie keer zo veel als begroot, en richtte via lekken in damwanden veel verzakkingsschade aan. Ondanks de tegenvallers besloot de gemeente in 2009 naar aanleiding van het advies van de commissie-Veerman toch door te gaan met het project, en zette men zich in om het vertrouwen van de omwonenden te herstellen door proactief en coulant om te gaan met schade. De nieuwe insteek zorgde voor verbeterde verhoudingen tussen de buurt en de projectorganisatie.
Uitbreiding luchthaven Schiphol	Bij Schiphol verwachtte de overheid vermogensschade aan de vooravond van de uitbreiding van de luchthaven via de vijfde baan, en zij stelde zich proactief op door het creëren van een schadeprotocol en -loket. Ook besloot het Rijk de betrokken partijen aan tafel uit te nodigen om samen tot akkoorden over schade en overlast te komen. De wijze waarop het Rijk en de luchthaven interacteerden met omwonenden werd over het algemeen als succes bestempeld: akkoorden werden gesloten en veel burens werden gecompenseerd. In recente jaren staan deze afspraken echter onder druk, doordat de luchthaven steeds veelvuldiger wordt gebruikt.
Gevolgen van de gaswinning in Groningen	De Groningse gaswinning zorgde onverwacht voor grote schade. Hoewel de overheid wel betrokken was bij de schadeafhandeling en tal van instanties oprichtte, mengde zij zich pas na vele oproepen tot coulerie actief in het schadebeleid. Het vertrouwen van Groningers in de overheid is gedurende deze periode gezakt, terwijl de overheid voortdurend stelde zich in te zetten voor vertrouwensherstel.

Tabel 5.4 Overzicht van de onderzochte cases in dit onderzoek.

Deze cases zijn zeker niet perfect vergelijkbaar: de soort schade, de hoeveelheid gedupeerden, de betrokken overheidsinstantie(s), de kosten van het schadebeleid, maar ook vele andere factoren zoals tijd en geografie verschillen. Bovendien kunnen ook andere factoren dan schadebeleid, zoals de betrokkenheid van de overheid bij de schadeoorzaak, het vertrouwen van burgers in hun overheden beïnvloeden. Bij casusonderzoek is het echter vrijwel onmogelijk om tot een volledig gelijke vergelijking te komen. Kwalitatief onderzoek richt zich juist daarom op de context van een onderzoeksobject. Bovendien hebben de cases gemeen dat de overheid, omwille van het algemeen belang, heeft toegestaan (gefaciliteerd) dat schade optrad voor een groep burgers. Er is vervolgens beleid, een pakket aan maatregelen, gecreëerd om met deze schade om te gaan, dat veelal als neven doel had om de relatie tussen burger en overheid te herstellen of verbeteren. Daarmee vormen ze een waardevolle bron om te analyseren hoe schadebeleid uitpakt in de praktijk. In hoofdstuk 9, specifiek in par. 9.2, reflecteer ik op concrete verschillen tussen de cases, alvorens tot vergelijking over te gaan.

5.5 Bronnengebruik

Voor een zorgvuldige afspiegeling van de ontwikkelingen in een casus is het belangrijk om veel en diverse bronnen te gebruiken. Daarbij maak ik gebruik van documentanalyse van primaire schriftelijke bronnen (bijvoorbeeld wetten, besluiten of officiële beleidsdocumenten) en secundaire schriftelijke bronnen (zoals beleidsevaluaties of interne projectdocumenten); media-analyse; en interviews

¹⁹ Maes, *De Telegraaf* 21 juli 2018.

met de betrokkenen. Via vergelijking en samenhang van die bronnen (triangulatie) ontstaat een zo accuraat mogelijke beschrijving van de casus.²⁰

5.5.1 Documentanalyse

De wijze waarop schadebeleid tot stand komt en wordt uitgevoerd, is te traceren via de diverse teksten en toelichtingen van de relevante wet- en regelgeving, beleidsdocumenten, mediaberichten, en andere historische bronnen, als ook via artikelen of onderzoeken geschreven door experts en betrokkenen. De beoordeling van het schadebeleid kan worden geconstrueerd uit onderzoeken en evaluaties (voor zover die zijn uitgevoerd), publicaties en uitingen vanuit toezichthouders, belangenvertegenwoordigers en politiek of bestuur, jurisprudentie, en mediaberichten. (Zie ook de overzichten van vindplaatsen in tabellen 5.1 en 5.2.) Niet iedere bron is even objectief, maar gedupeerden kunnen hun inschattingen en beoordelingen baseren op de informatie die zij van diverse bronnen horen, dus is het waardevol om zo veel mogelijk bronnen te gebruiken om een beeld te vormen van de ervaringen van gedupeerden met het schadebeleid.

In mijn onderzoek heb ik alle mij beschikbare schriftelijke bronnen per casus doorgenomen om te komen tot die stukken die leiden tot een zo compleet mogelijke beschrijving van de casus. Daarbij heb ik gebruikgemaakt van de sneeuwbalmethode:²¹ ik ben begonnen bij meer algemene bronnen, zoals casusbeschrijvingen van andere auteurs of eindevaluaties, en heb vervolgens verder gezocht via de bronnen waar daarin naar werd verwezen. Veelal vormden wetenschappelijke publicaties, vindbaar via de openbare digitale opslagplaatsen (*repositories*) van de Nederlandse universiteiten, een startpunt van deze zoektocht. Via de zoekfunctie van Overheid.nl, officiële bekendmakingen en websites van lagere overheden kwam ik de relevante dossiernummers en regelgeving op het spoor; de beoordelingen van het schadebeleid vond ik veelal via websites van de schadeafhandelende organisaties, toezichthouders, en belangenorganisaties; ook vormden zij veelal bijlagen van *Kamerstukken* of andere overheidsdocumentatie zoals beleidsdocumenten. Door bij ieder stuk verder te kijken naar de geraadpleegde bronnen, ontstaat via de sneeuwbalmethode op een gegeven moment verzadiging:²² bronnen beginnen zich te herhalen zodat aannemelijk is dat van de beschikbare informatie de meest relevante in beeld is gebracht. Omdat de documentanalyse is gebaseerd op openbare (publiekelijk beschikbare) bronnen, worden de voor dit onderzoek gebruikte data niet (nogmaals) gearchiveerd.

5.5.1.1 Aanleg van de Noord/Zuidlijn

De overgrote meerderheid van de schriftelijke bronnen over de Noord/Zuidlijn, besproken in hoofdstuk 6, is openbaar en te vinden via het internet: het merendeel in het archief van de Amsterdamse gemeenteraad, de kenniswebsite van de projectorganisatie *Noordzuidlijnkennis.net*, de website van Stichting Gijzelgracht, die overlegverslagen van de Vijzelgracht heeft gearchiveerd, en via het persoonlijke

20 Gerring 2017, p. 170-175.

21 Bryman 2012, p. 424.

22 Bryman 2012, p. 421.

archief van Dick van der Horst, ‘De Metromonologen’,²³ die allerlei gemeentelijke documenten van voor het internettijdperk heeft gearchiveerd. Enkele documenten zijn niet publiek verkrijgbaar en heb ik opgevraagd bij de betrokkenen van de projectorganisatie.

Veel bronnen verwijzen naar de Vijzelgracht, waar de meeste incidenten en (dus) de meeste tegenstand plaatsvond. Dit kan een scheef of eenzijdig beeld opleveren, maar mijn uitgangspunt is dat als bronnen daar verwijzen naar herwonnen vertrouwen, dat ook iets zegt over de andere locaties omdat het schadebeleid overal gold en op een soortgelijke manier zijn ingezet. Buurtinitiatieven uit de Vijzelgracht werden volgens betrokkenen overgenomen rond De Pijp en het Rokin. Voor zover er ‘ondergeschoven kinderen’ zijn geweest bij de andere bouwlocaties, hebben mensen hierover de media of de gemeenteraad niet benaderd en wordt dit niet gereflecteerd in schriftelijke bronnen.

5.5.1.2 *Uitbreiding van luchthaven Schiphol*

Voor hoofdstuk 7 over Schiphol heb ik gebruikgemaakt van schriftelijk verschenen publicaties over de geschiedenis van de luchthaven en haar omgevingsbeleid, waaronder enkele promotieonderzoeken, die ik in de Nederlandse universitaire bibliotheken aantrof. Omdat het schadebeleid veelal rijksbreed werd opgezet is veel van de geschiedenis en motivering aan te treffen in *Kamerstukken* en (onderliggende) beleidsdocumenten die via het online archief van officiële bekendmakingen zijn gepubliceerd. De Alderstafel en diens opvolger Omgevingsraad Schiphol hanteert een archief van adviezen die ik kon raadplegen, hoewel de overlegverslagen niet openbaar beschikbaar zijn. Enkele belangenorganisaties hebben hun eigen online archieven van opinies, brievenwisselingen en bijeenkomsten, waar ik mij op kon baseren.

5.5.1.3 *Gaswinning in Groningen*

Over de gevolgen van de gaswinning in Groningen, die ik bespreek in hoofdstuk 8, zijn inmiddels bronnen te over. Ik heb veel geput uit de officiële documentatie in de *Kamerstukken*, de publicatie van beleid en bredere berichtgeving op de websites van de betrokken (overheids-)instanties, en de verscheidene beleidsdocumenten en onderzoeken die door maatschappelijke organisaties zijn gepubliceerd. Ook heb ik dankbaar gebruikgemaakt van de verschenen onderzoeken naar de gevolgen van de gaswinning in het kader van onderzoeksprojecten *Gronings Perspectief* en Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen, en de diverse (opinie-)artikelen over de schadeafhandeling die de afgelopen jaren in wetenschappelijke tijdschriften zijn gepubliceerd.

Voor de volledigheid vermeld ik dat ik reeds in 2017 heb gepubliceerd over en gepleit voor publieke regie in Groningen.²⁴ Op basis van dat artikel zijn mijn copromotor Michiel Tjepkema en ik uitgenodigd om (separaat) te praten met betrokkenen vanuit Shell en de Provincie Groningen om onze inzichten te bespreken in het licht van het destijds te ontwikkelen schadeprotocol. Die informele

23 Van der Horst, *De Metromonologen* (online, bijgewerkt 9 oktober 2011).

24 Kuipers & Tjepkema, *NJB* 2017/1576.

gesprekken hebben wij in herfst 2017 tot en met januari 2018 gevoerd. Sindsdien heb ik geen contact met de betrokken organisaties gehad behalve in het kader van de interviews ten behoeve van dit onderzoek in 2020.

5.5.2 *Media-analyse*

In aanvulling op deze schriftelijke bronnen heb ik per casus een media-analyse uitgevoerd. Via online archieven heb ik relevante artikelen over vertrouwen en schade(beleid) in iedere casus in kaart gebracht en gedownload. Vervolgens heb ik de artikelen zo veel mogelijk op chronologische wijze doorgenomen om vast te stellen of zij voor dit onderzoek relevante informatie bevatten – door de zoektermen en structuur van media-archieven kunnen herhalingen of niet-relevante artikelen voorkomen in de verzamelingen, wat tevens kan leiden tot het aanpassen van de zoektermen voor meer gerichte zoekopdrachten. Via het lezen van de artikelen kon ik een tijdlijn construeren en relevante citaten of feiten inventariseren. Gedurende het onderzoek kon ik zo tevens later terugkomen bij artikelen als er door andere bronnen nieuwe inzichten naar voren waren gekomen.

Voor de media-analyse van de casus aanleg van de Noord/Zuidlijn heb ik gebruikgemaakt van online krantenarchieven van landelijke kranten en *Het Parool*: ik heb gezocht naar alle berichtgeving over schade, het Schadebureau, en leefbaarheid omtrent de Noord/Zuidlijn. Ten behoeve van de analyse van casus uitbreiding van luchthaven Schiphol heb ik veel geput uit diverse mediaberichten over de onderdelen van het schadebeleid, zowel landelijk als veelal regionaal vanwege de relatief kleine nieuwswaarde van bijvoorbeeld leefbaarheidsmaatregelen. In online archieven van kranten en lokale omroep heb ik gezocht naar berichtgeving over schade, isolatie, het Schadeschap, en leefbaarheid rondom Schiphol. Voor de media-analyse van de casus gaswinning in Groningen heb ik in de online archieven van nationale en regionale media gezocht naar berichtgeving over schade (in de diverse vormen: schadeafhandeling, waardedaling of waardevermindering, versterking, leefbaarheid) en de diverse schadeafhandelende organisaties (waarvan de belangrijkste het Centrum Veilig Wonen, de Nationaal Coördinator Groningen en de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen/het Instituut Mijnbouwschade Groningen). Omdat de media-analyse is gebaseerd op openbare (publiekelijk beschikbare) bronnen, worden de voor dit onderzoek gebruikte data niet (nogmaals) gearhiveerd.

5.5.3 *Interviews*

Omdat schriftelijke bronnen niet uitputtend zijn en schadebeleid wordt gevormd via keuzes van politici, beleidsmakers en juristen, voerde ik tevens interviews uit met betrokken bestuurders, juristen, beleidsmakers, andere projectmedewerkers, en belangenvertegenwoordigers uit de cases. Deze interviews vonden plaats nadat het schriftelijk bronnenonderzoek grotendeels was afgerond, en hadden als doel om waar mogelijk aanvullende, ongeschreven informatie toe te voegen, ter controle van de schriftelijke informatie, en om context en nuance te bieden. Via de interviews konden mogelijke gaten in de schriftelijke bronnen worden opgevuld, omdat expliciet kon worden gevraagd naar de bedoeling en strategie tijdens het opstellen van schadebeleid, en hoe betrokkenen dit zagen uitpakken in de

praktijk. Interviews vormen veelal geen perfecte afspiegeling van de werkelijke gedachtegang – de geïnterviewden worden gevraagd om hun toenmalige motivatie te bespreken, die zij zich mogelijk niet goed herinneren én mogelijk zijn zij niet eerlijk in hun reacties – en zij vormen derhalve slechts een aanvulling op de overige bronnen. Al dit ‘bewijsmateriaal’ werd daarom gezamenlijk gebruikt om tot een zorgvuldige analyse van de casus te komen (datatriangulatie).²⁵

Voor de interviews heb ik een semigestructureerde aanpak gehanteerd aan de hand van een topiclijst.²⁶ Op deze topiclijst stond het onderwerp vertrouwen in de overheid en veranderingen hierin, en de onderdelen van het schadebeleid per casus; de topiclijsten zijn te vinden in de appendix. In de gesprekken vroeg ik waarom het beleidsonderdeel op deze wijze tot stand kwam en wat voor effect dit volgens de betrokkene had op de gedupeerden. Vooral wijzigingen in beleid hadden mijn aandacht, omdat deze een indicatie geven dat eerder beleid tekortschoot. Over ieder onderdeel van het schadebeleid kende de topiclijst hiernaast bepaalde aandachtspunten, zoals de organisatie die het beleid opstelde en uitvoerde, betrokken belangenvertegenwoordigers, uitgevoerde evaluaties of uitingen van toezichthouders of bestuurders over het beleid. De principes en instrumenten van vertrouwenwekkend schadebeleid stonden onderaan de topiclijst en kwamen in de gesprekken niet allemaal expliciet ter sprake. Veelal kwamen instrumenten en hun gevolgen aan bod in de bespreking van de opzet en uitvoering van het onderdeel van het schadebeleid; soms bracht de geïnterviewde hen ter sprake, en soms vroeg ik hiernaar. Afhankelijk van de betrokkenheid kwamen niet alle onderwerpen van de topiclijst bij iedere geïnterviewde aan bod, bijvoorbeeld als iemand slechts bij een bepaald onderdeel van of gedurende een beperkte periode bij schadebeleid betrokken was.

Daarnaast heb ik de geïnterviewden veel ruimte gegeven om onderwerpen aan te dragen die niet op de topiclijst stonden, als deze in hun ervaring en herinnering van belang waren. Ik was immers benieuwd naar hun impressie van de casus, waaronder hun reflecties op belangrijke momenten. Aan het einde van de gesprekken vroeg ik of er nog bepaalde onderwerpen onderbelicht waren gebleven, en of de betrokkenen nog suggesties hadden voor anderen om mee te spreken totdat verzadiging in mijn lijst van genoemde betrokkenen ontstond.²⁷ Overigens hebben sommige betrokkenen die ik om een interview verzocht niet gereageerd op mijn (herhaalde) verzoeken of aangegeven niet mee te willen of kunnen werken aan dit onderzoek; niet iedereen van dit overzicht heb ik daarom kunnen spreken.

Van de interviews zijn beknopte, puntsgewijze gespreksverslagen gemaakt die de betrokkenen zijn voorgelegd ter controle en aanvulling. De interviews waarbij het mogelijk was zijn met toestemming opgenomen, maar bij sommige was dit praktisch niet mogelijk (telefonisch, technische problemen, of te rumoerige omgeving). De opnames zijn gemaakt om de onderzoeker te helpen bij het opstellen van gespreksverslagen. Zowel de geluidsopnames als de gespreksverslagen

²⁵ Hancké 2009, p. 104; Gerring 2017, p. 170-175.

²⁶ Zie over het verschil tussen kwantitatief georiënteerde gestructureerde interviews en de meer losse kwalitatieve interviews: Bryman 2012, p. 470-481.

²⁷ Bryman 2012, p. 421.

zijn omwille van anonimiteit niet openbaar beschikbaar. De inzichten van de betrokkenen zijn op basis van de gespreksverslagen verwerkt in mijn onderzoek. Vanwege de potentieel gevoelige informatie die in de interviews wordt besproken, zijn de vermeldingen in de voetnoten geanonimiseerd (bijvoorbeeld ‘Interview betrokkene 2020’). In de appendix is per casus een overzicht opgenomen van de geïnterviewden. Zowel de geluidsopnames als gespreksverslagen worden conform universitair beleid en de Archiefwet tien jaar bewaard via versleutelde clouddiensten. Vanwege ethische bezwaren en de gemaakte afspraken met geïnterviewden blijven deze data in principe niet beschikbaar voor externen; mocht een replicatieverzoek worden ingediend, zal toestemming worden gevraagd van de geïnterviewden voordat data worden gedeeld.

5.5.4 Overzicht geraadpleegde bronnen

In tabel 5.5 worden geschatte aantallen weergegeven van de diverse bronnen die voor dit onderzoek zijn geraadpleegd. De aantallen zijn tot stand gekomen via een script dat voor een folder een telling rapporteert.²⁸ Niet alle documenten zijn volledig bestudeerd; afhankelijk van het onderzoeksonderwerp kon meer of minder gericht worden gezocht. Soms werden uitvoerige rapportages aange troffen waarvan slechts een gedeelte voor dit onderzoek van belang was. Zo zijn Kamerstukken en beleidsstukken over Schiphol vaak breder gericht dan het schadebeleid: de Kamerstukken kennen bijvoorbeeld de volledige begrotingsvaststelling van het Ministerie van V&W, en de beleidsstukken evaluaties van vliegroutes en veiligheid. Ook niet alle mediaberichten waren relevant voor mijn onderzoek. Via deze telling zijn bovendien gedrukte (niet-digitale) boekpagina’s niet meegeteld, hoewel deze wel zijn geraadpleegd. Om de telling reproduceerbaar te maken, neem ik aan dat de overschatting van de digitale bronnen kan worden afgestreept tegen de gedrukte bronnen, zodat de tabel de lezer een indicatie of schatting kan bieden van het totaal aan geraadpleegde bronnen. In ieder casus hoofdstuk wordt in voetnoten verkort naar de geraadpleegde bronnen verwezen; daarnaast kent ieder casushoofdstuk een uitgebreide bibliografie.

	Aanleg van de Noord/Zuidlijn	Uitbreiding van luchthaven Schiphol	Gaswinning in Groningen
Schriftelijke bronnen			
Regelgeving (Officiële bekendmakingen, Kamerstukken)	295 documenten 2.884 pagina’s	272 documenten 11.368 pagina’s	224 documenten 2.056 pagina’s
Beleidsstukken (o.m. verslagen en beleidsdocumenten schadeafhandelende instanties)	361 documenten 3.321 pagina’s	217 documenten 7.144 pagina’s	410 documenten 6.630 pagina’s
Externe onderzoeken (o.m. toezichthouders, onderzoeksbureaus, wetenschappelijke studies)	97 documenten 6.365 pagina’s	242 documenten 18.821 pagina’s	202 documenten 6.171 pagina’s
Jurisprudentie	28 documenten 184 pagina’s	22 documenten 156 pagina’s	15 documenten 625 pagina’s

²⁸ Een AppleScript dat pdf’s telt van Stone 2018.

	Aanleg van de Noord/Zuidlijn	Uitbreiding van luchthaven Schiphol	Gaswinning in Groningen
Berichtgeving belangenbehartigers	67 documenten 923 pagina's	68 documenten 927 pagina's	52 documenten 764 pagina's
Media-analyse			
Artikelen	3.947 pagina's	6.594 pagina's	10.125 pagina's
Interviews			
Geïnterviewden	12 (15,5 uur)	10 (16 uur)	15 (18,5 uur)

Tabel 5.5 Schatting van de geraadpleegde bronnen per casus.

5.6 Opzet casushoofdstukken

De casushoofdstukken zijn door de onderzoeksmethode uitvoerig en uitgebreid. Doel is om de lezer mee te nemen in de analyse van de casus en haar in staat te stellen op basis van de gepresenteerde bronnen de onderbouwde analyse en conclusies te volgen. In ieder hoofdstuk wordt daarom stilgestaan bij een aantal deelvragen, die in opeenvolgende paragrafen worden beantwoord: eerst geef ik een beknopte beschrijving van de casus: hoe en waarom faciliteerde de overheid schade, wat gebeurde er in algemene zin in de casus (par. 2)?

Vervolgens bespreek ik het vertrouwen in de overheid: hoe fluctueerde het vertrouwensniveau in de casus volgens de beschikbare bronnen (par. 3)? Schadebeleid is de door mij bestudeerde verklaring voor de ontwikkeling van het vertrouwensniveau, maar uiteraard zal de vertrouwensrelatie tussen burger en overheid ook door andere contextuele factoren worden beïnvloed. Ik besteed daarom in par. 3 aandacht aan de institutionele context van de casus: Wat zijn, naast het schadebeleid, factoren of de institutionele context die het vertrouwensniveau in de casus beïnvloeden (par. 4)?

Daarna zet ik op onderdelen uiteen welk pakket aan schademaatregelen de overheid in de casus heeft ingezet. Wat was het schadebeleid en hoe werd dit door gedupeerden beoordeeld (par. 5)? In de volgende paragraaf pas ik het theoretische kader toe op dit schadebeleid: Zijn de vertrouwenwekkende principes en instrumenten te herkennen in het schadebeleid, en wat is hun effect op gedupeerden (par. 6)?

De beantwoording van deze deelvragen leidt tot de concluderende analyse en paragraaf 7 van iedere casus: welke rol speelde het schadebeleid in het beïnvloeden van het vertrouwen in de overheid in de casus? Hier maak ik de balans op tussen de effecten van het schadebeleid en de verdere institutionele context op het vertrouwensniveau. Daarbij is de causaliteit niet altijd direct vast te stellen, maar zal de zorgvuldige wijze waarop de casus, het schadebeleid, en de institutionele context op basis van diverse bronnen zijn beschreven aanleiding bieden om de *waarschijnlijke* effecten van de principes en instrumenten aan te nemen. De opzet van de casusonderzoeken wordt schematisch getoond in figuur 5.4.



Figuur 5.4 Opzet en deelvragen van de drie casushoofdstukken.

5.7 Terugblik: onderzoeksmethode

Dit onderzoek beoogt het (theoretische) verband tussen schadebeleid en vertrouwen in de overheid verder te helpen ontwikkelen via empirisch casestudyonderzoek. In het hiernavolgende empirische gedeelte van dit onderzoek wordt het schadebeleid in drie cases bekeken door de lens van de zes principes en zeventien praktische (beleids-)instrumenten van vertrouwenwekkend schadebeleid uit mijn theoretisch kader zoals beschreven in hoofdstuk 4. Op basis van de theorie mag worden verwacht dat zij een positief effect zouden hebben op dat vertrouwen. Ik

traceer in hoeverre zij zijn toegepast en of uit het overzicht van beoordelingen kan worden bepaald of het instrument inderdaad tot een verbetering van het vertrouwensniveau heeft geleid.

In het onderzoek worden drie cases vergeleken waarin vertrouwensherstel – op basis van een eerste verkenning – wel, gedeeltelijk, of slechts (zeer) beperkt leek op te treden. Bij de aanleg van de Noord/Zuidlijn leken de projectorganisatie en de faciliterende overheid in staat te zijn geweest om het vertrouwen van omwonenden te herstellen; bij de uitbreiding van luchthaven Schiphol was het beeld meer gemêleerd; het schadebeleid na de aardbevingen geïnduceerd door gaswinning in Groningen leek in het algemeen te hebben geresulteerd in een afbreuk van het vertrouwen in de overheid hoewel recente kleine verbeteringen zichtbaar leken. Ofschoon de cases niet perfect vergelijkbaar zijn, hebben zij gemeen dat de overheid, omwille van een grootschalig project gericht op het algemeen belang, heeft toegestaan (gefaciliteerd) dat schade optrad voor een groep burgers. Er is vervolgens beleid, een pakket aan maatregelen, gecreëerd om met deze schade om te gaan, dat veelal als nevendoeel had om de relatie tussen burger en overheid te herstellen of verbeteren. Daarmee vormen de drie cases een waardevolle bron om te analyseren hoe schadebeleid uitpakt in de praktijk.

Omdat vertrouwen in de overheid een diffuus begrip is, worden in dit onderzoek zowel kwantitatieve als verscheidene kwalitatieve bronnen gebruikt om dit concept te operationaliseren. Het schadebeleid wordt beschouwd als het volledige pakket aan maatregelen dat naar aanleiding van de gefaciliteerde schade wordt ingezet, en is daarmee een combinatie van regelgeving en uitvoering. Naast een chronologische beschrijving van de onderdelen van het schadebeleid in de cases bevatten de casushoofdstukken tevens beoordelingen en evaluaties van dat beleid vanuit diverse bronnen, zoals beleidsevaluaties, publicaties van toezichthouders en belangenvertegenwoordigers, jurisprudentie, en mediaberichten, om te distilleren wanneer gedupeerden positief dan wel negatief waren over schadebeleid.

De beschrijvingen en beoordelingen van het schadebeleid in de casushoofdstukken zijn geconstrueerd op basis van documentanalyse van diverse primaire bronnen (zoals besluiten of regelgeving) en secundaire bronnen (zoals wetenschappelijke artikelen of beleidsevaluaties), aangevuld via media-analyse van diverse (lokale) mediaberichten. Deze feitenoverzichten zijn vervolgens gecontextualiseerd aan de hand van interviews met betrokkenen. Objectieve feiten, vastgelegd in schriftelijke (primaire) bronnen vormden hiermee het startpunt van de casusanalyse. Daarna werd meer context en informatie gezocht via een media-analyse. Tot slot werd via interviews de informatie aangevuld met de ervaringen van betrokkenen. De interviews werden na het primaire en secundaire bronnenonderzoek gehouden en waren daarmee ondersteunend; de analyse en conclusies in de casushoofdstukken zijn voornamelijk gebaseerd op de schriftelijke bronnen, zodat lezers deze kunnen nazoeken en repliceren.

In dit hoofdstuk werd uiteengezet welke bronnen zijn gebruikt en waar deze data werden gezocht en aangetroffen. Via vergelijking en samenhang van de openbaar beschikbare primaire en secundaire schriftelijke bronnen, de mediaberichten en de interviews met betrokkenen ontstaat een zo accuraat en volledig mogelijke beschrijving van de cases. In de casushoofdstukken wordt via het notenapparaat uitvoerig weergegeven welke data zijn gebruikt om de cases te beschrijven en analyseren. Hoewel via de onderzoeksmethode *process tracing* wordt gezocht

naar een causale relatie, kan directe causaliteit vrijwel niet worden vastgesteld binnen empirisch sociaalwetenschappelijk onderzoek; daarom besteden de casus-hoofdstukken ook aandacht aan andere contextuele factoren. Via *process tracing* worden de cases dusdanig zorgvuldig bestudeerd en beschreven, zodat aannemelijk kan worden gemaakt welke rol de principes en instrumenten van vertrouwen-wekkend schadebeleid hebben gespeeld in het vertrouwensniveau.

6.1 Inleiding en leeswijzer

Sinds 2018 is Amsterdam een metrolijn rijker. Na ongeveer vijftien jaar bouw en een nog veel langer voortraject rijdt de Noord/Zuidlijn. De aanleg van de metro heeft voor veel verwachte en onverwachte schade gezorgd voor inwoners van Amsterdam. De gemeente is hier als schadeveroorzaker gedurende de bouwperiode op verschillende wijzen mee omgegaan. Over het algemeen zal in deze casus het beeld naar voren komen dat hoe ruimhartiger de gemeente zich opstelde – zowel in financiële als procedurele zin – hoe meer de gedupeerde omwonenden en de verdere Amsterdamse bevolking vertrouwen kregen in hun gemeente en de voortgang van het project.

Om de lezer een indruk van de casus te geven, geef ik in par. 6.2 eerst een samenvatting van het verloop van het project Noord/Zuidlijn. Dit werk is niet bedoeld als uitputtende beschrijving, maar richt zich op de hoofdlijnen en legt de nadruk op de schadeveroorzakende gebeurtenissen en hoe hiermee wordt omgegaan.¹ In par. 6.3 bespreek ik vervolgens verschillende bronnen die het vertrouwensniveau in de casus beschrijven. Doordat kwantitatieve studies ontbreken, construeer ik de ontwikkeling van het vertrouwen aan de hand van mediaberichten, documentatie van onderzoekscommissies en belangenvertegenwoordigers, en uitingen van bestuurders. Daarna ga ik in par. 6.4 in op de bredere context van het project, omdat naast het schadebeleid ook een aantal institutionele factoren effect heeft gehad op het vertrouwen van de Amsterdammers: een nieuwe communicatiestrategie, technische successen en een interne cultuurverandering hebben bijgedragen aan het vertrouwensherstel.

Vervolgens bespreek ik de wijze waarop de gemeente omging met de schade. Rond de aanleg van de Noord/Zuidlijn kende de gemeente:

1. Vergoeding van bouwschade, voortvloeiend uit wettelijke aansprakelijkheid voor een onrechtmatige daad;
2. Een subsidieregeling voor casco-/funderingsherstel;

¹ Daardoor besteed ik bijvoorbeeld minder aandacht aan de politieke, bestuurlijke en financiële achtergrond van het project. Lezers kunnen veel hiervan vinden in Soetenhorst 2018; Enquêtecommissie Noord/Zuidlijn 2009; Gemeente Amsterdam 2019. Tevens wordt in een proefschrift ingegaan op de besluitvorming: Verleg 2012.

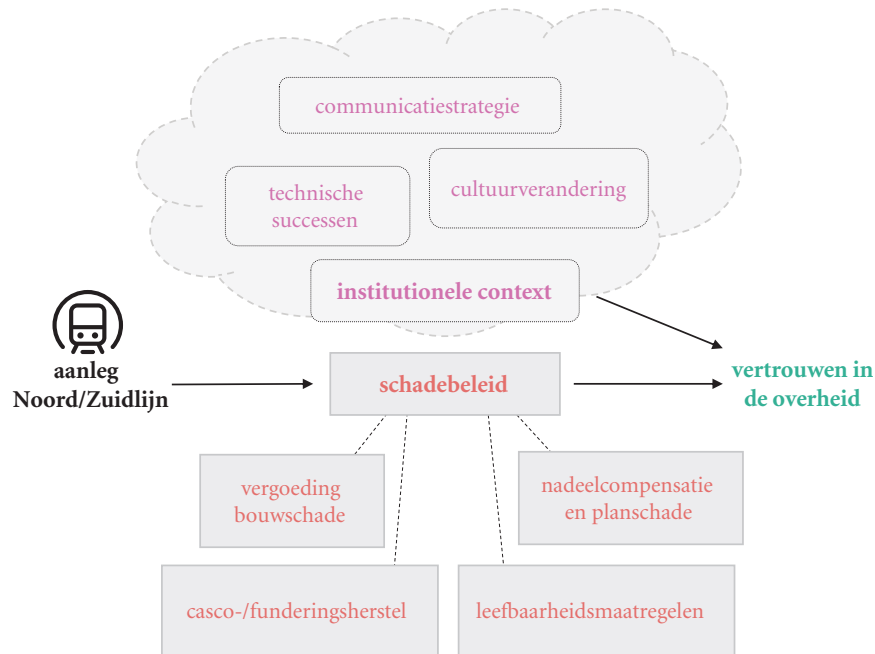
3. Een verordening voor nadeelcompensatie;
4. Leefbaarheidsmaatregelen, in de vorm van tegemoetkomingen en praktische maatregelen.

We zien hier twee vormen van schade in terug: daadwerkelijke (bouw-)schade aan panden (1 en 2) en schade in de vorm van overlast gedurende de bouw (3 en 4). Deze verschillende onderdelen van schadebeleid bespreek ik ieder apart in par. 6.5. Ik geef van ieder onderdeel eerst een overzicht van het ontstaan en verloop van de regelingen. Vervolgens beschrijf ik de wijze waarop ieder onderdeel is ervaren door de gedupeerden ('beoordeling en evaluatie'). Daarbij baseer ik mij op documentatie vanuit de projectorganisatie; evaluatierapporten van externen als de Gemeentelijke Ombudsman, de Amsterdamse Rekenkamer, en belangenbehartigende burgergroeperingen; mediaberichten; en interviews.

In par. 6.6 bespreek ik de mate waarin principes van vertrouwenwekkend schadebeleid – erkenning, participatie, begrijpelijkheid, openbaarheid, onafhankelijkheid, en voortvarendheid – en de onderliggende praktische beleidsinstrumenten uit mijn theoretisch kader uit hoofdstuk 5 terug te vinden zijn in de casus. Ik analyseer daar het schadebeleid als geheel omdat de overheid de ene regeling gebruikte om tekortkomingen van de ander op te vangen. Zo breidde de gemeente de tegemoetkomingsregeling in 2010 uit om ondernemers (verder) te compenseren naast de bestaande nadeelcompensatie.² Bovendien zagen bewoners de regelingen waarschijnlijk ook als een geheel van schadebeleid namens hun overheid, aangezien de gemiddelde burger niet thuis zal zijn geweest in de precieze juridische achtergrond van de (wel of niet) verkregen vergoedingen. In de analyse beschrijf ik in hoeverre de principes en instrumenten zijn terug te vinden, waarom deze wel of niet lijken te zijn toegepast, en waar hun ontbreken of bestaan toe heeft geleid: hoe werden de instrumenten beoordeeld, is er een relatie met het vertrouwensherstel te ontdekken?

Tot slot ga ik in de laatste paragraaf 6.7 in op de vertrouwensontwikkelingen in de casus en in hoeverre het schadebeleid hieraan heeft bijgedragen, mede in het licht van de contextuele factoren die tevens een rol kunnen spelen in de veranderingen in het vertrouwensniveau. Daarmee vormt het de conclusie van het hoofdstuk: wat was de bijdrage van de interdisciplinaire principes en beleidsinstrumenten in het verloop van het vertrouwen van burgers in hun overheid in de casus aanleg van de Noord/Zuidlijn?

2 Gemeenteblad 2010, afd. 3A, nr. 128/294.



Figuur 6.1 Schematische weergave van de analyse in dit hoofdstuk: wat is, rekening houdend met de institutionele context, het effect van schadebeleid rond de aanleg van de Noord/Zuidlijn op het vertrouwen in de overheid?

6.2 De aanleg van de Noord/Zuidlijn

Om de lezer een indruk van de casus te geven, geef ik een beknopte samenvatting van het verloop van de aanleg van de Noord/Zuidlijn. Ik richt me hier op de hoofdlijnen en leg de nadruk op de schadeveroorzakende gebeurtenissen en hoe hiermee werd omgegaan.³ Ter afsluiting geef ik in figuur 6.2 de belangrijkste ontwikkelingen in de casus weer als tijdlijn, en presenteer ik in figuur 6.3 een kaart waarin wordt weergegeven waar in Amsterdam (diep) werd geboord ten behoeve van het metrotracé.

1968-2002: Besluit tot aanleg

De gemeente Amsterdam overwoog eind jaren '80 voor het eerst serieus een metrolijn van Noord naar Zuid. Debatten over de aanleg werden gevoerd met de problemen rond de Oostlijn, vooral de Nieuwmarktrellen, nog vers in het geheugen. Er moesten toen huizen worden gesloopt voor de komst van de metro. Om die reden werden de plannen voor een Noord/Zuidlijn, die eigenlijk uit 1968

³ Zie uitvoerig: Soetenhorst 2018; Enquêtecommissie Noord/Zuidlijn 2009; Gemeente Amsterdam 2019; Verleg 2012.

stammen,⁴ lang afgehouden. Maar verschillende politieke partijen draaiden begin jaren '90 bij, vanuit het argument dat de Noord/Zuidlijn nodig zou zijn om de stad meer toekomstbestendig te maken.⁵ De randvoorwaarde was dat er geen sloop zou hoeven plaatsvinden, en de aanleg gepaard zou gaan met zo min mogelijk overlast voor de stad en diens bewoners.

De gemeenteraad nam in 1991 een principebesluit dat het project kon worden gestart.⁶ Hoewel samenwerking met het Rijk werd gezocht voor zowel financiering als projectorganisatie, verliep dit niet voorspoedig. Rijkswaterstaat was niet bereid om de organisatie te dragen, en dus stelde de gemeente zelf een projectorganisatie in, bestaande uit een intern Projectbureau en een extern Adviesbureau.⁷

In de jaren '90 stak de gemeentelijke organisatie veel tijd en studie in het bepalen van de route en het verder invullen van de uitvoering van het project. Eind 1996 werd op basis van al dat werk een nieuw principebesluit genomen om de metro te bouwen.⁸ Daarbij werd tevens een schaderegeling aangenomen door de gemeenteraad, een basis om de verschillende schadeposten te kunnen afhandelen.⁹ Door het nieuwe besluit konden Amsterdammers een referendum aanvragen over het onderwerp.¹⁰ Die vond dan ook plaats in 1997. De uitslag was negatief: 65% van de stemmers was tegen de aanleg van een Noord/Zuidlijn. Maar omdat de opkomst bijzonder laag was (22%) en de opkomstdrempel niet werd gehaald, kon de gemeente het advies naast zich neerleggen.¹¹

Het volgende probleem voor het gemeentebestuur was de financiering. De gemeente wilde het project bouwen met subsidie van het Rijk. Tot dan toe was de verdeling voor dergelijke grootschalige projecten dat de Rijksoverheid 95% van de kosten betaalde, ongeacht de tegenvallers.¹² Minister van Verkeer en Waterstaat (V&W) Netelenbos koos echter voor een lumpsumbetaling, ondanks protesten vanuit de gemeente.¹³ Hierdoor zou de gemeente alle kostenoverschrijdingen moeten opvangen.

In de herfst van 2002 werd het go-besluit genomen door de gemeenteraad.¹⁴ In de aanloop naar dat besluit was invulling gegeven aan de Schaderegeling uit 1996; een Schadebureau was ingesteld,¹⁵ een bijdrageregeling vastgesteld voor casco- en funderingsherstel,¹⁶ en ook was een nieuwe verordening opgesteld waarlangs nadeelcompensatie en planschade naar aanleiding van de Noord/Zuidlijn zou worden verstrekt.¹⁷ De bouw van de Noord/Zuidlijn ving aan in april 2003.¹⁸

4 'Plan Stadsspoor' 1968.

5 *Gemeenteblad* 1988, afd. 1, nr. 926; 'Behoeftte aan nieuwe lijn groot', *Het Parool* 2 maart 1993; Soetenhorst 2018.

6 *Gemeenteblad* 1991, afd. 2; Damen, *Het Parool* 2 januari 2010.

7 Enquêtecommissie Noord/Zuidlijn 2009, p. 24; Soetenhorst 2018.

8 *Gemeenteblad* 1996, afd. 1, nr. 731.

9 *Gemeenteblad* 1996, afd. 3, nr. 729.

10 Van Rooy, *NRC Handelsblad* 13 juni 1997.

11 'Amsterdam kan na referendum beginnen aan Noord-Zuidlijn', *De Volkskrant* 26 juni 1997.

12 Enquêtecommissie Noord/Zuidlijn 2009, p. 25-26.

13 Enquêtecommissie Noord/Zuidlijn 2009, p. 25-26.

14 *Gemeenteblad* 2002, afd. 1, nr. 514.

15 Vugts, *Het Parool* 24 augustus 1999.

16 *Gemeenteblad* 2000, afd. 3, nr. 386.

17 *Gemeenteblad* 2000, afd. 3, nr. 392; *Gemeenteblad* 2001, afd. 3, nr. 49.

18 Enquêtecommissie Noord/Zuidlijn 2009, p. 17.

2003-2008: Start bouw

Het project ging vanaf de start gemoeid met veel problemen. Onderzoeken achteraf wezen uit dat de projectorganisatie vanaf het begin ‘weeffouten’ bevatte waardoor er onvoldoende realiteitszin was, en te weinig verantwoordelijkheid werd genomen door de betrokken actoren – zowel bestuurders als ambtenaren. De gebrekkige relatie tussen het Project- en Adviesbureau speelde daar een grote rol in.¹⁹ Hiernaast was een belangrijk knelpunt de contracten die de gemeente met de aannemers had gesloten, waardoor risico’s voor rekening van de gemeente kwamen; dit had de gemeente voor lief genomen omdat de aanbesteding erg moeilijk verliep. Al snel werd de gemeente geconfronteerd met claims van de bouwers voor hun meerwerk.²⁰ Bovendien kon de gemeente bij de start van het project niet aan verzekeringen komen om (verdere) risico’s te dekken, vanwege de marktomstandigheden. De gemeente besloot ‘zelf te verzekeren’, oftewel de risico’s zelf te dragen.²¹ Alle financiële tegenvallers kwamen, door de wijze van subsidiëren vanuit het Rijk, voor risico van de gemeente. Deze begrotingstegenvallers zetten het project in toenemende mate onder (politieke) druk. In 2005 stelde het gemeentebestuur daarom de Commissie Sorgdrager in, die kritisch was over onderdelen van de projectorganisatie maar niet vernietigend over het project als geheel.²² Het rapport resulteerde in veranderingen binnen de beheersingsstructuur van de projectorganisatie.²³

Ondertussen ontstond door de bouw overlast voor de omwonenden van de bouwplaatsen.²⁴ Het Schadebureau en de toepassing van de verordening nadeelcompensatie moesten nog ‘opstarten’ en de regeling bleek eigenlijk slechts door ondernemers te worden gebruikt.²⁵ In aanvulling op het bestaande schadebeleid kwam de gemeente in 2004 daarom met leefbaarheidsmaatregelen en een maandelijks tegemoetkoming voor bepaalde omwonenden.²⁶ De regeling over tegemoetkomingen werd later meermaals aangevuld en ook van toepassing verklaard voor andere groepen omwonenden.²⁷

2008-2009: Verzakkingen en advies Commissie Veerman

De grootste klap voor de omgeving moest nog komen: in de zomer van 2008 verzakten enkele woningen aan de Vijzelgracht.²⁸ De bouw werd enkele maanden stilgelegd, maar toen deze in september weer werd opgestart, verzakten nog meer huizen.²⁹ De onmiddellijke afhandeling van de verzakkingen en bijbehorende schade was volgens de Gemeentelijke Ombudsman ronduit slecht. Ook in de media was bijzonder veel aandacht voor de verzakkingen en hoe de gemeente

19 Commissie Sorgdrager 2005; Commissie Veerman 2009; Enquêtecommissie Noord/Zuidlijn 2009.

20 Enquêtecommissie Noord/Zuidlijn 2009, p. 27-31.

21 Enquêtecommissie Noord/Zuidlijn 2009, p. 51-53.

22 Commissie Sorgdrager 2005.

23 Enquêtecommissie Noord/Zuidlijn 2009, p. 202-203.

24 Engelen, *Het Parool* 17 januari 2004.

25 Rekenkamer Amsterdam 2006.

26 *Gemeentebblad* 2004, afd. 1, nr. 628.

27 *Gemeentebblad* 2005, afd. 1, nr. 520; *Gemeentebblad* 2006, afd. 3A, nr. 155/310; *Gemeentebblad* 2008, afd. 3A, nr. 199/501.

28 Gemeentelijke Ombudsman 2008.

29 Gemeentelijke Ombudsman 6 maart 2009.

met de omwonenden omging.³⁰ Bovendien hielden de kostenstijgingen aan; mede doordat de bouw naar aanleiding van de verzakkingen bijna een jaar werd stilgelegd.³¹ De tegenslagen leken de druppel die de emmer deed overlopen. De verantwoordelijk wethouder trad af.³² Het college van burgemeester en wethouders (B&W) wilde meer grip op het project krijgen en stelde een commissie in – onder voorzitterschap van Cees Veerman, een oud-minister die net succesvol de Deltacommissie had geleid³³ – die in alle vrijheid de alternatieven moest doornemen: moest de Noord/Zuidlijn nog wel worden afgemaakt?

Het in juni 2009 uitgebrachte advies van deze Commissie Veerman³⁴ kan worden gezien als een belangrijk beslismoment in de geschiedenis van de metrolijn. Het advies was om de bouw van de Noord/Zuidlijn inderdaad door te zetten, maar wel met veel herbezinning. Door alle tegenslagen werd duidelijk dat het project pas in 2017 zou worden afgerond, terwijl bij de start (het go-besluit in 2002) werd gerekend op een oplevering in 2011. Daarmee was volgens de Commissie geen sprake meer van ‘gebruikelijke’³⁵ overlast voor de burger. De Commissie deed dan ook aanbevelingen gericht op het verbeteren van de relatie met de omgeving: de gemeente moest beter communiceren, zich ruimhartiger opstellen in de schadeafhandeling en de bouwomgeving voor omwonenden zo veel mogelijk normaliseren.³⁶ Hiernaast richtten de aanbevelingen zich op het verbeteren van de projectorganisatie, het correct(er) omgaan met technische risico’s, en het beheersbaar houden van de verdere uitvoering van de aanleg van de Noord/Zuidlijn.

In 2009 besloot de gemeenteraad tevens tot een raadsenquête, die eind dat jaar werd afgerond en vernietigend oordeelde over de oorspronkelijke voorbereiding van het besluit: het college van B&W had in 2002 het besluit over de Noord/Zuidlijn ‘niet aan de raad mogen voorleggen’, en de gemeenteraad ‘had het besluit niet mogen nemen.’³⁷ Aangezien het rapport van de Commissie Veerman inmiddels een koerswijziging had ingezet en duidelijk was dat doorgaan de enige optie bleek, vielen de politieke en ambtelijke aanbevelingen van de raadsenquête mee. Zij waren vooral gericht op financiën en bestuurlijke aansturing: de regeling risicovolle projecten werd op het project van toepassing verklaard, er werd een aanvullende verzekering afgesloten en er volgde een kritisch debat over toekomstige booroperaties in gemeentegrond.³⁸

30 Van Klinken, *Algemeen Nederlands Persbureau (ANP)* 20 juni 2008; Kikken, *ANP* 11 september 2008; Beusekamp, *De Volkskrant* 24 december 2008.

31 *Gemeentebld* 2009, afd. 1, nr. 386.

32 ‘Nieuw debacle bij Noord-Zuidlijn, Herrema treedt af’, *Het Parool* 19 januari 2009.

33 Van Bers 2018; Interviews betrokkenen 2019.

34 Commissie Veerman 2009.

35 Commissie Veerman 2009, p. 10.

36 Commissie Veerman 2009, p. 27-28.

37 Enquêtecommissie Noord/Zuidlijn 2009, p. 39.

38 Enquêtecommissie Noord/Zuidlijn 2009.

2009-2016: Hernieuwde energie in het project

Het project ging vanaf de zomer van 2009 op nieuwe voet verder. De gemeenteraad besloot naar aanleiding van het advies van de Commissie Veerman op 1 juli 2009 de Noord/Zuidlijn af te bouwen.³⁹ Er werd een Projectcommissariaat aangesteld om de voortgang te bewaken en een Verbindingsregisseur om bruggen te slaan tussen burgers en bestuur.⁴⁰ Ook de gemeenteraadsverkiezingen en de in mei 2010 aangetreden wethouder Wiebes brachten nieuwe energie in het project.⁴¹ Het bestuurlijk en ambtelijk apparaat volgde de adviezen van de Commissie Veerman op en besteedde veel meer tijd en aandacht aan het versterken van de projectorganisatie (dat werd de Dienst Noord/Zuidlijn), risicomanagement, en aan omgevingscommunicatie en -management.⁴²

De nieuwe strategie werd om ruimhartig op te treden richting gedupeerde bewoners en ondernemers. Overlast en schade moest zo veel mogelijk worden voorkomen, en anders zo goed mogelijk gecompenseerd. Volgens de Commissie Veerman – en de gemeente, die het advies ter harte nam⁴³ – kon het vertrouwen van de Amsterdammers alleen worden herwonnen als er sprake was van ‘openheid en realisme in de communicatie’.⁴⁴ De gemeente werd veel transparanter over de voortgang van het project.⁴⁵ De tegemoetkomingsregeling werd coulanter,⁴⁶ en ook de verordening over nadeelcompensatie werd gewijzigd zodat meer omwonenden en ondernemers hier gebruik van konden maken.⁴⁷

De nieuwe strategie bleek bijzonder succesvol. Er waren geen grote technische problemen; noemenswaardig is nog wel het raken van een riolering, waardoor tijdelijk een bovengrondse riolering moest worden aangelegd⁴⁸ en een verzakking op – wederom – de Vijzelgracht.⁴⁹ Zowel omwonenden als de verdere stad leken gecharmeerd van de nieuwe aanpak. In de media kwam ook aandacht voor de (bouw-)successen in plaats van enkel voor de tegenstand.⁵⁰

2017-heden: Afronding, oplevering en toekomstplannen

Ook in de afbouwfase van het project vonden nog wat technische problemen plaats. Bovendien gingen twee toeleveringsbedrijven failliet. De uiteindelijke startdatum van de lijn werd nog een laatste keer verplaatst, van oktober 2017 naar juli 2018.⁵¹

39 *Gemeenteblad* 2009, afd. 2.

40 ‘Veerman gaat NZ-lijn bewaken’, *Het Parool* 9 september 2009; Gemeenteraad Amsterdam 2012.

41 ‘Benadering Wiebes was een zegen voor Amsterdam’, *De Volkskrant* 4 februari 2014.

42 Soetenhorst 2018.

43 *Gemeenteblad* 2009, afd. 1, nr. 385.

44 Detmar & Sheerazi 2009.

45 Wiebes 2014.

46 *Gemeenteblad* 2010, afd. 3A, nr. 128/294.

47 *Gemeenteblad* 2011, afd. 1, nr. 577.

48 Karman, *Het Parool* 9 november 2010.

49 *Kwartalverslag nr. 75 over het vierde kwartaal 2012* 2013, p. 9.

50 ‘Weer mijlpaal bouw NZ-lijn’, *Het Parool* 29 augustus 2011; Boon, *NRC Handelsblad* 1 december 2012.

51 ‘Noord/Zuidlijn gaat pas rijden in 2018’, *Het Parool* 8 juli 2016.

Op 21 juli 2018 was het dan zover: de Noord/Zuidlijn ging eindelijk van start.⁵² Er wordt goed gebruikgemaakt van de metroverbinding.⁵³ De overlast voor bewoners was overigens niet voorbij toen de metro eenmaal ondergronds lag: onder de noemer de Rode Loper⁵⁴ zou er nog jarenlang worden gewerkt aan de aanblik, leefbaarheid en veiligheid van de route waar de Noord/Zuidlijn onderdoor loopt, van het Damrak door de binnenstad naar de Ferdinand Bolstraat.

Bovendien werd door de (uiteindelijk) succesvolle afronding van de Noord/Zuidlijn de vraag gesteld of de metrolijn niet verder zou moeten worden getrokken. Bij de start van het project, in de jaren '90, was men van plan om de lijn door te trekken tot Amstelveen en Schiphol, als toevoeging aan het Randstedelijke openbaar vervoer.⁵⁵ Dit was niet doorgestaan vanwege de extra kosten die dat met zich mee zou brengen (nog bovenop de bestaande kostenoverschrijdingen).⁵⁶ Nu de metrolijn rijdt, klinkt die oproep weer,⁵⁷ zeven regionale partners hebben reeds budget vrijgemaakt.⁵⁸ Het Rijk reserveert een bijdrage van maximaal € 1,5 miljard vanuit het Nationaal Groeifonds.⁵⁹ Het is nog onduidelijk op welke wijze deze plannen uitwerking zullen krijgen, en in hoeverre zij zullen worden beïnvloed door de coronacrisis, perikelen rondom de verbouwing van de Zuidas,⁶⁰ of financieringsproblemen.⁶¹

52 'Dit was de opening van de Noord/Zuidlijn', *Het Parool* 23 juli 2018.

53 Claus, *Trouw* 22 januari 2019; Kruyswijk, *Het Parool* 26 september 2018; Gemeente Amsterdam 2019.

54 'Rode Loper moet visitekaartje Amsterdam worden', *Het Parool* 3 december 2008; Huisman, *Het Parool* 17 februari 2017.

55 Soetenhorst, *Het Parool* 30 juni 2018; wordt ook nog genoemd in Commissie Veerman 2009, p. 18.

56 Koops, *Het Parool* 23 december 2017.

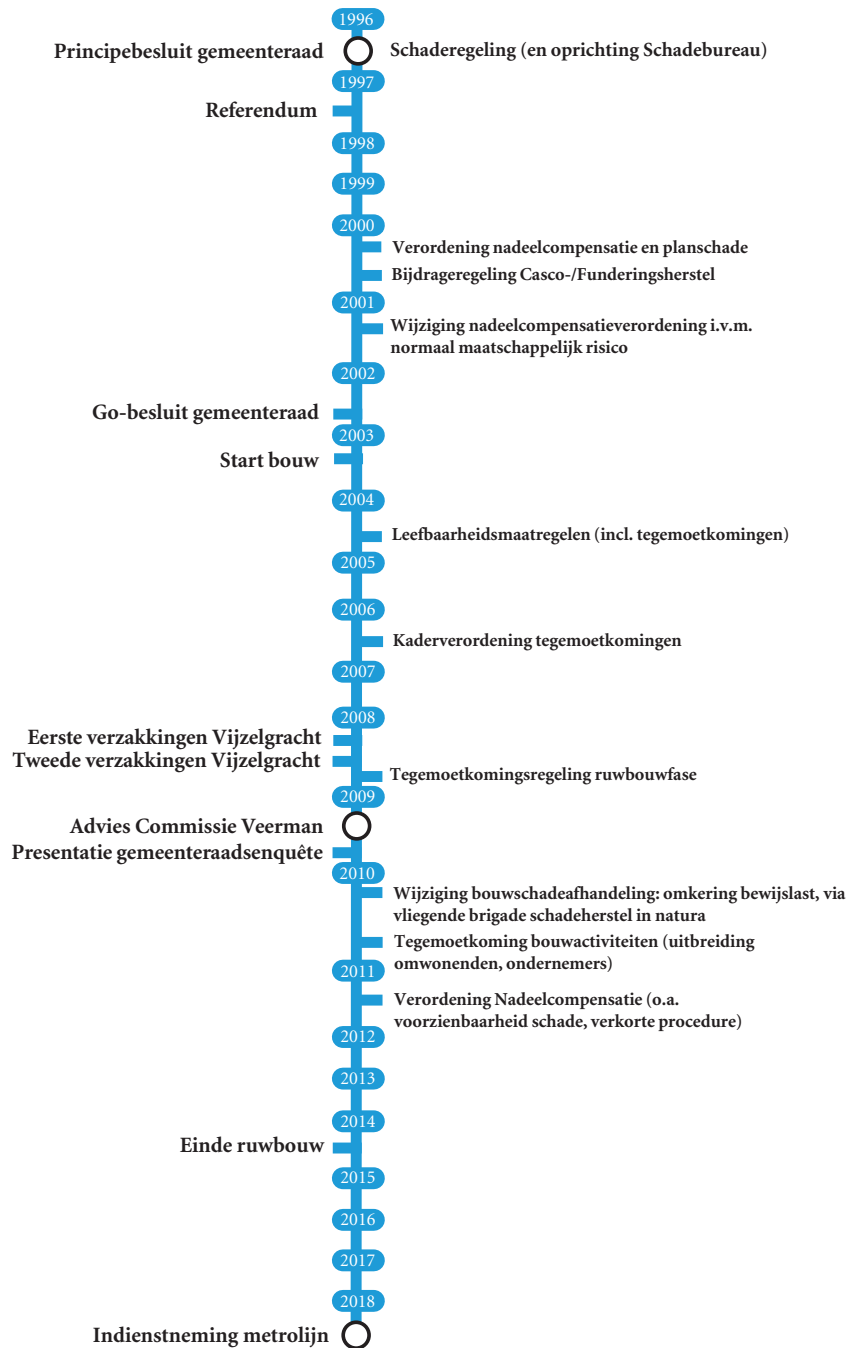
57 Koops, *Het Parool* 18 oktober 2018; Stil & Koops, *Het Parool* 7 januari 2019.

58 Hofman, *NRC* 13 november 2020.

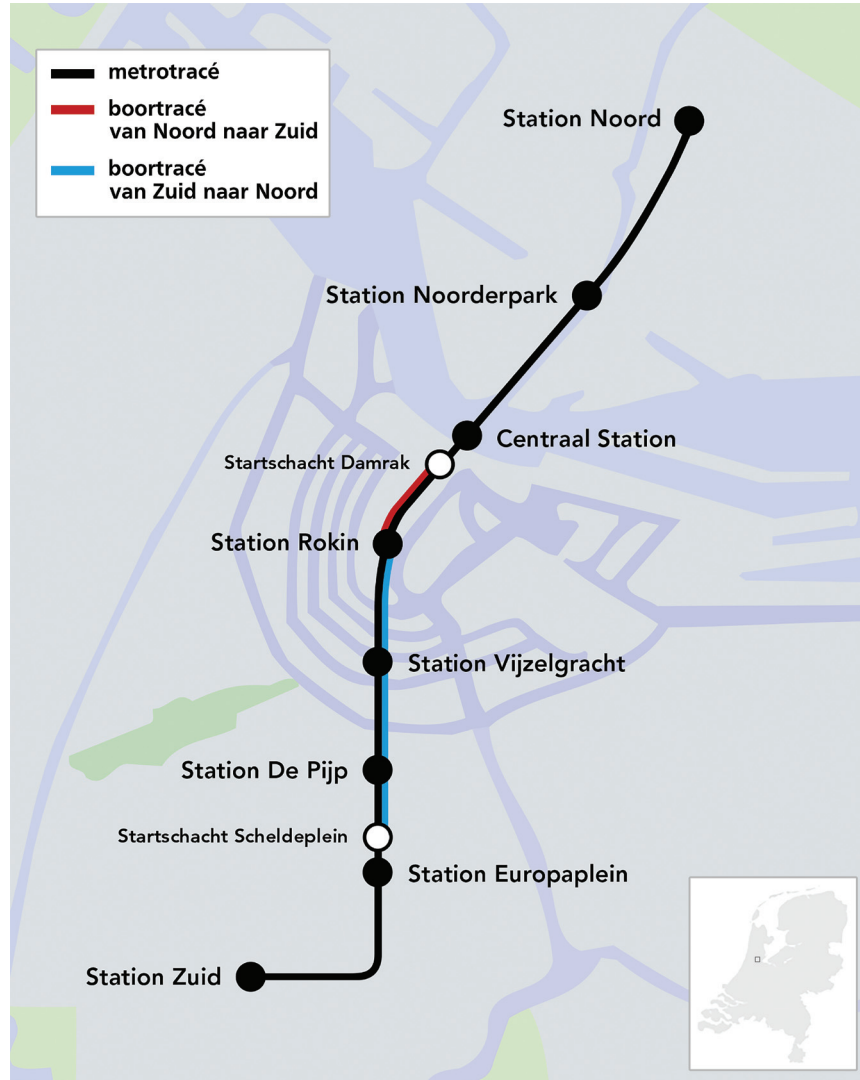
59 *Kamerstukken II* 2020/21, 35570 XIX, nr. 28, p. 5-6.

60 Duursma, *NRC* 28 maart 2020.

61 Niemantsverdriet & Verlaan, *NRC* 26 mei 2021.



Figuur 6.2 Tijdlijn van de aanleg van de Noord/Zuidlijn, met links belangrijke algemene ontwikkelingen in het project en rechts belangrijke ontwikkelingen in de schadeafhandeling.



Figuur 6.3 Kaart van de route van het metrotracé van de Noord/Zuidlijn, met in kleur de boortracés; in de inzet rechtsonder de locatie van het project in Nederland.⁶²

⁶² Naar: *Dik water. Tunnelboren voor de Noord/Zuidlijn* 2013, p. 126-127.

6.3 Vertrouwen en vertrouwensindicatoren in de casus

In deze paragraaf beschrijf ik beschikbare bronnen over het vertrouwensniveau rondom de aanleg van de Noord/Zuidlijn. In dit onderzoek baseer ik mij voor zover beschikbaar op kwantitatieve gegevens zoals uit enquêtes. In deze casus is deze vorm van informatie slechts sporadisch beschikbaar, dus reflecteer ik tevens op uitingen van toezichthouders en onderzoekscommissies, bewoners en belangenvertegenwoordigers, bestuurders en projectorganisatie, en op mediaberichten. Ik sluit af met een terugblik op de ontwikkelingen rondom het vertrouwensniveau in de casus.

6.3.1 *Kwantitatieve gegevens*

Er zijn slechts beperkte kwantitatieve gegevens beschikbaar over het vertrouwensniveau rondom de aanleg van de Noord/Zuidlijn. Uit een aantal enquêtes kan worden geconcludeerd dat de omgeving aanvankelijk niet veel positieve verwachtingen (en daarmee waarschijnlijk weinig vertrouwen) had over het project, de overlast die het project veroorzaakte, en de wijze waarop hiermee werd omgegaan door de gemeente.

Bij de start van het project Noord/Zuidlijn in de jaren '90 leek er voornamelijk tegenstand bij omwonenden, die vreesden dat zij schade en overlast van de aanleg zouden ondervinden. Nadat de route van het tracé was vastgesteld, kon er een referendum worden uitgevaardigd. Hoewel het gemeentebestuur de uitkomst van dit referendum naast zich neer kon leggen wegens het niet halen van de opkomstdrempel, dient vermeld te worden dat maar liefst 64,8% van de 123.198 stemmers 'tegen' aankruiste.

De Amsterdamse Rekenkamer liet in 2006 een enquête uitvoeren naar de tevredenheid over de schadeafhandeling onder zo'n 1.200 ondernemers rondom de route van de Noord/Zuidlijn. Slechts 213 van hen vulden de enquête in (een respons van minder dan 20%), en het beeld dat uit de enquête ontstond was dat de meeste ondernemers niet op de hoogte waren van de precieze schademaatregelen, en voor zover zij er wel bekend mee waren, vonden zij deze onvoldoende.⁶³

In het voorjaar van 2009 voerde Stichting Gijzelgracht, belangenbehartiger van omwonenden en ondernemers rondom de Vijzelgracht, haar eigen enquête uit. Zij rapporteerden dat dit voor de ondervraagden de eerste keer was dat naar hun ervaringen en tevredenheid werd gevraagd.⁶⁴ Uit de respons op de enquête maakt de Stichting op dat veel kritiek onder omwonenden bestaat over de wijze waarop bouw hinder wordt aangekondigd en voorkomen, alsmede over de aanpak van schadeafhandeling en leefbaarheid. Begin 2010 – na het advies van de Commissie Veerman – vermeldde de Stichting dat haar enquêteverslag redelijk voortvarend door de gemeentelijke organisaties werd opgepakt, en dat die reactie 'in de praktijk weer enig vertrouwen van omwonenden in een luisterende overheid [had] veroorzaakt.'⁶⁵

⁶³ Rekenkamer Amsterdam 2006, p. 17-29.

⁶⁴ Stichting Gijzelgracht 2009, p. 5.

⁶⁵ Stichting Gijzelgracht 2010, p. 6.

Ook in 2016 zette de Stichting een enquête op om te reflecteren op de bouw-overlast in de periodes 2003-2009 en 2009-2015, maar de respons viel tegen (slechts 36 van de 128 verspreide enquêtes onder de doelgroep, waarvan de meerderheid vanaf de start tegen de bouw was). Over het algemeen concludeerde de Stichting dat de overlast in de eerste periode het sterkst was. De meerderheid van de respondenten vond de projectorganisatie niet of nauwelijks benaderbaar; met klachten werd volgens hen niets gedaan.⁶⁶ Na de verzakkingen, waardoor de Gemeentelijke Ombudsman en de Commissie Veerman zich voor de omgeving gingen inzetten, werd de overlastbestrijding en schadeafhandeling beter, en werd de projectorganisatie en diens communicatie positiever beoordeeld.⁶⁷

Er zijn helaas ook weinig kwantitatieve gegevens beschikbaar over de juridische tegenstand richting het project. Wel kan worden vermeld dat in 2011 voor het eerst geen bezwaar- of beroepsprocedures liepen tegen de verscheidene vergunningen en besluiten die nodig waren voor de realisatie van de Noord/Zuidlijn.⁶⁸ De juridische weerstand vanuit omwonenden richting het project, die tot aan de verzakkingen vrij sterk was, was na de doorvoering van het advies van de Commissie Veerman afgenomen, zo concludeerde de projectorganisatie.

6.3.2 *Uitingen van toezichthouders en onderzoekscommissies*

Verscheidene onderzoekscommissies concludeerden dat de aanleg niet geschiedde zoals door de bevolking werd verwacht: het project werd steeds duurder en duurde langer dan de bevolking was voorgehouden.⁶⁹ Pas toen de Commissie Veerman in 2009 advies uitbracht om de bouw van de Noord/Zuidlijn af te maken, maar wel onder veel herbezinning – met een gewijzigde projectorganisatie én opstelling naar gedupeerden – werd een keerpunt bereikt. De Commissie richtte zich expliciet op het vertrouwensniveau vanuit de omgeving en de bredere Amsterdamse bevolking: ‘Het vertrouwen in het project wankelt’;⁷⁰ ‘Vertrouwen dat de gemeente snel en adequaat op zal treden als er iets mis gaat is door de ervaringen van de afgelopen jaren verdamp’t’;⁷¹ ‘herstel van vertrouwen van de bevolking van Amsterdam en de diverse betrokkenen in een veilige, open en succesvolle voltooiing van de Noord/Zuidlijn [zijn] van het grootste belang.’⁷² De Commissie adviseerde de bouw af te maken, mede omdat zij van oordeel was dat stoppen zou resulteren in gebrek aan vertrouwen in toekomstige gemeentelijke projecten.⁷³

Voor ‘een wezenlijke verbetering van het vertrouwen in het project bij de burger en verbetering van het vertrouwen van de burger in het gemeentebestuur

66 Stichting Gijzelgracht, *Op weg naar bouwfatsoen* 2016, p. 8, 12.

67 Stichting Gijzelgracht, *Op weg naar bouwfatsoen* 2016, p. 15-22.

68 *Kwartaalverslag nr. 68 over het eerste kwartaal 2011* 2011, p. 3.

69 Commissie Sorgdrager 2005; Rekenkamer Amsterdam 2006; Gemeentelijke Ombudsman 2008; Gemeentelijke Ombudsman 6 maart 2009; Commissie Veerman 2009; Gemeentelijke Ombudsman 3 december 2009; Enquêtecommissie Noord/Zuidlijn 2009.

70 Commissie Veerman 2009, p. 2.

71 Commissie Veerman 2009, p. 29.

72 Commissie Veerman 2009, p. 3.

73 Commissie Veerman 2009, p. 13.

en de projectorganisatie⁷⁴ was het volgens de Commissie Veerman van belang dat de gemeente en projectorganisatie zich inzetten voor betere en eerlijke (risico-)communicatie, en manieren om de omgeving voor de omwonenden zo veel mogelijk te normaliseren. De Commissie constateerde tevens dat omwonenden een ‘faire behandeling’ van hun schade verwachtten, ‘gekenmerkt door welwillendheid, redelijkheid, snelheid, openheid en toewijding.’⁷⁵ De Gemeentelijke Ombudsman had reeds een jaar eerder aanbevolen dat de gemeente werk maakte van een ‘voorspoedige uitvoering van de werkzaamheden’⁷⁶ om het vertrouwen van bewoners terug te winnen.

6.3.3 *Uitingen van burgers en (of via) belangenvertegenwoordigers*

Bewoners van de Vijzelgracht zeiden in 2007 ‘geen vertrouwen in de handhaving en naleving van afspraken [te hebben] en hebben het gevoel weinig serieus genomen te worden.’⁷⁷ De omwonenden hadden het idee dat er niet eerlijk werd gecommuniceerd over hoe lang en hoe heftig de overlast zou zijn, waardoor wantrouwen ontstond.⁷⁸ De situatie bereikte een dieptepunt met de verzakkingen en het hiernavolgende stilleggen van de bouw. De informatie vanuit de projectorganisatie tijdens en over de verzakkingen bleek niet te kloppen. Omwonenden hadden ‘het gevoel dat de omgeving voor de projectorganisatie een bijzaak was gedurende de periode dat de Noord/Zuidlijn door de stad “bulldozerde”’.⁷⁹ Maar zelfs de omwonenden vonden stoppen gekkenwerk;⁸⁰ volgens de Commissie Veerman was het gevoel onder de bevolking vooral: ‘maak het alsjeblieft goed en snel af en doe het beter’.⁸¹

In 2009 werd Stichting Gijzelgracht opgericht als belangenvertegenwoordiger van de omgeving rondom het (verzakte) Vijzelgrachtstation, gesubsidieerd door de gemeente. Zij was positief over de ontwikkelingen dat jaar, naar aanleiding van het advies van de Commissie Veerman en de door de Stichting uitgezette enquête. In het volgende jaar was volgens de Stichting ‘de berusting toegenomen vanwege de aandacht en zorg die de Dienst NZLijn aan belanghebbenden besteedt’.⁸² In 2011 leverden de bouwactiviteiten meer overlast op dan verwacht, wat frictie veroorzaakte.⁸³ Respondenten uit de omgeving gaven aan ‘dat vertrouwen langzaam groeit maar snel weer kan afnemen’⁸⁴ als er communicatiefouten worden gemaakt, of als zij het gevoel hadden dat niet in samenspraak werd gehandeld door de projectorganisatie. Over 2012 constateerde de Stichting: ‘[v]oor bewoners zijn de diensten van het Schadebureau N/Zlijn cruciaal voor de acceptatie van het project, en het gevoel van genoegdoening.’⁸⁵ In haar jaarverslagen over 2013

74 Commissie Veerman 2009, p. 27.

75 Commissie Veerman 2009, p. 27.

76 Gemeentelijke Ombudsman 2008, p. 28.

77 Projectbureau Noord/Zuidlijn december 2007, p. 2.

78 Van Eck 2011, p. 48.

79 Van Eck 2011, p. 52.

80 Sevil, *Het Parool* 20 februari 2009.

81 Commissie Veerman 2009, p. 13.

82 Stichting Gijzelgracht 2011, p. 3.

83 *Verslag 126 BegeleidingsCommissie Uitvoering (BCU) 2011*; Stichting Gijzelgracht 2012.

84 Van Eck 2011, p. 65.

85 Stichting Gijzelgracht 2013, p. 5; herhaald in Stichting Gijzelgracht 2015, p. 4-5.

en 2014 concludeerde zij dat het beter ging, maar ‘men is N/Zlijn moe’⁸⁶ en dat het vertrouwen in overheidshandelen broos bleef onder de directe omwonenden.

6.3.4 *Uitingen van bestuurders en projectorganisatie*

Achteraf constateerde de projectorganisatie dat de omwonenden van de bouwplaatsen al veel overlast ervoeren door voorbereidende handelingen (bijvoorbeeld kabels en leidingen, bomenkap) in 2001 en 2002,⁸⁷ terwijl hen juist beloofd was dat zij weinig tot niets zouden merken van project.⁸⁸ De projectorganisatie had eigenlijk pas op ‘echte’ overlast gerekend vanaf het begin van de daadwerkelijke bouw in 2003. Door de overlast werd niet aan de (gewekte) verwachtingen van de omgeving voldaan, waardoor het project een slechte start kende.⁸⁹

Na de verzakkingen, het advies van de Commissie Veerman en de herstart van het project, zette de projectorganisatie expliciet in op herstel van vertrouwen. Voor de Vijzelgracht stelt de projectorganisatie het programma ‘V’ (van Vertrouwen) vast. ‘Voor programma ‘V’ lopen zes deelprogramma’s parallel: nazorgmanagement, risicomanagement, calamiteitenmanagement, veranderingsmanagement, verwachtingsmanagement en communicatiemanagement.’⁹⁰ De vernieuwde communicatieafdeling van de dienst Noord/Zuidlijn kreeg de expliciete opdracht om het vertrouwen te herstellen en de relatie met Amsterdammers te verbeteren. Om dit te bereiken werd het uitgangspunt in alle communicatie-uitingen om te luisteren, in plaats van te zenden.⁹¹

De nieuwe (communicatie-)strategie bleek vruchten af te werpen. Na een incident op de geplaagde Vijzelgracht in 2011 voerde de projectorganisatie een evaluatie uit. ‘Het algemene beeld dat naar voren komt uit de evaluatie is dat de piketorganisatie naar tevredenheid heeft gefunctioneerd. Er was bestuurlijk vertrouwen in de organisatie van de Noord/Zuidlijn en de omwonenden waren positief over de wijze waarop ze zijn geïnformeerd. De betrokken instanties gaven allemaal aan dat de samenwerking goed is verlopen.’⁹² Ook een incident uit 2012 gaf de projectorganisatie het idee dat het vertrouwen was gegroeid. De bewoners voelden niet de behoefte om hun woningen te verlaten nadat zij door de organisatie waren ingelicht, en kwamen de volgende dag zelfs taart brengen naar de bouwkeet.⁹³

In de ogen van projectbegeleider en omgevingsmanager Witten resteerde een paar jaar na het dieptepunt rond de verzakkingen vooral het contact met een kleine groep; veel omwonenden berustten anno 2012 in het project. ‘Bij die groep is het vertrouwen in de communicatieaanpak van de Noord/Zuidlijn inmiddels voldoende om niet van alles het naadje van de kous te hoeven weten.’⁹⁴ Desondanks waarschuwde communicatiedirecteur Sheerazi ‘dat het vertrouwen nog dun is: ...

86 Stichting Gijzelgracht 2014, p. 3; Stichting Gijzelgracht 2015, p. 4.

87 Van Eck 2011, p. 40.

88 Baetens 2012, p. 69.

89 Van Eck 2011, p. 40.

90 *Kwartaalverslag nr. 60 over het eerste kwartaal 2009* 2009, p. 19.

91 Elink Schuurman & Sheerazi 2018, p. 14-15.

92 *Kwartaalverslag nr. 75 over het vierde kwartaal 2012* 2013, p. 9.

93 Derksen 2013; Interviews betrokkenen 2019.

94 Baetens 2012, p. 36.

“Er zit een hele diepe frustratie en irritatie over dit project, en die is permanent aanwezig, vlak onder de oppervlakte.”⁹⁵

Ondanks de positieve veranderingen in de ogen van veel gedupeerden en projectorganisatie, bleven het (aanvankelijk) negatieve verloop van het project in het bewustzijn van bestuurders. Burgemeester Halsema zei bij de ingebruikname van de Noord/Zuidlijn dat het vertrouwen van de Amsterdammers in hun overheid was geschaad door het project.⁹⁶

6.3.5 Mediaberichten

Het Parool vermeldde in 1999: ‘Van de massa’s klagers die te hoop liepen tegen de nieuwe metrolijn, vernemen ze niet veel meer. Een slinkend groepje ervaren tegenstribbelaars protesteert nog, vooral in De Pijp, maar de bouwers vertrouwen op de steun van de zwijgende meerderheid die de aanleg best vindt. Het maatschappelijk draagvlak is de laatste jaren tot tweederde van de bevolking gegroeid, meldt de Directie Noord/Zuidlijn niet zonder trots.’⁹⁷ In de jaren na het referendum en voorafgaand aan de bouw leken burgers te berusten in de beloofde aanpak van de gemeente. Nadat de bouw begon, regende het volgens *Het Parool* klachten vanuit omwonenden en ondernemers;⁹⁸ tegelijkertijd rapporteerde *NRC* dat er ‘berusting’ heerste onder bewoners – ‘de metro moet nu eenmaal aangelegd worden.’⁹⁹

De media toonden vaker een gemêleerd beeld van het vertrouwen dat de omgeving in de overheid had. Zo zei een van de bewoners van een verzakt pand op de Vijzelgracht in 2008: “Het shadebureau maakt vandaag handgeld over.” ... [bewoner] prijst de ambtenaren die hem helpen nu hij zijn huis niet in kan. “Die mensen staan dag en nacht voor je klaar.” ... “Burgemeester Cohen zei pas dat er hard gewerkt moet worden om het vertrouwen in het project terug te winnen, maar ik heb inmiddels alle vertrouwen in onze regenten verloren.”¹⁰⁰ Deze gedupeerde Amsterdammer gaf derhalve aan onderscheid te maken tussen de ambtenaren die hem met de schade hielpen en de bestuurders die de schade veroorzaakten. Het vertrouwen in die laatste groep was in ieder geval ver gezakt.

Uit een media-analyse bleek dat het project Noord/Zuidlijn vooral in de jaren 2007, 2008 en 2009 negatief in het nieuws was; halverwege 2010 was er een kentering zichtbaar en hierna was de verslaggeving eerder positief dan negatief.¹⁰¹ De projectorganisatie weet dit aan het hernieuwde bouw- en omgevingsbeleid.

⁹⁵ Baetens 2012, p. 39.

⁹⁶ Maes, *De Telegraaf* 21 juli 2018.

⁹⁷ Vugts, *Het Parool* 24 augustus 1999.

⁹⁸ Engelen, *Het Parool* 17 januari 2004.

⁹⁹ Kreling, *NRC Handelsblad* 20 juli 2004.

¹⁰⁰ ‘Deel gedupeerden van NZ-lijn terug; Bewoners Vijzelgracht vrezen verlies woningen; Ook werk aan station Rokin is stilgelegd,’ *De Telegraaf* 13 september 2008.

¹⁰¹ Van der Molen 2012, p. 73; ook volgens onderzoek PubliStat in opdracht Dienst Noord/Zuidlijn is het tweede kwartaal van 2010 het eerste positieve mediabeeld sinds 2007, zoals getoond in nominatievideo Alex Sheerazi voor Communicatieman van het Jaar (Logeion 2011).

6.4 Institutionele context

Om te begrijpen hoe het vertrouwen in de gemeente vanuit de Amsterdammers zich door de jaren heen heeft ontwikkeld is meer nodig dan het doorgronden van het schadebeleid. In deze paragraaf behandel ik daarom drie factoren die naast, en in samenhang met, het schadebeleid een positief effect hebben gehad op het vertrouwensniveau in de casus na de verzakkingen en het advies van de Commissie Veerman, namelijk de nieuwe communicatiestrategie, de technische successen tijdens de bouw, en de cultuurverandering binnen de projectorganisatie en het ruimere mandaat vanuit het gemeentebestuur die dit mogelijk maakten.

6.4.1 *Communicatiestrategie: realisme, luisteren en decentraliseren*

De vernieuwde communicatieafdeling van de dienst Noord/Zuidlijn kreeg de expliciete opdracht om het vertrouwen te herstellen en de relatie met de Amsterdammers te verbeteren.¹⁰² Directeur Communicatie Sheerazi maakte bij zijn aanstelling bij de projectorganisatie de balans op en weet het vertrouwensverlies bij de Noord/Zuidlijn aan vier factoren: het budget was ruim verdubbeld, de opleveringsdatum zo'n zes jaar vertraagd, burgers was van tevoren verteld dat de impact op hun omgeving minimaal zou zijn, en er technisch geen risico's waren.¹⁰³ De projectorganisatie zette daarom in op een proactieve communicatiestrategie met volle transparantie ('realisme') over de werkwijze van en risico's bij de bouw.¹⁰⁴ Men introduceerde bijvoorbeeld een grote rode pijl bovengronds, die aantoonde waar de boor zich op dat moment ondergronds bevond.¹⁰⁵ De organisatie moest werken aan een 'reputatiematras' waardoor tegenslagen konden worden opgevangen.¹⁰⁶ In deze nieuwe communicatielijn ging men niet uit van het technisch vernuft ('Delftse ingenieursevangelie') maar de ervaring van omwonenden.¹⁰⁷ Ook benadrukte de nieuwe strategie de rol van verwachtingenmanagement vooraf en gedurende een bouwproject: aangezien de omwonenden was verteld dat de overlast minimaal zou zijn, werd deze onverwacht en als extra storend ervaren.¹⁰⁸ De drempel voor communicatie werd verlaagd: elke vraag, klacht of opmerking moest worden gehoord.¹⁰⁹ De nieuwe aanpak wierp al snel zijn vruchten af. Sheerazi won eind 2010 de prijs Communicatieman van het Jaar, voor de 'inspirerende en innovatieve manier waarop hij het vertrouwen van de Amsterdammers heeft teruggewonnen.'¹¹⁰ Dat was vrij snel na het 'rampjaar' 2008 en het opvolgende rapport van Veerman uit 2009; Sheerazi begon in de

¹⁰² Elink Schuurman & Sheerazi 2018, p. 14-15.

¹⁰³ Sheerazi 2012; Sheerazi 2013.

¹⁰⁴ Sheerazi 2013.

¹⁰⁵ Sheerazi 2012.

¹⁰⁶ Sheerazi 2012; Elink Schuurman & Sheerazi 2018.

¹⁰⁷ 'Vijzelgracht blijkt praktijklab omgevingsmanagement', *De Verdieping*, Nederlands Kennis Centrum voor Ondergronds Bouwen en Ondergronds Ruimtegebrek (COB) december 2012.

¹⁰⁸ *Projectcommunicatie* 2009, p. 11.

¹⁰⁹ Baetens 2012, p. 35.

¹¹⁰ Elsinghorst, *Adformatie* 2010; zie ook de nominatievideo gemaakt door zijn collega's via <https://www.youtube.com/watch?v=aofLMx4ft-Y>.

week dat het advies van de Commissie Veerman uitkwam en was aangetrokken vanwege zijn werkervaringen bij de aanleg van de Betuweroute.¹¹¹

Ook online hanteerde de organisatie ‘een offensieve aanpak gericht op het ontwikkelen van duurzame relaties met journalisten, belanghebbenden, politiek, geëngageerden en geïnteresseerden’.¹¹² Volgens Sheerazi en Elink Schuurman, de webmanager, leverde de webstrategie ‘een grote bijdrage ... aan het toenemende vertrouwen’.¹¹³ De aanwezigheid op internet – ook sociale media¹¹⁴ – zorgde ervoor dat de projectorganisatie kon lezen wat burgers van hun werkzaamheden vonden. Dit leverde kritische vragen op, maar langzaamaan ook complimenten.¹¹⁵ Vooral de gedecentraliseerde aanpak online werkte goed: zo kregen verschillende overheidsdiensten hun eigen gezicht en identiteit, waardoor opener, persoonlijker, en via tweerichtingenverkeer kon worden gecommuniceerd.¹¹⁶

Ook de offline projectorganisatie werd gedecentraliseerd. Geïnterviewde omwonenden gaven aan dat dit de relatie verbeterde.¹¹⁷ De projectbegeleiders zaten van 2004-2008 ‘centraal’. Toen deze begeleiders gedecentraliseerd in de bouwomgevingen werden gestationeerd verbeterde het contact, daarmee de relatie, en zo het vertrouwen.¹¹⁸ ‘De betrokken ambtenaren waren voortdurend en direct bereikbaar en zorgden zo voor rust en vertrouwen, ook op momenten dat het alsnog kritiek werd.’¹¹⁹ Ook de bouwers werden uitgenodigd op informatie- en bewonersbijeenkomsten. Daardoor kregen de verschillende partijen een meer menselijk idee van elkaar, ‘wederzijds begrip en verdraagzaamheid’.¹²⁰ Het humaniseren van de ander, zowel bouwers als gemeentelijke projectorganisatie als omgeving, was een bewuste communicatiekeuze.¹²¹

Hiernaast werd binnen de projectorganisatie veel waarde gehecht aan de inzet van multidisciplinaire teams, waar onenigheid en interne spanningen werden verwelkomd omdat men elkaar zo scherp hield.¹²² Bij de introductie van de ‘rode pijl’ vroegen bouwers zich bijvoorbeeld af: leidt dit niet tot een toename van het aantal schadeclaims? Zulke interne kritiek dwong de organisatie om dat soort beslissingen goed te doordenken en onderbouwen, en resulteerde in betere besluitvorming, hoewel sommige betrokkenen bij het project – zoals deze bouwers – over drempels moesten stappen.¹²³

Tijdens een intern forum in 2013 evalueerden betrokkenen: ‘Vertrouwen kweken is nu een van de speerpunten bij de Noord/Zuidlijn. Als je mensen persoonlijk te woord staat neem je 80% van de frustratie weg. We zijn fysiek aanwezig, bereikbaar op onze 06-nummers en bellen aan om te vertellen wat er gaat

111 Baetens 2012, p. 110; Raats, *Neerlands Diep* 28 april 2016.

112 Elink Schuurman & Sheerazi 2013.

113 Elink Schuurman & Sheerazi 2013.

114 Hoogenboom 2018; *Social media en infrastructurele projecten* 2010; Elink Schuurman & Sheerazi 2018.

115 Baetens 2012, p. 130.

116 Elink Schuurman & Sheerazi 2018, p. 17-19.

117 Goense, 2015, p. 52-53; Baetens 2012; Interviews betrokkenen 2019.

118 Baetens 2012, p. 32.

119 Baetens 2012, p. 8.

120 Sheerazi 2013.

121 Interviews betrokkenen 2019.

122 *Nekbrekers* 2019, p. 28; Interviews betrokkenen 2019.

123 Interviews betrokkenen 2019.

gebeuren. De investering in tijd is enorm toegenomen.¹²⁴ Betrokkenen benoemden de ‘frontsoldaten’-aanpak als essentieel om daadwerkelijk de *identiteit* van het project te veranderen, en niet slechts het *imago* via communicatie.¹²⁵ In 2013 won de Noord/Zuidlijn de Welcom Amsterdamse Communicatie Award voor hun gedecentraliseerde communicatiestrategie.¹²⁶

6.4.2 Technische successen

De basis voor deze nieuwe communicatiestrategie was het technische succes: als het project technisch gezien niet (langer) goed had verlopen, zou communicatie niet veel hebben geholpen.¹²⁷ In de jaren tot en met de verzakkingen waren het immers deels de technische problemen geweest die voor de teleurstelling en ontevredenheid bij omwonenden hadden gezorgd.

De projectorganisatie ging zich in de communicatie richten op successen of technische mijlpalen. Sheerazi merkte eind 2011 dat hoewel tegenstand aanwezig bleef, mensen (ook) trots waren en complimenten gaven.¹²⁸ Verwondering over het technisch vernuft vormde een duidelijk element van de campagne om de Noord/Zuidlijn nieuwe energie in te blazen. Onder de noemer ‘fascinatie’ zette de projectorganisatie vanaf 2009 uiteen dat er door en na de bouw van de Noord/Zuidlijn veel te bewonderen viel.¹²⁹ Dit was een van de ‘verhalen’ die de projectorganisatie wilde vertellen over de Noord/Zuidlijn, naast de bestaande *narrative* over tijds- en budgetoverschrijdingen.¹³⁰ Amsterdam heeft sindsdien veel succes geboekt (zelfs internationaal) met het tonen van bodemvondsten, bijvoorbeeld in het project *Below the Surface* en het boek *Spul*, die beide genomineerd werden voor (internationale) prijzen;¹³¹ ook heeft het project architectuurprijzen gewonnen.¹³² Betrokkenen vertelden dat gedupeerden dat ‘pronken’ niet altijd herkennen, maar dat het hen ook niet in de weg zat: als het project maar zo snel mogelijk af kwam, en hun schade redelijk en ruimhartig werd afgehandeld.¹³³

6.4.3 Cultuurverandering en een ruimer mandaat

Volgens betrokkenen zorgde de crisis van de verzakkingen en het daaropvolgende rapport van Veerman voor een cultuurverandering, een nieuwe mentaliteit in de organisatie, vooral bij de projectorganisatie. Het ging om een empathisch perspectief, om servicegericht werken, om de houding ‘wat kunnen we wél doen’. De nieuwe mentaliteit was volgens algemeen directeur Dijk, die de week van de verzakkingen begon: “Wat zou je zelf doen als je naast een bouwput zou wonen?” ... goede voorbereiding, alertheid en proactieve houding ten aanzien van

124 *Samenspel en tegenspraak, Tien lessen uit de Noord/Zuidlijn* 2013, p. 71.

125 Interviews betrokkenen 2019.

126 Artemis 2013.

127 Sheerazi 2012; werd door betrokkenen beaamd in Interviews betrokkenen 2019.

128 Baetens 2012, p. 143, 148.

129 Detmar & Sheerazi 17 november 2009, p. 7-8.

130 Interviews betrokkenen 2019.

131 ‘Boek over bodemvondsten Noord/Zuidlijn mooiste ter wereld’, *Het Parool* 8 maart 2019; Beemster 2019.

132 Hannema, *De Volkskrant* 17 april 2019; Hannema, *De Volkskrant* 17 mei 2019.

133 Interviews betrokkenen 2019.

de omgeving. Deze betrokkenheid zorgde voor een ommekeer in de relatie met de betrokken bewoners.¹³⁴ De inzet was om elkaar meer als burens te gaan zien en behandelen¹³⁵ - 'wees een goede (ongewenste) buur'.¹³⁶ Het Schadebureau leek eerder op deze strategie te hebben willen inzetten, maar kon dit niet altijd naleven vanwege strengere procedures; soepelere regelgeving was nodig voordat zij veel van de aanvragers tegemoet kon komen.¹³⁷

Voor een dergelijke cultuurverandering bleek het nodig om de bemensing van de organisatie te veranderen, omdat houding maar in beperkte mate te trainen of wijzigen bleek.¹³⁸ Ook de aannemers kwamen vaak (te) lomp over op de omwonenden en werden hierop aangesproken en meer betrokken bij de rest van de projectorganisatie.¹³⁹ Eerder, in september 2007, was een reorganisatie van de projectorganisatie in gang gezet,¹⁴⁰ maar volgens betrokkenen was een crisis nodig om daadwerkelijke veranderingen te realiseren: voor 2008 werkten zeker geen incapabele mensen in de projectorganisatie, maar was de context waarin zij werkten simpelweg anders.¹⁴¹ Directeur Van Veldhuizen (2003-2008) gaf in een terugblik aan dat hij de manier van denken in zijn organisatie wilde veranderen ('claims van een aannemer zijn onzin, klagende bewoners moeten niet zeuren en de krant en tv stoken het vuurtje op'¹⁴²), maar dat hij het grootste gedeelte van zijn tijd en aandacht moest besteden aan het repareren van weeffouten van het project,¹⁴³ 'al improviserend en met vallen en opstaan'.¹⁴⁴ Omdat er voortdurend gaten moesten worden gedicht, kon niet goed naar het geheel worden gekeken.¹⁴⁵

Het advies van de Commissie Veerman had de condities gecreëerd waaronder deze cultuurverandering tot stand kon worden gebracht. De gemeenteraad ging akkoord met een fikse budgetvergroting, waardoor financiële ruimte ontstond.¹⁴⁶ Dit droeg sterk bij aan de mogelijkheden voor omgevingsmanagement, want geld voor 'omgeving' is vaak bijzaak bij bouwprojecten, en als het budget al op scherp staat, is dat het eerste dat sneuvelt.¹⁴⁷ Het geld 'ging gepaard met ruimere mandaten dan andere Amsterdamse diensten hadden: de mogelijkheid om zelf direct en op eigen wijze met de omgeving te communiceren, de bevoegdheid om zelfstandig personeel in te huren, de ruimte voor op punten een eigen bedrijfsvoering, bijvoorbeeld op het gebied van personeelsbeleid, de mogelijkheid om zelfstandig aanbestedingen te kunnen doen'.¹⁴⁸ Zo kende het project ook 'voor Amsterdamse begrippen zeer veel extern personeel' (90%).¹⁴⁹

134 *Nekbrekers* 2019, p. 36.

135 Baetens 2012; Interviews betrokkenen 2019.

136 Gemeente Amsterdam 2019, p. 52.

137 Interviews betrokkenen 2019.

138 Raats, *Neerlands Diep* 28 april 2016; Interviews betrokkenen 2019.

139 *Nekbrekers* 2019, p. 28; Interviews betrokkenen 2019.

140 Enquêtecommissie Noord/Zuidlijn 2009, p. 206-214.

141 Stichting Gijzelgracht 2009, p. 11; *De diepte in. Een leergeschiedenis van de drie diepe stations van de Noord/Zuidlijn* 2016, p. 50.

142 *Nekbrekers* 2019, p. 47.

143 *Nekbrekers* 2019, p. 50-51; Van Veldhuizen e.a. 2015.

144 Van Veldhuizen e.a. 2015.

145 Interviews betrokkenen 2019.

146 *Gemeentebld* 2009, afd. 1, nr. 385.

147 Baetens 2012, p. 57-58, 84; Interviews betrokkenen 2019.

148 Gemeente Amsterdam 2019, p. 8.

149 Gemeente Amsterdam 2019, p. 8.

Een project dat zo veel gemeentelijk budget behelsde, zorgde voor de impuls om veel controlemechanismen te implementeren zodat het publiek geld zorgvuldig en doelmatig werd uitgegeven. Dit betekende dat de projectdirectie (te) veel tijd spendeerde aan politieke verantwoording. Directeur Uitvoering Bijkerk: ‘Voor de Vijzelgrachtproblematiek was het veel verantwoorden en weinig bijsturen. Daarna: minimaal verantwoorden en maximaal sturen.’¹⁵⁰ Het op advies van de Commissie Veerman ingestelde Projectcommissariaat speelde hier tevens een rol in, en bood de projectorganisatie rugdekking – ook in raadsvergaderingen en richting het college van B&W.¹⁵¹

Bovendien waren er in de voorbereidende fase voor de aanleg allerlei beloftes gedaan en verwachtingen gewekt die de gemeente niet kon nakomen.¹⁵² Juist doordat die verwachtingen werden gewekt, was de teleurstelling – en het vertrouwensverlies – groter toen deze niet werden nagekomen. Deze ‘tragiek van de goede bedoelingen’¹⁵³ zou zijn voorkomen als de gemeente vanaf het begin niet had gesteld geen schade of overlast te zullen aanrichten, maar in plaats daarvan zou hebben beloofd dat enige schade die optrad ruimhartig te vergoeden.¹⁵⁴ Het effect van zulke openheid is zichtbaar na 2009, toen de projectorganisatie met deze houding naar buiten trad. Het blijft overigens de vraag of het project Noord/Zuidlijn in de startfase voldoende draagvlak had verkregen, als men ‘toegaf’ dat schade mogelijk zou zijn.¹⁵⁵

De ruimte die de projectorganisatie kreeg, zorgde voor de gelegenheid om een technisch zeer complex en organisatorisch inadequaat project bij te sturen en vrijwel volledig te herzien. De crisis van de verzakkingen en het rapport van de Commissie Veerman bleken nodig alsof zij dienden als ‘deus ex machina’ om deze condities te onderstrepen en zo de context te creëren voor de vernieuwde energie en cultuuromslag in het project.¹⁵⁶

6.5 Schadebeleid in de casus

Vanaf de start van de politieke besprekingen van de Noord/Zuidlijn was de gemeente beducht voor mogelijke schade voor omwonenden. Daarbij ging het zowel om schade aan gebouwen, als overlast voor de omgeving. Bij de informatie- en inspreekbijeenkomsten in 1995 had men het al over het instellen van een schadebureau.¹⁵⁷ Een adequate basis voor schadeafhandeling (waaronder een Schadebureau en waar nodig aanvullende gemeentelijke regelingen) was voor de gemeente een voorwaarde voor de aanleg van de Noord/Zuidlijn.¹⁵⁸ In deze paragraaf bespreek ik het door de gemeente ingestelde en uitgevoerde schadebeleid op onderdelen.

150 *Nekbrekers* 2019, p. 15.

151 Raats, *Neerlands Diep* 28 april 2016.

152 Baetens 2012; Soetenhorst 2018; Van Veldhuizen e.a. 2015.

153 Ten Heuvelhof & Van der Heijden, *Tijdschrift voor Bouwrecht* 2010/161, p. 887.

154 Ten Heuvelhof & Van der Heijden, *Tijdschrift voor Bouwrecht* 2010/161.

155 Zoals Flyvbjerg benoemt in zijn onderzoeken naar megaprojecten.

156 Interviews betrokkenen 2019.

157 Visser, *NRC Handelsblad* 22 september 1995.

158 Van Manen, *BR* 2003, p. 865 e.v.

In 1996 besloot de gemeenteraad tot een schaderegeling, aanvullend aan het principebesluit over de aanleg van de Noord/Zuidlijn. Als doel had deze ‘de afhandeling van alle mogelijke vormen van schade te vereenvoudigen en schade zo goed mogelijk te compenseren.’¹⁵⁹ Er was in deze eerste regeling nog niet veel uitgewerkt, maar de basis werd gelegd voor volgende besluiten rond schadeafhandeling: de regeling creëerde een onafhankelijk Schadebureau (één loket), dat alle bestaande wettelijke regelingen rond schadeafhandeling namens de gemeente zou kunnen toepassen, inclusief de schade die voortvloeide uit onrechtmatige daad waarmee zulke schade onder wettelijke aansprakelijkheid zou vallen (par. 6.5.1). Hiernaast creëerde het de basis voor een specifieke nadeelcompensatieverordening voor het project Noord/Zuidlijn (par. 6.5.3). Later creëerde de gemeenteraad voor de aanleg een bijdrageregeling voor casco-/funderingsherstel van de panden langs de Noord/Zuidlijn (par. 6.5.2). Nadat de bouw van start was gegaan en de overlast heviger was – en langer zou duren – dan gedacht, kwam de gemeenteraad ook met leefbaarheidsmaatregelen, die gedurende de aanleg van de Noord/Zuidlijn meermaals werden uitgebreid (par. 6.5.4).

In de bespreking van deze onderdelen van het gemeentelijke schadebeleid geef ik eerst een overzicht van de opzet en het verloop van ieder onderdeel of regeling; vervolgens reflecteer ik op basis van beschikbare bronnen op de tevredenheid en verwachtingen van gedupeerden over die vorm van schadebeleid, en welke effecten veranderingen in het schadebeleid hadden op de ervaring van gedupeerden.

6.5.1 *Bouwschade voortvloeiend uit wettelijke aansprakelijkheid*

Naast de uitvoerder van de regelingen die speciaal voor de aanleg van de Noord/Zuidlijn waren ontworpen, was het Schadebureau ook de aangewezen partij om schade op grond van de onrechtmatige daad (art. 6:162 BW) te vergoeden. Het Schadebureau hanteerde aanvankelijk vrij zorgvuldig de normen uit het aansprakelijkheidsrecht, maar besloot na de verzakkingen en de adviezen van de Commissie Veerman ruimhartiger om te gaan met de schadeclaims, zodat bouwschade ook in natura kon worden verholpen, een ‘vliegende brigade’ werd ingesteld om schademeldingen snel te behandelen, en de bewijslast voor bouwschade in principe bij de gemeente in plaats van de Amsterdammer werd gelegd.

6.5.1.1 *Opzet en verloop van de afhandeling van bouwschade*

Zoals alle partijen in het Nederlands recht was de gemeente Amsterdam verplicht om schade voortvloeiend uit een onrechtmatige daad te vergoeden dan wel herstellen (krachtens art. 6:162 BW). Bij een groot bouwproject zoals de Noord/Zuidlijn ging men ervanuit dat er – ondanks maatregelen om dit zo veel mogelijk te voorkomen – schade zou ontstaan aan gebouwen in de bouwomgeving. Bij de aanvaarding van het project in 1996 besloot de gemeenteraad daarom tot een schaderegeling. Hierin werd opgemerkt dat de bestaande wettelijke kaders voor het vergoeden van schade voortvloeiend uit een onrechtmatige daad,

¹⁵⁹ *Gemeentebled* 1996, afd. 3, nr. 729.

moesten worden toegepast.¹⁶⁰ Ook zou het reguliere proces van onteigening worden gevolgd.¹⁶¹ Belangrijker was *hoe* men deze schade zou gaan vergoeden: om schadeclaims ‘efficiënt en rechtvaardig’¹⁶² af te handelen, richtte de gemeente een Schadebureau Noord/Zuidlijn op dat als loket zou functioneren. Alle schadeclaims, ook die rond onrechtmatige daad, konden bij dit bureau worden ingediend.¹⁶³

Hiernaast verplichtte de schaderegeling een onderzoek naar de bouwkundige staat van de panden langs de aanlegroute van de Noord/Zuidlijn.¹⁶⁴ Deze bouwkundige nulopname werd uitgevoerd door het Schadebureau.¹⁶⁵ De bedoeling was om vast te leggen in welke staat panden verkeren, zodat bij schade kon worden vastgesteld of deze voor de aanleg van de Noord/Zuidlijn al bestond (het vaststellen van causaliteit). Dossiervorming ten behoeve van toekomstige schadeclaims was derhalve een van de doelen voor de nulopname.¹⁶⁶

Voor het vergoeden van schade voortvloeiend uit een onrechtmatige daad sloot het Schadebureau aan bij de verplichtingen uit het Burgerlijk Wetboek. De gemeente had door marktomstandigheden besloten om deze schade niet te verzekeren, zoals gebruikelijk is, maar de risico’s zelf te dragen.¹⁶⁷ Het voordeel hiervan was uniformiteit: aannemers van de verschillende deelprojecten verzekerden deze niet individueel, waardoor verschillende protocollen zouden zijn geïntroduceerd.¹⁶⁸ De gemeente stelde een Schadereglement vast waarlangs zij bouwschadeclaims zou beoordelen.¹⁶⁹ Het ‘zelf verzekeren’ bracht grote risico’s mee voor de gemeente, dus sloot zij in 2005 en 2007 alsnog verzekeringen af.¹⁷⁰ Het Schadebureau vermeldt daarom dat er in 2007 vanwege de nieuwe verzekering een nieuw Handboek Bouwschade en een bijbehorend Schadeprotocol is opgesteld in plaats van het daarvoor functionerende Schadereglement, hoewel dit inhoudelijk en procedureel weinig wijzigingen voor aanvragers zou betekenen.¹⁷¹

De aansprakelijkheid voor de schade lag bij de gemeente, die het na 2005 respectievelijk 2007 kon verhalen op haar verzekering.¹⁷² De gemeente had echter een aanzienlijk eigen risico, waardoor de meeste schade door de gemeente is betaald en door het Schadebureau is afgehandeld (als verwacht werd dat de schade hoger was dan het eigen risico, droeg het Schadebureau het dossier over aan de verzekering).¹⁷³

Aangezien de aanwezigheid van een private partij het proces van schadeafhandeling onder druk kan zetten, dient te worden opgemerkt dat in de casus aanleg van de Noord/Zuidlijn de private partijen – de bouwers – alleen aansprakelijk

160 *Gemeentebld* 1996, afd. 3, nr. 729.

161 Zie bijvoorbeeld *Gemeentebld* 2001, afd. 1, nr. 173; *Gemeentebld* 2003, afd. 1, nr. 224; aangezien onteigening niet de focus van mijn onderzoek is, ga ik op deze schadevorm verder niet in.

162 *Gemeentebld* 1996, afd. 3, nr. 729.

163 *Gemeentebld* 1996, afd. 3, nr. 729.

164 *Gemeentebld* 1996, afd. 3, nr. 729.

165 *Gemeentebld* 2000, afd. 3, nr. 386.

166 *Gemeentebld* 2000, afd. 3, nr. 386.

167 Enquêtecommissie Noord/Zuidlijn 2009, p. 51-52, 315.

168 Enquêtecommissie Noord/Zuidlijn 2009, p. 312-313.

169 *Verslag 2^e halfjaar 2007 Schadebureau Noord/Zuidlijn* 2008, p. 5-6.

170 Enquêtecommissie Noord/Zuidlijn 2009, p. 52-53, 315.

171 *Verslag 2^e halfjaar 2007 Schadebureau Noord/Zuidlijn* 2008, p. 5-6.

172 Enquêtecommissie Noord/Zuidlijn 2009, p. 52-53, 315.

173 *Eindrapportage Positionering Schadebureau* 2015, p. 9.

zouden zijn als zij aantoonbaar fouten hadden gemaakt bij de aanleg.¹⁷⁴ De private partij zette in casu het dossier wel op scherp in die zin dat de kosten van de aanleg van de Noord/Zuidlijn onbeheersbaar bleken, mede door de contracten met de aannemers. Hierdoor kwamen de meerkosten voor rekening van de gemeente, wat ervoor zorgde dat het gemeentebestuur – en daardoor de ambtelijke organisatie – huiverig was om aan te geven hoeveel geld en tijd daadwerkelijk nodig zouden zijn om de lijn af te bouwen.¹⁷⁵

Wijzigingen in de afhandeling na de verzakkingen

De verzakkingen op de Vijzelgracht ontstonden nadat de verzekeringen waren afgesloten; de schade kwam in de meeste gevallen boven het eigen risico van de gemeente.¹⁷⁶ De verzakkingen hadden een effect op de afhandeling van bouw schade. Het Schadebureau rapporteerde in 2009 dat vanaf medio 2008 veel meer bouwschadeclaims binnenkwamen, en weet dit aan de toegenomen aandacht voor het project door de verzakkingen.¹⁷⁷ De gemeente bood gedupeerden aan om de verzakte panden te kopen en enkele bewoners gingen in op dit aanbod.¹⁷⁸ Bovendien concludeerde de Commissie Veerman dat de aanleg van de Noord/Zuidlijn inmiddels een dermate groot effect op de bouwomgeving had, dat de gemeente ruimhartiger om zou moeten gaan met schadeclaims.¹⁷⁹ Het ging volgens de Commissie onder meer om het ‘verbeteren van de snelheid, welwillendheid en burgergerichtheid van de werkzaamheden van het Schadebureau ter zake van schadeopneming, schadeherstel en schadevergoeding’.¹⁸⁰ Het Schadebureau gaf in diens halfjaarlijkse verslag in 2009 op dat het ‘onderzoekt ... hoe het verdere invulling kan geven aan het advies van de Commissie Veerman ruimhartig met de schadevergoedingen om te gaan.’¹⁸¹ Tevens gaf het aan te werken aan nieuwe bouwkundige opnamen – de laatste dateerden immers uit 2000 – om bij te dragen aan dossiervorming en de informatievoorziening aan omwonenden.¹⁸²

Circa 2010 was invulling gegeven aan de aanbevelingen van de Commissie Veerman. Gemelde bouwschade kon in natura worden verholpen, namelijk door een geselecteerde aannemer worden hersteld zonder dat er vooraf schade moest worden begroot.¹⁸³ Ook installeerde men een ‘vliegende brigade’ ‘die 24/7 klaar stond om schades direct te laten herstellen. ‘Zodra een bewoner de brigade belt, wordt gekeken door de brigade wat de schade is, en direct de aannemer ingeschakeld die de schade herstelt.’¹⁸⁴ Daarbij maakte het niet uit of het ‘nu om daadwerkelijke schade gaat of om ongerustheid’¹⁸⁵ van burgers. Deze vliegende brigade

174 Enquêtecommissie Noord/Zuidlijn 2009, p. 222, 229.

175 Commissie Veerman 2009; Enquêtecommissie Noord/Zuidlijn 2009.

176 *Gemeentebled* 2008, afd. 1, nr. 727.

177 *Verslag 1^e halfjaar 2009 Schadebureau Noord/Zuidlijn* 2009, p. 10.

178 Sevil, *Het Parool* 20 februari 2009.

179 Commissie Veerman 2009.

180 Commissie Veerman 2009, p. 26.

181 *Verslag 1^e halfjaar 2009 Schadebureau Noord/Zuidlijn* 2009, p. 12.

182 *Verslag 2^e halfjaar 2009 Schadebureau Noord/Zuidlijn* 2010, p. 16; ook aanbeveling in Gemeentelijke Ombudsman 3 december 2009, p. 4.

183 Wiebes 2010.

184 Wiebes 2010.

185 *Kwartaalverslag nr. 64 over het eerste kwartaal 2010* 2011, p. 5.

voerde uiteindelijk circa 140 klussen uit.¹⁸⁶ Ten slotte besloot men tot omkering van de bewijslast: in principe werd aangenomen dat gemelde schade het gevolg was van de aanleg van de Noord/Zuidlijn, tenzij het Schadebureau het tegendeel kon bewijzen (en ook daar ging men coulant mee om).¹⁸⁷

Deze ruimhartigheid was niet tijdelijk, maar werd tot aan het einde van het project volgehouden. In 2014 werd door het Schadebureau aan wethouder Litjens gemeld dat bij het vergoeden van bouwschade, voortvloeiend uit wettelijke aansprakelijkheid, ‘de hierbij geldende spelregels, bijvoorbeeld ten aanzien van bewijs(recht), ruimhartig worden uitgelegd.’¹⁸⁸

Er werden 929 aanvragen tot vergoeding van bouwschade ingediend bij het Schadebureau, waarvan 317 (34%) werden toegewezen.¹⁸⁹ Dat relatief kleine aantal werd verklaard ‘uit het feit dat het Schadebureau bewoners gestimuleerd heeft aanvragen in te dienen en dat de kwaliteit van veel meldingen onvoldoende was om te honoreren.’¹⁹⁰ Aangezien alleen eindcijfers bekend zijn, is niet duidelijk of het merendeel van de toekenningen na 2010 plaatsvond, of dat het aandeel toekenningen na dat jaar steeg in lijn met de coulante houding. In totaal bedroeg de toegekende bouwschade zo’n € 10 miljoen, waarvan € 3,6 miljoen door de gemeente is uitgekeerd vanwege schadebedragen onder het eigen risico, en de rest is verhaald op de verzekering.¹⁹¹

6.5.1.2 Beoordeling en evaluatie van de afhandeling van bouwschade

Er is niet veel informatie te vinden over hoe gedupeerden oordelen over dit onderdeel van het schadebeleid vóór de verzakkingen aan de Vijzelgracht in 2008. De verzakkingen grepen de aandacht van de media; bovendien leidden de verzakkingen tot allerlei rapporten over en evaluaties van de aanleg van en schadeafhandeling bij de aanleg van de Noord/Zuidlijn.

In 2009 werd Stichting Gijzelgracht opgericht, mede mogelijk gemaakt door een subsidie vanuit de gemeente. De Stichting was door omwonenden van het bouwterrein op de Vijzelgracht opgericht om hun positie ten opzichte van de gemeente te versterken en te functioneren als woordvoerders van de buurt als opvolger van de eerder opgerichte Werkgroep Overlast Vijzelgracht.¹⁹² Een van haar eerste acties was het uitvoeren van een enquête onder omwonenden van de Vijzelgracht over hun ervaringen met het bouwproject en de schadeafhandeling.¹⁹³ Daaruit bleek dat men – in ieder geval rond deze bouwlocatie, van de andere locaties zijn helaas geen vergelijkbare bronnen beschikbaar, hoewel ook daar schade was opgetreden¹⁹⁴ – over het algemeen niet te spreken was over de wijze waarop

186 *Eindrapportage Positionering Schadebureau* 2015, p. 9.

187 Scheffrahn 2013; Van Velsen maart 2010; Wiebes 2010.

188 Van Velsen 2014, p. 1.

189 Grinwis, Hooyman & Van Kesteren 2015, p. 12.

190 Grinwis, Hooyman & Van Kesteren 2015, p. 13.

191 Grinwis, Hooyman & Van Kesteren 2015, p. 13.

192 Stichting Gijzelgracht 2010.

193 Stichting Gijzelgracht 2009.

194 De meeste informatie over de ervaringen van burgers gaat over de Vijzelgracht, het meest preciaire gedeelte van de lijn waar de verzakkingen hebben plaatsgevonden en het verzet zich het meest heeft georganiseerd. Aan de andere kant betekent dit dat als zij aangaven tevreden te zijn, schade op de andere bouwlocaties waarschijnlijk ook naar tevredenheid is afgehandeld, omdat de maatregelen die tot stand kwamen door de inzet van de Vijzelgrachtgedupeerden ook op de andere bouwlocaties werden ingevoerd.

het Schadebureau in de afgelopen jaren was omgegaan met bouwschade. ‘De ervaringen met de afhandeling van de schades varieert. ... alleen de groep huurders die bij een woningbouwvereniging [huurt] [is] tevreden. De eigenaar repareerde binnen een redelijke termijn de schades.’¹⁹⁵ ‘Eigenaars gebruikers zijn vrijwel zonder uitzondering ontevreden over de afhandeling van hun schadeclaims door het Schadebureau’.¹⁹⁶ Respondenten gaven aan dat schade slechts oppervlakkig werd opgenomen, het Schadebureau vaak geen relatie zag tussen bouw en schade, en traag reageerde.¹⁹⁷ De termijnen die het Schadebureau hanteerde werden bekritiseerd: ‘Een productief evenwicht tussen controle en dienstbaarheid lijkt niet aanwezig’.¹⁹⁸ Het kostte gedupeerden moeite en tijd om een claim in te dienen, dus raadde de Stichting aan om een standaardvergoeding te bieden voor de inzet van eigenaren om een schadeclaim te doen. Ten slotte stelde de Stichting voor om de bewijslast om te keren, want het ‘gaat meestal om beperkte kosten’ en ‘gesteggel over de oorzaak [kost] vaak meer ... aan mensuren en gederfde goodwill dan het geclaimde schadebedrag’.¹⁹⁹ Deze laatste suggestie werd uiteindelijk via de nieuwe contractmanager Scheffrahn en directeur omgeving Detmar opgepakt²⁰⁰ en door het Schadebureau gecommuniceerd.²⁰¹ ‘De bewoners moesten in hun beleving aantonen dat wij de veroorzaker van schade waren terwijl wij, o.a. betaald van hun belastinggeld, het van ons bordje schoven.’²⁰²

De Commissie Veerman en de ombudsman stelden in hun evaluaties van de schadeafhandeling dat de gemeente in de toekomst coulance diende toe te passen.²⁰³ De Gemeentelijke Ombudsman was negatief over het handelen van de gemeente rond de verzakkingen, ook over het afhandelen van de bouwschade. Volgens de ombudsman was de ‘gemeente ernstig tekortgeschoten’²⁰⁴ in diens onmiddellijke reactie op de verzakkingen. De opvang in de dagen en maanden erna was wel ‘redelijk verlopen’.²⁰⁵

Positieve reacties na de gewijzigde aanpak

Na de verzakkingen slaat de gemeente een nieuwe weg in, ook wat betreft de schadeafhandeling. Dit werd gereflecteerd in het rapport van de ombudsman eind 2009: ‘Bewoners en ondernemers zijn over het algemeen positief over de bejegening door de medewerkers van het Schadebureau Noord/Zuidlijn. Het valt op dat de meest getroffen en het meest tevreden zijn over de afhandeling van hun zaak door het Schadebureau Noord/Zuidlijn. Vooral de invoelende manier waarop gecommuniceerd wordt en de bereidheid om mee te denken in oplossingen die zijn toegesneden op de specifieke situatie van individuele getroffen worden gewaardeerd.’²⁰⁶ Het Schadebureau gaf aan dat zij bij de afhandeling van

195 Stichting Gijzelgracht 2009, p. 7.

196 Stichting Gijzelgracht 2009, p. 8.

197 Stichting Gijzelgracht 2009, p. 8.

198 Stichting Gijzelgracht 2009, p. 12.

199 Stichting Gijzelgracht 2009, p. 11.

200 Interviews betrokkenen 2019.

201 Van Velsen maart 2010.

202 Scheffrahn 2013.

203 Commissie Veerman 2009; Gemeentelijke Ombudsman 3 december 2009.

204 Gemeentelijke Ombudsman 6 maart 2009, p. 5.

205 Gemeentelijke Ombudsman 6 maart 2009, p. 4.

206 Gemeentelijke Ombudsman 3 december 2009, p. 12.

de schade van de verzakkingen ‘waarschijnlijk’²⁰⁷ meer had uitgegeven dan begroot en verzekerd, bijvoorbeeld aan de opvang van omwonenden. De gemeente kwam niet alleen de wettelijke verplichtingen na maar ging coulant om met deze schade. Deze houding bleef in stand na de verzakkingen.²⁰⁸

De media deden meermaals verslag van de (langdurige) gevolgen van de verzakkingen voor de omwonenden.²⁰⁹ Een gedupeerde ‘woont sinds juni op kosten van de gemeente in een appartement elders in het centrum van de stad. “Dat is keurig netjes geregeld. Daar ben ik heel tevreden over.”’²¹⁰ In 2011 schreef *Het Parool* dat niet alle herstel van de schade aan de Vijzelgracht voorspoedig verliep. ‘Vier van de tien door de Noord-Zuidlijn verzakte Wevershuisjes aan de Vijzelgracht ... werden na alle ellende in 2008 door de gemeente gekocht van de slachtoffers. Van de andere zes panden die in datzelfde jaar wegzakten zijn er nog twee onbewoonbaar. Daar kan het Schadebureau Noord/Zuidlijn nog niet mee aan de slag, omdat ze, tot op heden, met de huidige eigenaars niet tot een akkoord kunnen komen.’²¹¹ Deze laatste groep gedupeerden had een langer juridisch conflict met de gemeente, dat uiteindelijk via de burgemeester is beslecht.²¹² De verzakkingen kennen wat schadeafhandeling betreft een lange nasleep; niet alle gedupeerden waren tevreden met de wijze waarop de gemeente hen poogde tegemoet te komen.

In de jaren 2010-2018 bleef Stichting Gijzelgracht (beknopt) verslag doen van de ervaringen met de afhandeling van bouwschade. In 2010 was men tevreden met de wijze waarop de vliegende brigade omging met ‘cosmetische’ schade aan panden, maar vond de ‘afhandeling van constructieve schades ... veel minder transparant’.²¹³ In zowel 2017 als 2018 werd opgeschreven: ‘Over de afhandeling van de fysieke schade aan panden zijn de claimanten – uiteindelijk – tevreden.’²¹⁴ Na de kentering in het project in 2009 lijkt het er dus op dat de gedupeerden in toenemende mate tevreden waren met de wijze waarop de gemeente via het Schadebureau de bouwschade compenseerde.

Ten slotte kunnen het aantal klachten en gevoerde rechtszaken een beoordeling vormen van de afhandeling van de bouwschade. Het aantal klachten van 2005 tot 2009 was in vergelijking met het aantal schadeclaims – dat zowel bouwschade als nadeelcompensatieclaims bevat – betrekkelijk laag; 1 klacht op 293 schadedossiers, respectievelijk 8 klachten op 637 schadedossiers.²¹⁵ Aan de andere kant zou het mogelijk kunnen zijn, gelet op de bevindingen van de Stichting Gijzelgracht,²¹⁶ dat men onvoldoende vertrouwen had in het Schadebureau om bij hen een klacht in te dienen. Het aantal rechtszaken dat is gevoerd over de

207 *Verslag 2e halfjaar 2008 Schadebureau Noord/Zuidlijn* 2009, p. 12.

208 Interviews betrokkenen 2019.

209 Van Klinken, *ANP* 20 juni 2008; Damen, *Het Parool* 1 mei 2010; ‘Niet in 2018, maar in 2012’, *Het Parool* 9 september 2010; Biersteker, *Het Parool* 6 september 2013.

210 Kikken, *ANP* 11 september 2008.

211 ‘Verzakte huizen aan Vijzelgracht weer waterpas’, *De Telegraaf* 6 januari 2011.

212 Van der Berg, *De VijzelCourant* juli 2018, p. 5.

213 Stichting Gijzelgracht 2011, p. 7.

214 Stichting Gijzelgracht, 2016, p. 4; Stichting Gijzelgracht 2018, p. 5.

215 *Verslag 2e halfjaar 2009 Schadebureau Noord/Zuidlijn* 2010, p. 8.

216 Stichting Gijzelgracht 2009.

afhandeling van bouwschade is niet gepubliceerd, waardoor hier geen conclusies aan kunnen worden verbonden.

6.5.1.3 *Terugblik en resultaten afhandeling bouwschade*

Het Schadebureau paste aanvankelijk vrij zorgvuldig de normen van het aansprakelijkheidsrecht toe bij de behandeling van bouwschadeclaims. Na de verzakkingen en de adviezen van de Commissie Veerman ging het Schadebureau ruimhartiger om met de verzoeken tot schadevergoeding. Bouwschade werd ook in natura verholpen, er werd een ‘vliegende brigade’ ingesteld om schademeldingen sneller af te handelen, en de bewijslast voor bouwschade werd in principe bij de gemeente in plaats van bij de omwonenden van de Noord/Zuidlijn gelegd, omdat niet kon worden uitgesloten dat zelfs bij een regulier bouwproces schade zou ontstaan. Deze meer coulante houding werd door de bouwomgeving op prijs gesteld.

In totaal werden 929 aanvragen tot vergoeding van bouwschade ingediend bij het Schadebureau; 317 (34%) van deze claims werden toegewezen. Het is niet duidelijk of het merendeel van de toekenningen na 2010 plaatsvond, of dat het aandeel toekenningen na dat jaar steeg in lijn met de coulantere houding. De toegekende bouwschade bedroeg ongeveer € 10 miljoen, waarvan € 3,6 miljoen via het Schadebureau door de gemeente is uitgekeerd vanwege schadebedragen onder het eigen risico, en de rest is verhaald op de verzekering.

6.5.2 *Subsidieregeling voor casco-/funderingsherstel*

Om aan te moedigen dat omwonenden van het Noord/Zuidlijntracé hun huizen zodanig zouden onderhouden dat deze aan de Woningwet voldeed, waardoor schade tijdens de bouw zou kunnen worden voorkomen, stelde de gemeenteraad een subsidieregeling in.

6.5.2.1 *Opzet en verloop van de subsidieregeling*

Nadat het besluit tot aanleg van de Noord/Zuidlijn in 1996 door de gemeenteraad was genomen, ging het ambtelijke apparaat over tot voorbereidende maatregelen. Een daarvan was het onderzoeken van de Amsterdamse bodem waarin de metrolijn zou moeten gaan rijden. Aangezien de lijn door zeer dichtbevolkt gebied zou worden aangelegd, kwamen de (ondergrondse) bouwwerkzaamheden dichtbij oude huizen en hun fundering. Naast de bouwkundige nulopnameonderzoeken die door het Schadebureau werden uitgevoerd om toekomstige schadeclaims zo goed mogelijk te kunnen afhandelen, werd daarom ook zogenaamd casco-/funderingsonderzoek uitgevoerd.²¹⁷ Aan de hand van archiefonderzoek, visuele of verdergaande inspectie (opgeschaald naar behoefte) stelde het Schadebureau vast in welke staat de panden langs het tracé van de Noord/Zuidlijn verkeerden. Ieder pand kreeg een bepaalde classificatie. Deze classificatie gaf binnen vier categorieën of kwaliteitsklassen aan in welke staat ieder pand verkeerde: nieuwbouwkwaliteit, goede of redelijke staat, matige staat, slechte staat. Bij panden

217 *Gemeentebld* 2000, afd. 3, nr. 386.

die in slechte staat verkeerden, verwachtte de gemeente een verhoogde kans op schade bij aanleg van de Noord/Zuidlijn.²¹⁸

Krachtens de Woningwet is iedere eigenaar van een pand verplicht om diens pand zodanig te onderhouden dat het aan de eisen van de Woningwet en voortvloeiende wet- en regelgeving voldoet. Als naar aanleiding van het casco-/funderingsonderzoek van de gemeente zou blijken dat een pand in slechte staat verkeerde (de laagste kwaliteitsklasse) was de eigenaar derhalve verplicht om deze kwaliteit te verbeteren én was de gemeente bevoegd om dit te handhaven. Langs het tracé van de Noord/Zuidlijn, dat deels onder de oude binnenstad van Amsterdam liep, verkeerden zo'n 15% van de panden in slechte staat.²¹⁹ Aangezien de gemeente vreesde voor schadeclaims gedurende de aanleg van de Noord/Zuidlijn, of het niet (direct) opvolgen van handhavingsverzoeken door pandeigenaren – die beide de aanleg zouden vertragen – besloot de gemeenteraad om casco-/funderingsherstel voor deze panden aan te moedigen via een bijdrage-regeling.²²⁰ Voor panden die in betere (dat wil zeggen matige dan wel redelijke of goede) staat verkeerden, achtte men het voldoende om preventieve maatregelen tijdens de bouw te nemen.

De bijdrageregeling voor casco-/funderingsherstel werd ingevoerd '[o]m een voortvarende aanpak van funderingsherstel te stimuleren en om op minnelijke wijze tot overeenstemming te komen':²²¹ eigenaren van in slechte staat verkerende panden langs de route van de Noord/Zuidlijn moesten zo snel mogelijk hun panden onderhouden zodat verdere schade of vertraging bij de aanleg zo veel mogelijk voorkomen werd. Het funderingsherstel moest dus vóór de bouw plaatsvinden. Om deze reden stelde het college van B&W aan de gemeenteraad voor om in te stemmen met een gemaximeerde bijdrage in de kosten die de pandeigenaren moesten maken. De bijdrage behelsde 25% voor funderingsherstel, 33% voor verstevigingsmaatregelen, en 50% van herstelkosten gemaakt vanwege het onderhoud.²²² Voor de regeling werd zo veel mogelijk aangesloten bij de bestaande stadsvernieuwingsregeling en de praktijk bij onteigening. Zoals gebruikelijk bij onteigening werd daarom ook een bijdrage aan verhuis- en inrichtingskosten opgenomen: pandeigenaren kregen hiervoor tweemaal de jaarhuur (f 15.000).²²³

De bijdrageregeling gold expliciet enkel voor die pandeigenaren die van het Schadebureau een technisch advies hadden gekregen dat herstel noodzakelijk was. Men moest eerst een herstelplan bij de gemeente hebben ingediend, en het herstel moest aantoonbaar worden uitgevoerd voor de aanleg van de Noord/Zuidlijn. De betaling vond plaats in twee termijnen: de eerste helft van de bijdrage werd betaald binnen een maand nadat de gemeente de offerte had goedgekeurd, en het restant werd na afloop betaald, binnen een maand nadat de gemeente alle facturen en rekeningen had goedgekeurd. Besluiten werden genomen door het college van B&W, die aangaf de directeur van de dienst Infrastructuur, Verkeer en Vervoer

218 *Gemeentebblad* 2000, afd. 3, nr. 386.

219 Aldus inschatting vooraf van het Gemeentelijk Grondbedrijf, *Gemeentebblad* 2000, afd. 3, nr. 386.

220 *Gemeentebblad* 2000, afd. 3, nr. 386; *Gemeentebblad* 2001, afd. 1, nr. 9.

221 *Gemeentebblad* 2000, afd. 3, nr. 386.

222 Dit bedrag werd gewijzigd (lijkt naar alle redelijkheid een tikfout in de oorspronkelijke regeling) in *Gemeentebblad* 2001, afd. 3, nr. 65.

223 *Gemeentebblad* 2000, afd. 3, nr. 386.

te gaan mandateren, met ondermandaat aan de directeur van het Projectbureau Noord/Zuidlijn. Tegen deze besluiten stond bezwaar en beroep open via de gebruikelijke procedure zoals beschreven in de Awb. In de regeling was tevens een hardheidsclausule opgenomen, en een slotbepaling zodat de gemeente onterecht betaalde bijdragen kon terugvorderen.

In de toelichting op de bijdrageregeling werd opgemerkt dat de gemeente zou voorstellen een pand over te kopen, als de eigenaren aangaven niet tot funderingsherstel bereid te zijn.²²⁴ Een aanvullend krediet hiervoor werd via een later raadsbesluit beschikbaar gesteld.²²⁵ Ook werd in de toelichting een communicatieplan uiteengezet, om de eigenaren van de panden die tot herstel verplicht werden zo zorgvuldig mogelijk te bereiken.²²⁶ Mochten ondernemers naar aanleiding van het uitvoeren van casco-/funderingsherstel omzetterderving lijden, kon men nadeelcompensatie aanvragen (zie verder par. 6.5.3).²²⁷

Aanvullingen en wijzigingen van de regeling

Hoewel de gemeenteraad bij de aanvaarding van de regeling al tot financiering had besloten, nam zij begin 2001 een besluit tot aanvullend krediet. Ook werd in dit besluit aan het college van B&W de bevoegdheid gedelegeerd om zogenaamde 'wisselwinkels' te creëren. Zo konden ondernemers waarvan de bedrijfsruimte moest worden ontruimd vanwege funderingswerkzaamheden tijdelijk worden gehuisvest.²²⁸ Hiernaast werd de bijdrageregeling enigszins gewijzigd ter correctie en verduidelijking.²²⁹

In 2006 besloot de gemeenteraad om een geraamd overschot dat voor de bijdrageregeling was gebudgetteerd, aan te wenden voor preventieve en mitigerende maatregelen voor vijf monumentale gebouwen in de binnenstad langs de aanleg van het tracé, om mogelijke schade daar te voorkomen. In de toelichting op het besluit werd vermeld dat het casco-/funderingsherstel voorspoedig verliep.²³⁰

De bijdrageregeling was in 2000 aangenomen zonder een bepaalde einddatum. Aangezien de regeling pandeigenaren verplichtte om herstelwerkzaamheden voor de bouw van de Noord/Zuidlijn uit te voeren, konden burgers feitelijk alleen beroep op de regeling doen voorafgaand aan de bouw. De gemeente was echter ruimhartig omgegaan met de 'start van de bouw', bleek uit het besluit ter beëindiging van de bijdrageregeling.²³¹ Hoewel aanvankelijk de bedoeling was om dit gelijk te stellen aan het moment waarop de eerste diepwanden de grond in gingen, koos men later om de start van de tunnelboormachine als 'startmoment' te markeren. Naar aanleiding van het advies van de Commissie Veerman ging men vanuit twee richtingen boren en dus werd de 'definitieve' start van de bouw aangemerkt als het boren vanaf het Scheldeplein in 2011. Aldus besloot de gemeenteraad om de bijdrageregeling per 9 maart 2011 te beëindigen. Dit

224 *Gemeentebblad* 2000, afd. 3, nr. 386.

225 *Gemeentebblad* 2001, afd. 1, nr. 24.

226 *Gemeentebblad* 2000, afd. 3, nr. 386.

227 *Gemeentebblad* 2000, afd. 3, nr. 392.

228 *Gemeentebblad* 2001, afd. 1, nr. 24.

229 *Gemeentebblad* 2001, afd. 3, nr. 9.

230 *Gemeentebblad* 2006, afd. 1, nr. 245.

231 *Gemeentebblad* 2011, afd. 1, nr. 385.

formele besluit ter beëindiging werd door de gemeenteraad genomen omwille van helderheid, rechtszekerheid, en om vervuiling van het gemeentelijke verordeningenbestand tegen te gaan.²³²

In datzelfde besluit ter beëindiging werd geconstateerd dat de bijdrageregeling zo'n 350 panden heeft helpen opknappen; de eindrapportage vermeldde funderingsherstel van 289 panden.²³³ Binnen de subsidieregeling is € 19,5 miljoen uitgegeven, waarvan € 15 miljoen aan casco-/funderingssubsidie. Een overschot van € 4,5 miljoen is aangewend aan mitigerende schademaatregelen voor (de fundering van) beeldbepalende panden langs de metroroute.²³⁴ Met het intrekken van de regeling viel volgens het besluit ter beëindiging geen 'gat', omdat de Dienst Noord/Zuidlijn een 'vergelijkbare "uitvoeringsrichtlijn aandachtspanden"'²³⁵ had vastgesteld: '[m]ocht er onverhoopt alsnog sprake zijn van 'nieuwe panden' waar funderingsherstel moet plaatsvinden, of schade ontstaat dan wel schadebeperkende maatregelen moeten worden getroffen, dan kunnen hiervoor middelen beschikbaar worden gesteld op grond van de uitvoeringsrichtlijn voor de aandachtspanden en via het Schadebureau.'²³⁶

6.5.2.2 Beoordeling en evaluatie van de subsidieregeling

Over de beoordeling van deze regeling is weinig bronmateriaal te vinden. In gemeentelijke documenten werd slechts vermeld dat het casco-/funderingsherstel voorspoedig verliep.²³⁷ Aan de ene kant is dit logisch: de doelgroep is klein – alleen Amsterdammers rond de route van de Noord/Zuidlijn met huizen in een dermate slechte staat. Bovendien werd de doelgroep strikt genomen niet aan 'nieuwe' schade of projecten blootgesteld, maar werd van hen verwacht dat zij aan bestaande eisen van de Woningwet voldeden. Aan de andere kant stelde een restauratieconstructeur in *Het Parool* dat vrijwel alleen de gemeente Amsterdam deze eisen uit de Woningwet actief handhaafde, en dat zij ook wel wist dat 'bijna geen enkel pand'²³⁸ in de binnenstad aan de moderne eisen voldeed.

In de media kwamen enkele ondernemers aan het woord die gedupeerd werden door het gedwongen funderingsherstel, en naar hun zin onvoldoende gecompenseerd werden voor het ongemak en de omzetsderving – men moest bijvoorbeeld langer dicht blijven dan verwacht, of werd onvoldoende geïnformeerd.²³⁹ Een voorbeeld: 'De boor voor de Noord/Zuidlijn heeft de grond nog niet geraakt, of de eerste gedupeerde meldt zich. Schoenontwerper Jan Jansen, een naam in de internationale modewereld, moest op verzoek van het Grondbedrijf in een jaar vier keer verhuizen vanwege een nieuwe fundering van zijn winkel, atelier en woning aan het Rokin. Hij is nauwelijks schadeloos gesteld, laat staan dat er excuses zijn gemaakt. Het heeft Jansen, sinds kort weer terug op zijn oude adres, naar eigen zeggen zwaar in de financiële problemen gebracht.'²⁴⁰

232 *Gemeentebblad* 2011, afd. 1, nr. 385.

233 Gemeente Amsterdam 2019, p. 7.

234 *Gemeentebblad* 2006, afd. 1, nr. 245.

235 *Gemeentebblad* 2011, afd. 1, nr. 385.

236 *Gemeentebblad* 2011, afd. 1, nr. 385.

237 *Gemeentebblad* 2006, afd. 1, nr. 245.

238 Van der Meijden, *Het Parool* 15 maart 2017.

239 Zeilmaker, *Het Parool* 9 juli 2001; Leupen & Sevil, *Het Parool* 9 januari 2003.

240 Klipp, *Het Parool* 20 november 2001.

In 2002 bracht buurtvereniging Verbetering Wetering in het nieuws dat er mogelijk fouten waren gemaakt bij de berekening van welke funderingen in dermate slechte staat waren dat er herstelmaatregelen moesten worden genomen.²⁴¹ Hieruit mag worden opgemaakt dat – in ieder geval enkele – omwonenden geagiteerd genoeg waren over het verplichte funderingsherstel om zowel de gemeentelijke onderzoeken in twijfel te trekken als de aandacht van de media op te zoeken. Aan de andere kant is het gebrek aan opvolging van deze berichtgeving ook indicatief dat de onderzoeken kennelijk degelijk waren verlopen en er verder geen overmatige ontevredenheid heerste waardoor de casco-/funderingsherstelregeling op de media-agenda kwam. De nieuwsberichten lijken slechts een fractie van de 350 verstrekte subsidies te representeren.

6.5.2.3 *Terugblik en resultaten subsidieregeling casco-/funderingsherstel*

Via de subsidieregeling liet de gemeente zo'n 300 panden opknappen voordat de aanleg van de Noord/Zuidlijn startte onder deze woningen. (Het besluit ter beëindiging vermeldde funderingsherstel van 350 panden; de eindrapportage 289 panden.) In totaal is € 19,5 miljoen uitgegeven, waarvan € 15 miljoen aan casco-/funderingssubsidie werd besteed en een overschot van € 4,5 miljoen werd aangewend voor (de fundering van) beeldbepalende panden langs de metroroute. De regeling kende een relatief beperkte toepassing en is niet geëvalueerd; het ontbreken van (veel) negatieve berichtgeving lijkt een signaal dat de gebruikers van de regeling over het algemeen tevreden waren.

6.5.3 *Nadeelcompensatie*

Nadat de gemeenteraad in 1996 een basis had gelegd voor het schadebeleid met de Schaderegeling, moest deze in de jaren erna (verder) worden ingevuld. De gemeente kende geen schadevergoedingsregeling voor compensatie vanwege rechtmatige overheidsbesluiten. Zij achtte zich wel verplicht om nadeelcompensatie uit te keren wegens het égalitébeginsel.²⁴² De nadeelcompensatie werd verstrekt door het Schadebureau, dat aanvragen aanvankelijk dermate juridisch zorgvuldig afhandelde dat ontevredenheid en wantrouwen bij ondernemers ontstond. Via de meer ruimhartige verordening uit 2011 kwamen meer ondernemers in aanmerking voor nadeelcompensatie en werd het Schadebureau in staat gesteld om bij eenvoudige gevallen ook zonder tussenkomst van de Schadecommissie op een aanvraag te beslissen.

6.5.3.1 *Opzet en verloop van de verordening*

De gemeenteraad wilde een verordening vaststellen voor de nadeelcompensatie, zodat gewaarborgd werd dat benadeelden konden vaststellen of een verzoek om schadevergoeding zinvol zou zijn. Doel was om 'vooraf duidelijkheid'²⁴³ te creëren welke schade voor rekening van de gemeente en welke voor rekening van de burger zou komen. In juni 2000 besloot de gemeenteraad tot vaststelling van

241 Vos, *De Telegraaf* 9 oktober 2002; 'Claims na vervangen funderingen', *Het Parool* 9 oktober 2002.

242 *Gemeentebld* 2000, afd. 3, nr. 392.

243 *Gemeentebld* 2000, afd. 3, nr. 392.

de Verordening Nadeelcompensatie en Planschade Noord-Zuidlijn.²⁴⁴ Bij het opstellen van de regeling sloot men zo veel mogelijk aan bij de regeling voor aanleg van de Willemsspoortunnel in Rotterdam.²⁴⁵

Een commissie van drie onafhankelijke leden (de Adviescommissie, later Schadecommissie) adviseerde het college van B&W over aanvragen om nadeelcompensatie in geval van winst- of inkomensderving. De derving werd berekend op basis van een vergelijking van verstrekte gegevens, met waar van toepassing een inflatie- of een branchecorrectie. Hiernaast kon het uit te keren bedrag worden verrekend aan de hand van risicoaanvaarding (voorzienbaarheid), voordeelverrekening, en het normaal maatschappelijk risico. De aanvrager moest causaal verband aantonen, en geleden schade mocht niet uit andere bron vergoedbaar zijn.²⁴⁶

Het Schadebureau diende ‘niet kennelijk ongegronde’ aanvragen – een eerste onderzoek of inschatting of er een relatie leek te zijn tussen de schade en de aanleg van de Noord/Zuidlijn, en of er een andere wijze was om schadevergoeding te verkrijgen²⁴⁷ – door te sturen aan de Schadecommissie. De Schadecommissie organiseerde een hoorzitting met de aanvrager en de gemeente, vertegenwoordigd door het Projectbureau, en bracht op basis hiervan een conceptadvies uit. Beide partijen konden zienswijzen indienen, waarop de Schadecommissie met een definitief advies zou komen en het college van B&W een besluit nam. Vervolgens gold de gebruikelijke bezwaar- en beroepsprocedure van de Awb. De Schadecommissie kon bij ‘eenvoudige gevallen’²⁴⁸ een vereenvoudigde procedure volgen, waar het conceptadvies werd overgeslagen.

Het college van B&W verzocht de gemeenteraad om zijn bevoegdheid om te besluiten op aanvragen aan het college te delegeren, omwille van de snelheid van de afhandeling van verzoeken. Om de gemeenteraad in staat te stellen deze bevoegdheid enigszins te controleren, werd de verantwoordelijke raadscommissie per kwartaalrapportage op de hoogte gehouden van de schadeverzoeken. In het delegatiebesluit werd tevens de mogelijkheid gecreëerd voor het college om de Schademanager te mandateren zodat deze kleine schades (tot € 5.000) zelf af kon handelen.²⁴⁹

De verordening bood een bijdrage voor deskundigenkosten als deze ‘redelijkerwijs’ waren gemaakt.²⁵⁰ Hoewel de verordening geen specifieke bijdragen vermeldde, was deze bijdrage in de praktijk vastgesteld op € 500.²⁵¹ De verordening creëerde hiernaast de mogelijkheid om voorschotten aan te vragen en uit te doen keren als sprake was van spoedeisend belang. Uiteraard zou achteraf definitief worden bepaald waar de aanvrager recht op had, dus konden voorschotten worden teruggevorderd.²⁵²

244 *Gemeentebblad* 2000, afd. 3, nr. 392.

245 *Gemeentebblad* 2000, afd. 3, nr. 392.

246 *Gemeentebblad* 2000, afd. 3, nr. 392.

247 *Gemeentebblad* 2000, afd. 3, nr. 392.

248 *Gemeentebblad* 2000, afd. 3, nr. 392.

249 *Gemeentebblad* 2000, afd. 1, nr. 393.

250 *Gemeentebblad* 2000, afd. 3, nr. 392.

251 Overzicht ontvangen zienswijzen 2011.

252 *Gemeentebblad* 2000, afd. 3, nr. 392.

In de verordening werd ten slotte de mogelijkheid geboden om planschade op dezelfde wijze aan te kaarten bij de gemeente. Amsterdam kende een regeling voor de procedure rond het vergoeden van planschade op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, maar wilde dat burgers en ondernemers die schade ervaarden naar aanleiding van de Noord/Zuidlijn bij één loket terecht konden, waar ‘één procedure van toepassing is en door één adviescommissie wordt geadviseerd.’²⁵³ Voor verzoeken om planschadevergoeding golden krachtens de verordening dezelfde regels en procedures als bij nadeelcompensatie.

Wijzigingen in de oorspronkelijke verordening

Het college van B&W had in overleg met ondernemers voorgesteld dat een korting vanwege het normaal maatschappelijk risico (NMR) in de verordening zou worden vastgesteld, en stelde dit op 15%. De gemeenteraad ging hier niet in mee en stelde het NMR op 25%.²⁵⁴ De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State was kritisch over de verordening in haar oordeel over het besluit tot vaststelling van het provinciale bestemmingsplan dat de aanleg van de metrolijn mogelijk zou maken. Haar belangrijkste kritiek richtte zich op het vastgestelde percentage van NMR.²⁵⁵ De raad wijzigde daarop de verordening, zodat de Schadecommissie niet zou uitgaan van een vast percentage normaal maatschappelijk risico, maar per geval over het toepasselijke NMR zou adviseren.²⁵⁶ In de praktijk bleek het toegepaste NMR over het algemeen 20%, hoewel er per geval werd geadviseerd.²⁵⁷

De Adviescommissie (later Schadecommissie) ontwikkelde meer vaste richtlijnen, waaronder kortingspercentages voor de hiervoor genoemde risicoaanvaarding en voordeelverrekening.²⁵⁸ Hiernaast creëerde zij een vaste lijn wat betreft de voorzienbaarheid van de schade: ondernemers die zich na 2001 hadden gevestigd langs de route van de bouw van de Noord/Zuidlijn werden gekort in hun nadeelcompensatie.²⁵⁹ Iedereen die zich later had gevestigd werd verondersteld op de hoogte te zijn geweest van het project en dus ook de bijbehorende overlast – men had zich ook ergens anders kunnen vestigen of had deze mogelijke schade verdisconteerd in de huur- of koopprijs.

De Rekenkamer Amsterdam onderzocht de regeling in 2006 vanwege een aantal signalen, waaronder termijnoverschrijdingen door de Schadecommissie.²⁶⁰ Naar aanleiding van dit rapport, dat vooral negatieve ervaringen van ondernemers voor het voetlicht bracht, werd door het Schadebureau en de Schadecommissie een aantal wijzigingen doorgevoerd in de uitvoering.²⁶¹ Zo werden voorschotten verstrekt zodat ondernemers konden worden geholpen gedurende de (lange)

²⁵³ *Gemeentebld* 2000, afd. 3, nr. 392.

²⁵⁴ *Gemeentebld* 2000, afd. 1, nr. 544.

²⁵⁵ ABRvS 20 februari 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AL3065.

²⁵⁶ *Gemeentebld* 2001, afd. 1, nr. 267.

²⁵⁷ *Gemeentebld* 2011, afd. 1, nr. 577, p. 9.

²⁵⁸ Rekenkamer Amsterdam 2006, p. 50.

²⁵⁹ Rekenkamer Amsterdam 2006, p. 42-43.

²⁶⁰ Rekenkamer Amsterdam 2006.

²⁶¹ Meindersma 2008.

nadeelcompensatieprocedure. De Commissie Veerman raadde in 2009 aan om deze bevoorschotting te evalueren en ruimhartiger toe te passen.²⁶²

Gewijzigde en meer ruimhartige verordening

In 2011 trok de gemeenteraad de bestaande verordening uit 2000 in en stelde een nieuwe verordening vast: de Verordening Nadeelcompensatie Noord/Zuidlijn 2011²⁶³ met aanvullend de Regeling nadeelcompensatie Noord/Zuidlijn. In deze nieuwe verordening wilde men de inmiddels vaste werkwijze van de Schadecommissie vastleggen, de mogelijkheid tot planschadeverzoeken verwijderen vanwege de inmiddels in werking getreden Wet ruimtelijke ordening, en aanbevelingen tot meer coulance van de Rekenkamer, de Commissie Veerman en de Gemeentelijke Ombudsman verwerken.

De belangrijkste verandering zag op de mate van voorzienbaarheid van schade. Eerst werden ondernemers die zich na 2001 aan het tracé van de Noord/Zuidlijn vestigden deels van nadeelcompensatie uitgesloten. In de nieuwe verordening was vastgelegd dat dit niet strookte met de gewijzigde tijdlijn van het project: de ondernemer die zich in 2002 vestigde, leefde toen onder de indruk dat er in 2010 werd opgeleverd.²⁶⁴ Om deze reden werd in de verordening een tabel opgenomen²⁶⁵ waarin de mate van voorzienbaarheid – waardoor gedupeerden hun nadeel (gedeeltelijk) niet vergoed kregen – per jaar werd opgenomen, inclusief het jaar waarin deze ‘korting’ op de nadeelcompensatie zou verlopen. De in 2002 gevestigde ondernemer uit mijn voorbeeld had door de nieuwe regels vanaf 2011 alsnog recht op nadeelcompensatie. Dit nieuwe beleid leidde dan ook tot veel nieuwe nadeelcompensatieaanvragen.²⁶⁶ Hiernaast werd de tegemoetkomingsregeling (par. 6.5.4) opengesteld voor ondernemers, mede om hen wat betreft deze toegepaste korting op voorzienbaarheid tegemoet te komen.²⁶⁷

In de nieuwe verordening en in de bijbehorende regeling werd het uitvoeringsbeleid van de Schadecommissie geëxpliciteerd en gecodificeerd. Zo noemde de verordening ook huurderiving en lagere opbrengst bij verkoop van bedrijf of onroerende zaak als mogelijke gronden voor nadeelcompensatie, en kende de regeling concrete bedragen voor de bijdrage in deskundigenkosten.²⁶⁸ Omdat een volledige aanvraag vereist was voordat het Schadebureau deze in behandeling kon nemen, probeerde men via de nieuwe verordening vooraf duidelijker te maken wat onder een complete aanvraag werd verstaan.²⁶⁹ Verder werd opgemerkt dat er in de vaste overleggen tussen het Schadebureau en de Schadecommissie veel aandacht was voor de registratie van aanvragen en voor de doorlooptijden. Beide onderdelen van het schadeafhandelingsproces werden immers kritisch besproken in de externe evaluaties.²⁷⁰ In de nieuwe verordening was niet langer sprake van planschadevergoeding.

²⁶² Commissie Veerman 2009, p. 28.

²⁶³ *Gemeentebblad* 2011, afd. 1, nr. 577.

²⁶⁴ Ook de ombudsman vond dit onredelijk: Gemeentelijke Ombudsman 3 december 2009, p. 3.

²⁶⁵ *Gemeentebblad* 2011, afd. 1, nr. 577, p. 6.

²⁶⁶ *Gemeentebblad* 2011, afd. 1, nr. 577, p. 12.

²⁶⁷ Van Velsen oktober 2010.

²⁶⁸ *Gemeentebblad* 2011, afd. 1, nr. 577, p. 9.

²⁶⁹ *Gemeentebblad* 2011, afd. 1, nr. 577, p. 11.

²⁷⁰ *Gemeentebblad* 2011, afd. 1, nr. 577, p. 12.

Een andere voorname wijziging was dat het college van B&W gemakkelijker kon kiezen om de verkorte procedure toe te passen, hetgeen betekende dat zij zonder advies van de Schadecommissie een beslissing op een aanvraag te nemen. Ook dit was op aanbeveling van de Gemeentelijke Ombudsman.²⁷¹ De verkorte procedure kon door de wijziging worden toegepast op schade-uitkeringen tot € 25.000 per jaar.²⁷² Ook overige termijnen werden gewijzigd. Het college diende de aanvrager binnen een in plaats van twee weken een ontvangstbevestiging van de aanvraag te sturen, en te beslissen op een aanvraag binnen tweeënvijftig weken na ontvangst als zij de adviescommissie inschakelde, waardoor de gehele procedure maximaal een jaar kon duren (maximaal twee jaar als de aanvraag nadeelcompensatie van meerdere jaren besloeg).²⁷³

Tevens werd in 2011 een Regeling Schadecommissie Noord/Zuidlijn vastgesteld. Deze regeling behandelde veel praktische zaken rond de leden van en de procedure bij de Schadecommissie, die eerder in de verordening waren opgenomen; er werd nauwelijks afgeweken van de eerdere beschreven werkwijze. Een aantal termijnen wijzigde: de Schadecommissie kon de termijn van het versturen van het conceptadvies nu met acht in plaats van zes weken verlengen en de termijn van het versturen van het definitief advies met zes in plaats van vier weken verlengen, terwijl de aanvrager en gemeente nu twee in plaats van vier weken hadden om hun zienswijze te geven op een conceptadvies.²⁷⁴

In de verordening uit 2011 was geen moment van uitwerkingtreding opgenomen, maar werd gesteld dat ‘voor het laatst een aanvraag kan worden ingediend in het jaar volgend op het jaar waarin de Noord/Zuidlijn daadwerkelijk in gebruik is genomen’²⁷⁵; dat was 2019. Toen de bovengrondse bouw rond 2015 op zijn einde liep, voerde het Schadebureau gesprekken met ondernemers om via de vereenvoudigde procedure de behandeling van nadeelcompensatieverzoeken af te ronden. Het proces zou zo voor de ondernemers sneller verlopen, en het zou bovendien betekenen dat de gemeente de organisatie rond het Schadebureau sneller kon afbouwen. Als de ondernemer geen vereenvoudigde afhandeling wilde, kon deze alsnog de normale procedure volgen.²⁷⁶

In totaal hebben zo’n 430 ondernemers een claim bij het Schadebureau ingediend. Het Schadebureau kende 66% van de aanvragers een vergoeding toe en heeft zo’n € 63 miljoen aan nadeelcompensatie verstrekt.²⁷⁷

Sinds 1 april 2012 kent Amsterdam een Algemene Verordening Nadeelcompensatie;²⁷⁸ deze heeft een zekere overlap met de Noord/Zuidlijnregeling, maar is ook iets minder coulant. Zo kent zij een aantal drempels (€ 300 leges en 8% inkomstenderving). De algemene verordening dekt geen schade die viel onder de verordeningen voor de Noord/Zuidlijn.

271 Gemeentelijke Ombudsman 3 december 2009, p. 3.

272 *Gemeentebld* 2011, afd. 1, nr. 577, p. 31.

273 *Gemeentebld* 2011, afd. 1, nr. 577.

274 Regeling Schadecommissie Noord/Zuidlijn 2011.

275 *Gemeentebld* 2011, afd. 1, nr. 577, p. 4.

276 Van Velsen 2015.

277 Grinwis, Hooyman & Van Kesteren 2015, p. 10, 20.

278 *Gemeentebld* 2012, afd. 3A, nr. 19/68; zie ook Planken & Glastra, *O&A* 2021/3.

6.5.3.2 *Beoordeling en evaluatie van de verordening*

Hoewel de verordening uit 2000 was bedoeld om schade te kunnen vergoeden van zowel omwonenden als ondernemers, werd deze in de praktijk vrijwel exclusief door ondernemers gebruikt. Onder bewoners was niet bekend dat deze regeling ook voor hen zou gelden,²⁷⁹ wat op zich logisch is gezien de tekst van de verordening, waar vooral over winstderving werd gesproken.

Veel ondernemers hadden problemen met de uitvoering van de regeling. In 2005 werd gerapporteerd dat veel winkeliers op het Rokin en de Ferdinand Bolstraat wachten op een vergoeding.²⁸⁰ Vanwege funderingswerkzaamheden (zie par 3.2) moesten sommige zaken dicht. De omzetsderving kon via nadeelcompensatie worden teruggevorderd, maar dan kreeg men te maken met een moeizaam proces rond nadeelcompensatie. ‘De straatmanager zegt dat winkeliers over het algemeen veel wantrouwen koesteren tegen het Schadebureau. “Ze krijgen geen informatie. Ondernemers dienen een verzoek tot schadevergoeding in, maar horen vervolgens niets meer.”’²⁸¹ Ook in de gemeenteraad werd in 2005 een vraag gesteld over berichten over een slechte afhandeling van een bezwaar op grond van de nadeelcompensatieverordening. Aangezien het een individueel geval betrof, ging het college van B&W daar niet op in.²⁸²

De Rekenkamer Amsterdam stelde in 2006 een onderzoek in omdat zij signalen van ondernemers en media kreeg dat de verordening problemen kende: zo was deze niet voldoende bekend, en tevens zo ingewikkeld dat velen geen verzoek indienden.²⁸³ De conclusie van de rekenkamer was dat een ‘verwachtingskloof’ was ontstaan omdat de gemeente bij het opstellen sprak over een ‘snelle, eenvoudige, en goede regeling’, maar ‘noch het bestuur, noch de uitvoerende partijen helder hebben uitgewerkt wat onder ‘snel’, ‘eenvoudig’ en ‘goed’ moet worden verstaan.’²⁸⁴

De Rekenkamer vond de nadeelcompensatieverordening ‘goed, zorgvuldig en consistent’ vanuit ‘de optiek van het zuinig omgaan met publieke middelen (inclusief het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik van deze middelen) en vanuit de optiek van juridische gedegenheid (rechtszekerheid).’²⁸⁵ Tegelijkertijd was de regeling ‘minder doeltreffend en doelmatig..., zowel in opzet als in uitvoering, dan onder meer door ondernemers werd verwacht.’²⁸⁶ Door de zorgvuldigheid kende de regeling in haar uitvoering lange doorlooptijden, hoge uitvoeringskosten en kwamen niet alle schadelijders ondernemers in aanmerking voor een vergoeding.

Bovendien was de regeling relatief onbekend: maar 36% van hun 213 respondenten was op de hoogte van haar bestaan. De tientallen respondenten die een nadeelcompensatieverzoek hadden gedaan waren ontevreden over de hoogte van de vergoeding en de motivering van het besluit. De paar ondernemers die vragen en

279 Gemeentelijke Ombudsman 3 december 2009, p. 21.

280 Wendel, *ANP* 25 januari 2005; Couzy, *Het Parool* 11 februari 2005; Couzy, *Het Parool* 12 februari 2005.

281 ‘Ook de Ferdinand Bol klaagt’, *Het Parool* 12 februari 2005.

282 *Gemeentebld* 2005, afd. 1, nr. 478.

283 Rekenkamer Amsterdam 2006, p. 13.

284 Rekenkamer Amsterdam 2006, p. 7.

285 Rekenkamer Amsterdam 2006, p. 7.

286 Rekenkamer Amsterdam 2006, p. 7.

klachten bij het Schadebureau hadden ingediend waren veelal ontevreden over de reactie.²⁸⁷ Tevens bleek dat de verkregen vergoeding vaak omhoog ging als men een zienswijze indiende na het conceptadvies van de Schadecommissie waardoor de schadevergoeding ‘mede afhankelijk [was] van de weerbaarheid, het reactief vermogen en de overtuigingskracht van de verzoeker’.²⁸⁸ Tot slot vormden de ‘slechts’ 175 ondernemers die een nadeelcompensatieverzoek hadden ingediend ‘volgens de rekenkamer een duidelijke aanwijzing dat de huidige regeling niet alle ondernemers met economisch nadeel bereikt’.²⁸⁹

In een vervolgonderzoek van de Rekenkamer uit 2008 werd opgemerkt dat er goede stappen waren gezet, maar dat nog niet alle problemen waren opgelost. Uit overleg met ondernemers en het Schadebureau, als ook uit onderzoek van het Schadebureau, bleek wel dat de regeling inmiddels ‘bekend genoeg’ was, mede door het ‘onderzoek en de enquête van de rekenkamer en de media-aandacht’.²⁹⁰

In 2009 kwamen ondernemers in de media: zij klaagden dat omwonenden een standaardvergoeding kregen terwijl zij deze op basis van allerlei informatie moesten aanvragen en dan alsnog niet altijd kregen.²⁹¹ In 2010 werd de tegemoetkomingsregeling aangepast om ook ondernemers via deze regeling te kunnen compenseren.²⁹² Begin 2010 leken ondernemers iets positiever over hun schadeafhandeling in een krantenbericht.²⁹³ Aan de andere kant beschreef de woordvoerder van Stichting Gijzelgracht de nieuwe verordening als ‘eerder krenterig dan ruimhartig’.²⁹⁴ Ook een enkele bezwaar- en beroepsprocedure op grond van de verordening kwam in de media.²⁹⁵

Stichting Gijzelgracht werd in 2009 opgericht als vertegenwoordiging van de buurtbewoners van de Vijzelgracht. Een van haar eerste acties was het uitzetten van een enquête, waarin ook ondernemers werden gevraagd naar hun ervaring met de nadeelcompensatie. Deze resultaten kwamen grotendeels overeen met die van het onderzoek van de rekenkamer uit 2006. Hoewel 28 van de 31 onderzochte ondernemingen aangaven bedrijfsschade te hebben geleden hadden maar 7 van hen deze schade bij het Schadebureau gemeld. De meerderheid had zich pas na 2001 gevestigd, dus vanwege de regels over voorzienbaarheid geen recht op schadevergoeding. ‘Enkele andere claimen niets omdat men geen zin heeft zich over te moeten geven aan de als bureaucratisch en bemoeizuchtig ervaren bemoeienis van het Schadebureau’.²⁹⁶ Van deze 7 was slechts een ondernemer tevreden over de wijze waarop het Schadebureau hun claim behandelde. Deze ontevredenheid had verschillende oorzaken: onzekerheid over voorschotten of hoe de regeling werd geïnterpreteerd; maar ook duurde de procedure dermate lang dat dit leidde tot meer onzekerheid en de gevraagde inzet stond volgens

287 Rekenkamer Amsterdam 2006, p. 19-26.

288 Rekenkamer Amsterdam 2006, p. 46.

289 Rekenkamer Amsterdam 2006, p. 73.

290 Meindersma 2008, p. 2.

291 ‘Ondernemer wil geld voor ellende Noord/Zuidlijn’, *De Telegraaf* 15 april 2009.

292 *Gemeentebld* 2010, afd. 3A, nr. 128/294.

293 Damen, *Het Parool* 29 maart 2010.

294 ‘Vergoeding NZ-lijn sneller uitgekeerd; Wethouder: zeer ruimhartige schaderegeling’, *Het Parool*, 18 maart 2011.

295 Couzy, *Het Parool* 10 augustus 2005; Kikken, *ANP* 7 juni 2011; Kikken, *ANP* 14 februari 2012; ‘Het is één grote poppenkast, die procedures van de gemeente’, *Het Financieel Dagblad* 7 april 2012.

296 Stichting Gijzelgracht 2009, p. 9.

ondernemers niet in verhouding met de te verkrijgen vergoeding.²⁹⁷ Een sprekend voorbeeld van de beschreven ‘bemoeienis’: ‘Een schadebeoordelaar drong er bij een horecaondernemer op aan voortaan geen Corenwijn maar alleen nog Jenever te schenken omdat dit goedkoper is.’²⁹⁸

Volgens de Stichting zou de belangrijkste wijziging in de regeling zijn om de regels omtrent voorzienbaarheid los te laten, aangezien de bouw van de Noord/Zuidlijn zo uitliep.²⁹⁹ (Mede naar aanleiding van deze kritiek werd de verordening in 2011 op dit punt aangepast.³⁰⁰) Ook vond de Stichting dat het Schadebureau ‘strakke en voorspelbare termijnen’³⁰¹ zou moeten hanteren, en dat het onduidelijk was op basis van welke criteria de ondernemers (geen) nadeelcompensatie ontvingen.³⁰² Deze kritiek lijkt op die van de rekenkamer uit 2006; er was tussen 2006 en 2009 blijkbaar onvoldoende veranderd in de uitvoering van de nadeelcompensatieverordening.

Gijzelgracht signaleerde twee additionele problemen namens de ondernemers. Men vond het oneerlijk dat de nadeelcompensatie gekort werd als de ondernemer ook een tegemoetkoming (par 3.4) ontving, aangezien ‘de intentie van die regelingen totaal verschillend is.’³⁰³ Ook was de Stichting van mening dat er nadeelcompensatie zou moeten worden betaald als panden worden verkocht voor een lagere opbrengst dan verwacht.³⁰⁴ In de nieuwe verordening werd deze compensatiegrond opgenomen. Hoewel de Stichting kritisch was op de eerste adviezen van de Schadecommissie,³⁰⁵ was zij in 2012 positief over de vergoeding voor verminderde verkoopopbrengst.³⁰⁶

Gewijzigde verordening

Na invoering van de nieuwe verordening in 2011 werd de Stichting ook in algemene zin positiever over de wijze van nadeelcompensatie. Zij waren dan ook, in overleg met de Kamer van Koophandel en de Vereniging Amsterdam City, betrokken bij de herziening van de verordening.³⁰⁷ ‘De ruimere bevoegdheid van [het Schadebureau] om claims tot € 25.000 na eenmalig advies van de Schadecommissie ... verder af te kunnen handelen, werkt tijdbesparend en heeft de bejegening van claimanten aanzienlijk verbeterd.’³⁰⁸ De vergoeding voor ‘voorzienbare’ schade voor ondernemers die zich na 2001 hebben gevestigd werd op prijs gesteld.³⁰⁹ Na een incident in september 2012 werd ‘[i]n goed overleg met [het] Schadebureau ... een snelle procedure bedacht waardoor deze ondernemers de geleden schade – tot tevredenheid – binnen twee weken uitgekeerd

297 Stichting Gijzelgracht 2009, p. 9.

298 Stichting Gijzelgracht 2009, p. 9.

299 Stichting Gijzelgracht 2009, p. 12.

300 *Gemeentebld* 2011, afd. 1, nr. 577.

301 Stichting Gijzelgracht 2009, p. 12.

302 Stichting Gijzelgracht 2009, p. 12.

303 Stichting Gijzelgracht 2012, p. 8.

304 Stichting Gijzelgracht 2009, p. 13.

305 Stichting Gijzelgracht 2013, p. 7.

306 Stichting Gijzelgracht 2013, p. 7.

307 Stichting Gijzelgracht 2012, p. 5.

308 Stichting Gijzelgracht 2012, p. 5.

309 Stichting Gijzelgracht 2012, p. 5; Stichting Gijzelgracht 2013, p. 5.

hebben gekregen.³¹⁰ In latere jaren bleef men positief: ‘In 2013 is gebleken dat de door de Stichting bepleitte verbeterde schaderegelingen aan de verwachtingen voldoen. Dit geldt vooral voor de mogelijkheid om ondernemers die zich na 2002 op de Vijzelgracht vestigden op te nemen in een aangepaste nadeelcompensatieregeling.’³¹¹ Ook in 2014 functioneerde de nadeelcompensatieregeling volgens de Stichting ‘als verwacht. Daarmee levert deze aangepaste regeling een belangrijke bijdrage aan het behoud van de levendigheid en leefbaarheid in de omgeving.’³¹² Uit een (statistisch niet representatieve) enquête uit 2016 kwam naar voren dat gedupeerden op zich tevreden waren met de verkregen nadeelcompensatie, en dat zij de medewerkers van de Noord/Zuidlijn en het Schadebureau na 2009 goed benaderbaar vonden.³¹³

De inhoud van deze verslagen past bij de bevindingen van een scriptieonderzoek uit 2011 naar het omgevingsmanagement van de Noord/Zuidlijn. Daarin gaven ondernemers aan ‘dat het schadebureau ook een verandering heeft doorgeemaakt in de manier waarop ze met de omgeving omgaat. ... Respondenten geven aan dat ze zich in het verleden onheus bejegend voelden door het schadebureau, lang op geld moesten wachten en niet goed op de hoogte waren van regelingen doordat de regelingen niet duidelijk gecommuniceerd werden. Het schadebureau heeft een slechte naam bij respondenten. Eerder voelden respondenten een drempel om contact met het schadebureau op te nemen. Respondenten voelen die drempel nu minder en de medewerkers gedragen zich volgens de respondenten sensitiever en de vergoedingen zijn ruimhartiger. De termijn van betalen laten volgens respondenten te wensen over.’³¹⁴ Hoewel de ondernemers dus positiever werden over de nadeelcompensatie, bleven termijnen en doorlooptijden een gevoelig punt.

Ook een andere observatie uit 2011 past bij het beeld dat het project Noord/Zuidlijn, inclusief het Schadebureau, vanaf 2009 een nieuw pad insloeg. Ter voorbereiding van de nieuwe verordening vond in 2011 een inspraakavond plaats. Hoewel ondernemers daar nog enkele problemen met de voorgestelde regeling bespraken, klonk ook een positief geluid: ‘[ondernemer] wil nog kwijt dat hij de afgelopen jaren veel medewerking heeft gehad van het schadebureau. De [wethouder] heer Wiebes verdient wat hem betreft een compliment voor het feit dat hij zo snel on speaking terms met iedereen is gekomen en zich snel heeft ingewerkt in de materie. De manier waarop het nu gaat, geeft [ondernemer] de laatste tijd veel steun.’³¹⁵ In een overleg uit 2012 tussen de burgemeester, andere betrokkenen uit de gemeente en vertegenwoordigers van de Vijzelgracht kwam tevens naar voren dat de schaderegelingen ‘op maat’ goed gaan.³¹⁶ In een terugblik medio 2018 vanuit de ondernemersvereniging werd op positieve wijze geschreven over de rol van de schadevergoeding.³¹⁷

310 Stichting Gijzelgracht 2013, p. 5.

311 Stichting Gijzelgracht 2014, p. 3.

312 Stichting Gijzelgracht 2015, p. 3.

313 Stichting Gijzelgracht, *Op weg naar bouwfatsoen* 2016, p. 8, 23, 24.

314 Van Eck 2011, p. 61.

315 *Verslag van de inspraakavond* 2011, p. 4.

316 *De Vijzel* 2012.

317 Van der Berg, *De VijzelCourant* juli 2018, p. 4.

In een evaluatie van het Schadebureau uit 2015 werd enthousiast gereflecteerd op zijn rol door gedupeerden: ‘deskundige medewerkers, snelle reactie, de bevoorschotting, instituut met een bemiddelingsrol, stille diplomatie, enorme symboolwerking, goede communicatie, één loket voor de burger, geoliede machine, financiële ombudsman, menselijk contact.’³¹⁸ Ook vanuit de projectorganisatie was men positief over de bijdrage die het Schadebureau leverde aan zowel realisatie als de kostenbesparing van het project Noord/Zuidlijn. Hiernaast noemde men de houding van medewerkers, de onafhankelijkheid van het Schadebureau, en het goede omgevingsmanagement: ‘kennis van de omgeving, geworteldheid in de stad, start met de mensen en eindig met de regels’.³¹⁹ Enige kritiek vanuit de projectorganisatie zag op ‘meer pro-activiteit, betere communicatie en souplesse. ... “het blijven verzekeraars”’;³²⁰ ook werd door de onderzoekers opgemerkt: ‘De aard van de communicatie naar de claimanten had begripvoller kunnen zijn binnen de gehele keten van de schadeafhandeling. Voldoende en blijvende empathie blijkt een lastige opgave te zijn. Het woord ‘intimidatie’ is door betrokkenen volgens ons te vaak gebruikt/gebezigd in ons evaluatieonderzoek. De benaderbaarheid van het Schadebureau voor claimanten had ook beter gekund.’³²¹ Hoewel de medewerkers zich hebben ingezet om toegankelijk te zijn, bleef de wijze waarop zij overkomen op gedupeerden een aandachtspunt.

De conclusie in het evaluatierapport over het Schadebureau was ronduit positief: ‘De kracht van het Schadebureau zit hem vooral in de schadebenadering. Het Schadebureau begint met de mensen en eindigt met de regels. Ze zijn proactief en benaderbaar.’³²² Over de Schadecommissie was men kritischer. De bejegening kon intimiderend zijn, de doorlooptijden te lang, de uitkeringen te laag, en de transactiekosten te hoog.³²³ Wat betreft nadeelcompensatie waren wel duidelijke resultaten bereikt sinds de wijzigingen na het advies van de commissie Veerman: ‘snelle afhandeling claims; verkorting doorlooptijden Schadecommissie, goodwill, een meer open organisatie’.³²⁴

Ten slotte kan in het aantal klachten en bezwaar- en beroepsschriften een beoordeling van de nadeelcompensatie worden gezien. Het aantal klachten van 2005 tot 2009 was in vergelijking met het aantal schadeclaims – dat aantal bevat zowel bouwschade als nadeelcompensatieclaims – betrekkelijk laag; 1 klacht op 293 schadedossiers, respectievelijk 8 klachten op 637 schadedossiers.³²⁵ Aan de andere kant is het goed mogelijk, gezien de bevindingen van de Stichting Gijzelgracht,³²⁶ dat men onvoldoende vertrouwen in het Schadebureau had om bij hen een klacht in te dienen.

Over de verordening zijn in totaal 41 bezwaarschriften ingediend, waarna 16 keer in beroep werd gegaan, en 7 maal in hoger beroep.³²⁷ Op een totaal van

318 Grinwis, Hooyman & Van Kesteren 2015, p. 15.

319 Grinwis, Hooyman & Van Kesteren 2015, p. 15.

320 Grinwis, Hooyman & Van Kesteren 2015, p. 15.

321 Grinwis, Hooyman & Van Kesteren 2015, p. 21.

322 Grinwis, Hooyman & Van Kesteren 2015, p. 16.

323 Grinwis, Hooyman & Van Kesteren 2015, p. 16.

324 Grinwis, Hooyman & Van Kesteren 2015, p. 16.

325 *Verslag 2^e halfjaar 2009 Schadebureau Noord/Zuidlijn* 2010, p. 8.

326 Stichting Gijzelgracht 2009.

327 Grinwis, Hooyman & Van Kesteren 2015, p. 13.

ruim 430 claims betekent dit een percentage van zo'n 10% ondernemers die een bezwaarschrift indienden. Deze aantallen zijn vergelijkbaar met de aantallen claims die werden ingediend bij de schadeloketten rond de projecten Betuwelijn en HSL-Zuid.³²⁸ Over de meer ruimhartige verordening uit 2011 is aanmerkelijk minder geprocedeerd.³²⁹

6.5.3.3 *Terugblik en resultaten nadeelcompensatie*

Het Schadebureau Noord/Zuidlijn verstrekke aan ondernemers nadeelcompensatie op basis van de daarvoor opgestelde gemeentelijke verordening. Besluiten werden gebaseerd op advies van de Schadecommissie. Aanvankelijk ging de focus naar juridisch zorgvuldige afhandeling van aanvragen, waardoor ondernemers die zich later langs het tracé hadden gevestigd via kortingspercentages een verminderde vergoeding kregen; ook werd in de berekening van de vergoeding gewerkt met een normaal maatschappelijk risico. Vanaf 2011 stonden burgers meer centraal en werkte men met een ruimhartigere verordening, waardoor ook ondernemers die zich later hadden gevestigd in aanmerking kwamen voor nadeelcompensatie. Daarnaast werd het Schadebureau in staat gesteld om bij eenvoudige gevallen ook zonder tussenkomst van de Schadecommissie op een aanvraag te beslissen. De oorspronkelijke aanpak van het Schadebureau kreeg kritiek van ondernemers, die de (toepassing van de) regeling te streng vonden. De gewijzigde verordening kon de goedkeuring van de afnemers en belangenvertegenwoordigers dragen, doordat het Schadebureau aanvragen sneller afhandelde. In totaal dienden ongeveer 430 ondernemers een claim bij het Schadebureau in, waarvan ruim 280 een vergoeding ontvingen ter waarde van in totaal € 63 miljoen.

6.5.4 *Tegemoetkomingen en leefbaarheidsmaatregelen*

De aanleg van de Noord/Zuidlijn werd vrij snel geconfronteerd met tegenvalers. De gemeenteraad besloot daarom in 2004 tot leefbaarheidsmaatregelen en financiële tegemoetkomingen om de overlast voor omwonenden te verminderen. Deze tegemoetkomingen werden gedurende de aanleg verruimd: de vergoedingen werden hoger en ook werd het toepassingsgebied vergroot. Vanaf 2010 waren ook ondernemers in staat via de regeling een tegemoetkoming voor hun overlast te ontvangen. Tevens voerde de projectorganisatie een verscheidenheid aan leefbaarheidsmaatregelen uit, die na het advies van de Commissie Veerman werd geïntensiveerd. De leefbaarheidsmaatregelen en tegemoetkomingen werden voortgezet tot 2015, toen de bovengrondse bouw werd beëindigd.

6.5.4.1 *Opzet en verloop van de leefbaarheidsmaatregelen*

Bij het opstellen van de oorspronkelijke schaderegeling in 1996 ging het college van B&W kort in op mogelijke immateriële schade, en hoe deze voorkomen dan wel vergoed zou moeten worden. 'Wij zijn van mening dat zulks niet moet worden geregeld middels de schaderegeling, maar door middel van een goede

³²⁸ Van Ravels 2019, p. 39.

³²⁹ Van Velsen 2014, p. 2: 'haast op één hand is te tellen'; precieze cijfers zijn niet beschikbaar.

projectbegeleiding en door een adequate en tijdige informatie over alle zaken die met de uitvoering van het project samenhangen.³³⁰

Leefbaarheidsregeling

Anno 2004 keek men hier anders tegenaan: toen het project, inclusief tijdspad en budget, werd herzien, besloot de gemeenteraad om ook geld op te nemen voor leefbaarheidsmaatregelen en een vergoeding voor immateriële schade. Omwonenden ondervonden overlast en inmiddels werd geprojecteerd dat dit nog vele jaren – tot 2012 – zou aanhouden, en bovendien dat vele werkzaamheden buiten reguliere werktijden (7-18u) zouden blijven plaatsvinden. Doel van deze ‘Leefbaarheidsmaatregelen Noord-Zuidlijn’ was daarom om ‘de overlast als gevolg van de bouwactiviteiten voor bewoners en ondernemers te verminderen.’³³¹

De gemeenteraad koos voor een tweeledige aanpak. Allereerst werden leefbaarheidsmaatregelen genomen, bestaande uit collectieve omgevingsmaatregelen zoals beveiliging, geluidsisolatie en schoonmaak maar ook een individuele aanpak (bijvoorbeeld het bieden van tijdelijke woon- of werkruimte, ondersteuning van minder redzame bewoners, of zelfs permanente verhuizing) zodat omwonenden zo goed mogelijk geholpen werden. Deze leefbaarheidsmaatregelen werden door het Projectbureau (later de Dienst Noord/Zuidlijn) uitgevoerd, en bleven tot en met 31 december 2015, de datum van uitwerkingtreding van de laatste regeling over tegemoetkomingen, van kracht.³³² De maatregelen zijn gedurende de jaren in opzet vergelijkbaar gebleven, maar geïntensiveerd na de herstart die het advies van de Commissie Veerman met zich meebracht. Vanaf 2009 werd in lijn met dat advies ingezet op het zo veel mogelijk voorkomen van overlast door kritisch naar de bouwwerkwijze te kijken (en deze niet enkel door de aannemer te laten bepalen) en hiernaast compenserende maatregelen, zoals het zo veel mogelijk ‘normaliseren’ van de omgeving van de bouwplaatsen via groenvoorzieningen, kunst en schoonmaak.³³³

Hiernaast besloot de raad om een financiële tegemoetkoming te verstrekken: op basis van het woningwaarderingssysteem van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) kregen omwonenden van de stationslocaties Rokin, Vijzelgracht en Ceintuurbaan een maandelijks lastenvermindering van € 74,-. Het puntenstelsel van VROM werd gebruikt om een ‘uniforme, eenvoudige en (algemeen) aanvaardbare tegemoetkoming te verstrekken voor het gederfde woon- en gebruiksgenot.’³³⁴ Dit werd vastgelegd in de Bijdrageregeling Bouwactiviteiten Noord-Zuidlijn. Men wilde voorkomen dat omwonenden een aanvraag bij het Schadebureau moesten doen op basis van de nadeelcompensatieverordening: dit vonden raad en college ‘omslachtig’ en ‘tijdrovend’ ‘om aantrekkelijk te zijn’ terwijl ‘vast staat dat de woonkwaliteit is aangetast’.³³⁵ Omwonenden hoefden geen overlast aan te tonen: aan alle ingeschrevenen rond de bouwlocaties werd deze tegemoetkoming verstrekt als zij

330 *Gemeentebblad* 1996, afd. 3, nr. 729.

331 *Gemeentebblad* 2004, afd. 1, nr. 628; *Gemeentebblad* 2004, afd. 3A, nr. 252/628.

332 *Gemeentebblad* 2010, afd. 3A, nr. 128/294.

333 Detmar & Witten 2012.

334 *Gemeentebblad* 2010, afd. 3A, nr. 128/294.

335 *Gemeentebblad* 2004, afd. 3A, nr. 252/628.

een aanvraag indienden. Deze aanvraag kon tot één maand na beëindiging van de bouwwerkzaamheden worden ingediend; de aanvrager zou binnen 8 weken een besluit namens het college ontvangen, waarvoor de reguliere bezwaar- en beroepstermijnen van de Awb golden. De betaling werd met terugwerkende kracht uitbetaald vanaf de aanvang van de werkzaamheden.

Wijzigingen en uitbreiding van de regeling

In 2005 werd de Bijdrageregeling Bouwactiviteiten Noord-Zuidlijn enigszins aangepast: ook andere werkzaamheden zouden tot ‘aanzienlijke geluidshinder’³³⁶ leiden volgens de maatstaven van het Ministerie van VROM. Bovendien besloot de raad de bijdrage niet langer in twee termijnen, maar eenmalig of meerdere keren uit te laten betalen, afhankelijk van de duur van de bouwactiviteiten.

Vervolgens stelde de gemeenteraad in 2006 de Kaderverordening bijdrage bouwactiviteiten Noord-Zuidlijn vast.³³⁷ De voorafgaande bijdrageregeling gold voor specifieke werkzaamheden bij specifieke bouwlocaties, maar inmiddels was duidelijk dat op allerlei plaatsen op allerlei momenten ‘langdurige ernstige hinder’ voor omwonenden zou optreden. Om omwonenden ‘snel en flexibel’ aan financiële tegemoetkomingen te helpen, werd daarom voorgesteld om ‘een verordening op hoofdlijnen’ aan te nemen, zodat het college de tegemoetkomingen makkelijker kon verstrekken. Hierdoor kon het college ‘per bouwfase vaststellen welke bouwactiviteiten onder de werkingssfeer van deze verordening vallen, welke adressen het betreft, hoe hoog de financiële tegemoetkoming is en hoe lang die wordt uitgekeerd.’ Verder golden dezelfde regels over aanvraag en betaling als in de bestaande bijdrageregeling. In de toelichting werd aangevuld dat de bijdrage zou worden uitbetaald ‘zo spoedig mogelijk nadat de hoogte ervan is vastgesteld’.³³⁸

Na de perikelen van 2008, waaronder de verzakkingen maar ook de tijdelijke bouwstop, en de ingebruikname van de metro wederom was vertraagd van 2013 naar 2015, besloot de gemeenteraad om een vervangende regeling vast te stellen. Dit werd de Tegemoetkomingsregeling bouwactiviteiten Noord-Zuidlijn, ruwbouwfase 2008-2010.³³⁹ Men richtte zich bij deze regeling op een specifieke fase van de bouw: de regeling werd (terugwerkend) van kracht van januari 2008 tot en met december 2010. De belangrijkste aanpassing ten opzichte van de eerder verschenen regelingen ging over de hoogte van de vergoeding. Zoals ook in de eerste regeling werd de hoogte van de tegemoetkoming bepaald door het VROM-puntenstelsel. De maandelijkse vergoeding zou de waarde van 25 punten hebben, tenzij de werkzaamheden 6 maanden lang gedurende 24 uur per dag plaatsvonden: dan werd de vergoeding verhoogd tot de waarde van 40 punten per maand. Dit kwam in 2008 neer op zo’n € 115,- (25 punten) respectievelijk € 184,- (40 punten) per maand. Ook veranderde het moment van betaling: dat werd nu eenmaal per zes maanden in plaats van achteraf. Vanaf medio 2008 werd

336 *Gemeentebblad* 2005, afd. 3A, nr. 228/520.

337 *Gemeentebblad* 2006, afd. 3A, nr. 155/310.

338 *Gemeentebblad* 2006, afd. 3A, nr. 155/310.

339 *Gemeentebblad* 2008, afd. 3A, nr. 199/501.

de tegemoetkomingsregeling uitgevoerd en uitbetaald door het Schadebureau in plaats van het Projectbureau.³⁴⁰

Laatste uitbreiding: ook voor ondernemers

De tegemoetkomingsregelingen werden voor het laatst gewijzigd in 2010.³⁴¹ Naar aanleiding van het advies van de Commissie Veerman werd duidelijk dat de ingebruikname niet meer in 2015 maar in 2017 zou plaatsvinden. De gemeenteraad besloot ook ondernemers de mogelijkheid te bieden om een maandelijkse vergoeding te ontvangen: zo was er geen onderscheid meer tussen bewoners en ondernemers. Bovendien vielen vele ondernemers buiten de boot bij de nadeelcompensatieverordening, aangezien zij zich te laat (na het schadeveroorzakende besluit) in de omgeving hadden gevestigd, waardoor hun schade en overlast voorzienbaar werd geacht (zie ook par. 6.5.3). De tegemoetkoming kon ook het verrekende normaal maatschappelijk risico uit de nadeelcompensatieverordening compenseren.³⁴²

Hiernaast werd besloten om niet alleen directe omwonenden, maar ook bewoners uit de zijstraten (op een maximumafstand van 50 meter van de bouwactiviteiten) tegemoet te komen, zij het met een soort ingebouwd 'normaal maatschappelijk risico' van minimaal twaalf maanden overlast. Het VROM-puntenstelsel werd nog steeds gehanteerd, waarbij omwonenden uit de zijstraten in aanmerking kwamen voor een maandelijkse vergoeding met de waarde van 10 punten, 'mede gelet op de grotere afstand'³⁴³ tussen bouwactiviteiten en woon- en bedrijfsruimte. Op de overige onderwerpen bleef de regelgeving vergelijkbaar of identiek aan de eerdere regelingen. De verordening werd (terugwerkend) van kracht van januari 2010 tot en met december 2015.

In 2015 werd binnen de gemeente besproken hoe de compensatieregelingen konden worden afgerond. Hoewel de tegemoetkomingsregeling van rechtswege zou eindigen op 31 december 2015, werden de bouwterreinen gedurende 2015 (op verschillende momenten) reeds ingekrompen, omdat het werk bovengronds grotendeels was voltooid. Dit resulteerde in 'een aanmerkelijke verbetering'³⁴⁴ vergeleken met de bouwperiode 2003-2014 waardoor 'de overlast niet meer dermate omvangrijk en bijzonder is dat deze een speciale en generieke vergoeding rechtvaardigt.'³⁴⁵ Daarom werd voorgesteld de tegemoetkoming stop te zetten vanaf die maand waarin 'het maaiveld boven het station (nagenoeg) geheel van de nieuwe (tijdelijke) inrichting is voorzien'³⁴⁶ per locatie. Zo kende de regeling een natuurlijk einde. Bijna 1100 omwonenden en 120 ondernemers hebben gebruikgemaakt van de tegemoetkomingsregeling, ter waarde van € 6,4 miljoen.³⁴⁷ De leefbaarheidsmaatregelen kenden een budget van € 4,8 miljoen.³⁴⁸

340 *Verslag 1^e halfjaar 2008 Schadebureau Noord/Zuidlijn 2008; Kwartaalverslag nr. 57 over het tweede kwartaal 2008 2008*, nr. 15.

341 *Gemeentebblad* 2010, afd. 3A, nr. 128/294.

342 *Gemeentebblad* 2011, afd. 1, nr. 577, p. 13; Van Velsen oktober 2010.

343 *Gemeentebblad* 2010, afd. 3A, nr. 128/294.

344 Van Velsen 2015, p. 1.

345 Van Velsen 2015, p. 2.

346 Van Velsen 2015, p. 2.

347 Grinwis, Hooyman & Van Kesteren 2015, p. 13.

348 Herikhuisen 2015, p. 38; NB: in 2005-2007 werden binnen dit budget ook de tegemoetkomingen verstrekt, maar hierover bestaat geen rapportage op onderdelen: Herikhuisen 2015, p. 39.

6.5.4.2 *Beoordeling en evaluatie van de leefbaarheidsmaatregelen*

Feitelijk bestonden deze (opeenvolgende) regelingen uit twee zuilen: er werden leefbaarheidsmaatregelen ingevoerd en de omwonenden (en later de ondernemers) konden rekenen op een maandelijkse vergoeding om hen te compenseren voor gederfd woongenot. Ze vielen beide onder de noemer ‘leefbaarheidsmaatregelen’, zo blijkt uit het oorspronkelijke besluit van de gemeenteraad,³⁴⁹ interne notities van de gemeente³⁵⁰ en uit een evaluatie die de gemeente heeft laten uitvoeren in 2015.³⁵¹ De regelingen vormden geen onderdeel van de evaluaties van formele commissies (Sorgdrager, Veerman en de raadsenquête), maar zijn wel meermaals intern en door Stichting Gijzelgracht geëvalueerd.

Kritiek op de eerste opzet van de maatregelen

Hoewel de leefbaarheidsmaatregelen door de gemeenteraad werden getroffen om de overlast voor omwonenden te verminderen, waren de effecten hiervan aanvankelijk beperkt. Vóór de verzakkingen en het advies van de Commissie Veerman gaven bewoners in een notitie aan de raadscommissie aan zich niet serieus genomen te voelen door de gemeente en ‘geen vertrouwen in de nakoming van afspraken’³⁵² te hebben, mede doordat afspraken over leefbaarheid niet of onvoldoende werden nagekomen. Belangenbehartiger Stichting Gijzelgracht stelde in 2009 dat de tegemoetkomingsregeling ‘bij de meeste omwonenden onbekend is.’³⁵³ Hoewel hoofd communicatie tot 2009 Jonathans van mening was dat de maatregelen ‘nooit als genoeg [zouden] worden ervaren’ omdat de omgeving al te ontevreden was vanwege de overlast, gaf zij toe: ‘Achteraf gezien was een pro-actief communicatiebeleid [pre-2009] beter geweest.’³⁵⁴

Omwonenden rond het Natte Damrak trokken in 2008 wel hun beroepsprocedure tegen verlenging van de bouwvergunning in, nadat zij na overleg financiële tegemoetkomingen en leefbaarheidsmaatregelen (zoals het installeren van dubbel glas) ontvingen.³⁵⁵ Dat is een indicatie dat de maatregelen ook (juridische) tegenstand tegen de aanleg van de Noord/Zuidlijn verminderde.

Uitbreiding van de tegemoetkomingen

Gijzelgracht was positief over de uitbreiding van de tegemoetkomingsregeling, maar vond het niet redelijk dat de tegemoetkoming die de ondernemers ontvingen werd afgetrokken van hun nadeelcompensatie: ‘[v]an ruimhartigheid is hier nog niet echt sprake’.³⁵⁶ In 2011 maakte de Stichting zich sterk om bij 24-uurswerk een hoger maandbedrag uit te keren – deze mogelijkheid ‘bestaat al sedert de start van de metrobouw, maar is nimmer toegepast!’³⁵⁷ Hun oproep vond gehoor,³⁵⁸ en

349 *Gemeentebld* 2004, afd. 3A, nr. 252/628.

350 Detmar & Witten 2012.

351 Herikhuisen 2015.

352 Projectbureau Noord/Zuidlijn 20 december 2007.

353 Stichting Gijzelgracht 2009, p. 14.

354 Van der Molen 2012, p. 84.

355 *Kwartaalverslag nr. 57 over het tweede kwartaal 2008* 2008, p. 16.

356 Stichting Gijzelgracht 2011, p. 5.

357 Stichting Gijzelgracht 2012, p. 7.

358 Detmar & Witten 2012, p. 4.

de Stichting keek een jaar later tevreden terug: ‘Het activeren van de regeling ... is breed in de omgeving als een vorm van genoegdoening ervaren.’³⁵⁹

De Dienst Noord/Zuidlijn concludeerde circa 2012 na een evaluatie dat de ‘maatregelen die bijdragen aan een mooiere en veiligere leefomgeving’³⁶⁰ goed werden gewaardeerd. Er bestonden onderlinge verschillen: ‘De meeste mensen waarden de maatregelen, maar ‘een beetje minder kan ook best’. Daar staan anderen tegenover die, zoals eerder gemeld, alleen al het feit dat er al tien jaar een bouwterrein ligt voldoende reden vinden om ‘een tandje bij te zetten’.³⁶¹ Veel van de compenserende maatregelen, zoals hotelovernachtingen, hoefden niet per se gebruikt te worden om impact te hebben. Het aanbieden van een ‘gebaar’ of dienst bleek voor veel omwonenden al genoeg te zijn.³⁶² De persoonlijke aandacht voor omwonenden via vaste contactpersonen werd op prijs gesteld.³⁶³

Eindevaluatie

In 2015 liet de Dienst Noord/Zuidlijn een afstudeeropdracht uitvoeren als eindevaluatie van de leefbaarheidsmaatregelen.³⁶⁴ Geïnterviewde betrokkenen waren positief over het pakket aan maatregelen en de korte lijntjes die de projectorganisatie kon hanteren³⁶⁵ ‘[z]odat de burger niet blijft zweven.’³⁶⁶ Gedupeerden zien een verschil in de aanpak voor en na Veerman: het ging in de latere jaren beter dan eerst.³⁶⁷ Daar waar een geïnterviewde gedupeerde de projectuitvoering eerst beschreef als ‘waardeloos, moeizaam, slecht, bereikbaarheid slecht, communicatie slecht, geen leefbaarheid’ werd dit ‘echt veel beter, opener, meer inzicht, meer betrokken, betere communicatie.’³⁶⁸ Hoewel de overlast niet kon worden verminderd, deden de leefbaarheidsmaatregelen veel voor de acceptatie: ‘je weet dat ze er iets aan doen, ze doen iets terug’.³⁶⁹

De technische voorzieningen (zoals dubbelglas), bijdrage aan een secretaris voor Gijzelgracht, en de financiële tegemoetkoming werden zeer goed beoordeeld.³⁷⁰ De meest positieve beoordeling kregen de omgevingsmanagers en het persoonlijke contact en maatwerk dat door de projectorganisatie werd ingezet.³⁷¹ Omdat overlast subjectief is, wilden gedupeerden geen vast stramien, maar juist opties. De leefbaarheidsmaatregelen waren ‘de ‘olie’, [maakten] dat het allemaal wat vloeiender verloopt.’³⁷² Voor de geïnterviewden was juist het volledige pakket – schadebureau, regelingen, leefbaarheidsmaatregelen, funderingsherstel – doorslaggevend voor het succes. Men zou in het vervolg aanraden dit allemaal

359 Stichting Gijzelgracht 2013, p. 5.

360 Detmar & Witten 2012, p. 5.

361 Detmar & Witten 2012, p. 5.

362 Raats, *Neerlands Diep* 28 april 2016; Interviews betrokkenen 2019.

363 Detmar & Witten 2012, p. 4.

364 Herikhuisen 2015.

365 Herikhuisen 2015, p. 62-63, 107.

366 Herikhuisen 2015, p. 59.

367 Herikhuisen 2015, p. 73, 81, 87, 91, 102.

368 Herikhuisen 2015, p. 74.

369 Herikhuisen 2015, p. 98, 103.

370 Herikhuisen 2015, p. 57, 65, 77, 96, 98.

371 Herikhuisen 2015, p. 82, 92, 96, 98.

372 Herikhuisen 2015, p. 66.

vanaf het begin te regelen; tijdens het project Noord/Zuidlijn was veel gaandeweg geïntroduceerd.³⁷³

Ook uit een (statistisch niet representatieve) enquête van Gijzelgracht uit 2016 kwam naar voren dat gedupeerden op zich tevreden waren met de verkregen tegemoetkoming. Zij vonden de medewerkers van de Noord/Zuidlijn en het Schadebureau na 2009 goed benaderbaar.³⁷⁴

Wat betreft bezwaar- en beroepsprocedures, die mogelijk (on-)tevredenheid over de regeling kunnen symboliseren, wordt in 2014 vermeld dat het aantal gering is. ‘De tevredenheid over de regeling is groot. Er wordt, zeker procentueel gezien nauwelijks bezwaar ingesteld terwijl er gedurende de hele looptijd slechts één beroepsprocedure aanhangig is gemaakt.’³⁷⁵ Geïnterviewde betrokkenen schreven de geringe juridische procedures (gedeeltelijk) toe aan de leefbaarheidsmaatregelen.³⁷⁶

6.5.4.3 *Terugblik en resultaten tegemoetkomingen en leefbaarheidsmaatregelen*
De leefbaarheidsmaatregelen en financiële tegemoetkomingen waar de gemeenteraad vanaf 2004 toe besloot hadden als doel de overlast voor omwonenden te verminderen of draaglijker te maken. De tegemoetkomingen werden gedurende de aanleg verruimd: de vergoedingen werden hoger en ook werd het toepassingsgebied vergroot. Vanaf 2010 waren ook ondernemers in staat via de regeling een tegemoetkoming voor hun overlast te ontvangen. Daarnaast voerde de projectorganisatie een verscheidenheid aan leefbaarheidsmaatregelen uit. De maatregelen werden na het advies van de Commissie Veerman geïntensiveerd. Bijna 1100 omwonenden en 120 ondernemers hebben gebruikgemaakt van de tegemoetkomingsregeling, waar in totaal € 6,4 miljoen aan werd besteed; de leefbaarheidsmaatregelen kenden een budget van € 4,8 miljoen.

Dit onderdeel van het schadebeleid werd bijzonder goed gewaardeerd. Hoewel omwonenden vóór de verzakkingen en het advies van de Commissie Veerman aangaven zich niet serieus genomen te voelen, doordat afspraken over leefbaarheid niet of onvoldoende werden nagekomen, verbeterde dit sterk door de nieuwe, gedecentraliseerde aanpak van de projectorganisatie vanaf 2009. Volgens projectorganisatie en omwonenden was het relatief kleine aantal juridische procedures binnen het project Noord/Zuidlijn deels te danken aan de leefbaarheidsmaatregelen en de tegemoetkomingen.

6.6 Analyse schadebeleid via principes en instrumenten uit theoretisch kader

In de casus is door bestuurders, ambtenaren en omwonenden meermaals duidelijk gemaakt dat de ervaring van de burgers een belangrijke rol speelt in (de bepaling van de (wijze van) voortgang van) het project Noord/Zuidlijn. Zo oordeelde de

³⁷³ Herikhuizen 2015, p. 60, 110.

³⁷⁴ Stichting Gijzelgracht 2016, p. 8, 23, 24.

³⁷⁵ Van Velsen 2014, p. 4.

³⁷⁶ Herikhuizen 2015, p. 56, 61, 65, 102, 109.

Commissie Veerman in 2009: ‘De overlast en hinder die de bevolking onder vinden [door de lange tijdsduur] behoort in de visie van de Commissie niet langer tot de gebruikelijke maatschappelijke risico’s en in redelijkheid te verlangen acceptatie van overlast door de burger of kleine zelfstandige ondernemer.’³⁷⁷ Ook in interne evaluaties van de leefbaarheidsmaatregelen geeft men aan te willen kijken naar de ‘beleving van het pakket’³⁷⁸ en naar de waardering van gebruikers.³⁷⁹ De focus op ‘leefbaarheid’ en ‘acceptatie’ geeft aan dat men de ervaring van gedupeerden een belangrijke maatstaf vond. In een publicatie van de gemeente over de lessen van de Noord/Zuidlijn, wordt gesteld: ‘Er is meer dan objectieve waarheid. Als je in technische termen en decibel blijft, is dat anders dan de beleving van omwonenden.’³⁸⁰

Zoals uiteengezet in hoofdstuk 4 heb ik zes principes geformuleerd die volgens de literatuur bijdragen aan vertrouwenwekkend schadebeleid: erkenning, participatie, begrijpelijkheid, openbaarheid, onafhankelijkheid en voortvarendheid. In het volgende bespreek ik in hoeverre zij en hun onderliggende beleidsinstrumenten deel uitmaken van het schadebeleid van het project Noord/Zuidlijn en of zij positieve effecten leken te hebben op de relatie tussen burger en overheid.

6.6.1 *Erkenning*

Erkenning van de positie van gedupeerden kan een eerste stap vormen om de vertrouwensrelatie tussen burger en overheid te herstellen. De gemeente kan op vier manieren het principe van erkenning via beleidsinstrumenten nastreven: door een rol te spelen in de opzet van het schadebeleid en hier verantwoordelijkheid voor te nemen; door excuses aan te bieden voor haar rol in het ontstaan van de schade; door een financiële bijdrage aan het schadebeleid te leveren; en door bij schadevaststelling de bewijslast niet te zwaar op de schouders van gedupeerden te leggen.

6.6.1.1 *Verantwoordelijkheid voor schadebeleid*

Vanwege de enigszins ongelukkige start van het project Noord/Zuidlijn was de gemeente Amsterdam verantwoordelijk voor de risico’s. Dat betekende ook dat zij niet naar de private partner(s) kon wijzen met betrekking tot aansprakelijkheid en de schadeafhandeling. Naast deze juridische werkelijkheid kan echter worden vastgesteld dat de gemeente vanaf de start van het project proactief bezig was met het regelen van schadevoorzieningen. Bij het raadsbesluit uit 1996 om de Noord/Zuidlijn aan te leggen was meteen een besluit over een Schaderegeling genomen, die de contouren van het schadebeleid schetste en een Schadebureau instelde om de overheidsrol te vervullen in de schadeafhandeling. Op papier heeft de gemeente haar eigen rol in de schade en de schadeafhandeling dus vanaf het begin erkend.

Uit de verschillende evaluaties en rapporten blijkt echter dat veel gedupeerden het gevoel hadden dat de gemeente haar afspraken niet nakwam, en dat er nog

³⁷⁷ Commissie Veerman 2009, p. 10.

³⁷⁸ Detmar & Witten 2012, p. 2.

³⁷⁹ Herikhuizen 2015, p. 10.

³⁸⁰ *De diepte in. Een leergeschiedenis van de drie diepe stations van de Noord/Zuidlijn* 2016, p. 49.

veel initiatief bij de gedupeerden zelf lag. De Commissie Veerman raadde aan dat bij het Schadebureau ‘het accent ook op belangenbehartiging van de burger komt te liggen’.³⁸¹ Een gedupeerde merkte op: ‘Toen er iets niet goed ging in die tijd moest ik wel een beetje stampij maken en vertellen wat er afgesproken was.’³⁸²

Vanaf 2009 sloeg de gemeente een nieuwe richting in. De projectorganisatie moest van ‘gevoelloos’ naar ‘sensitief’,³⁸³ ook wat betreft schadeafhandeling. De Commissie Veerman had gepleit voor ruimhartigheid en de gemeente nam dit advies ter harte. Vanaf dat moment kwamen meer mensen in aanmerking voor (een ruimhartigere) schadevergoeding, werden leefbaarheidsmaatregelen geïntensiverd, en ging de projectorganisatie, waaronder het Schadebureau, zich richten op korte lijnen, persoonlijk contact en maatwerk richting de gedupeerden. Dit werd door de gedupeerden dan ook aangehaald als een van de belangrijkste verbeteringen voor hun acceptatie voor het project.³⁸⁴

Volgens een evaluatie uit 2015 had het Schadebureau ‘[s]ymboolwerking voor de ernst waarmee de gemeente erkent onevenredige last te veroorzaken voor een deel van bewoners en ondernemers van Amsterdam.’³⁸⁵ Van veel maatregelen werd juist weinig gebruikgemaakt, zoals de hotelovernachtingen of de vliegende brigade. Het feit dat die maatregelen werden aangeboden, toonde de omgeving dat er proactief werd gehandeld, dat de overheid zich had ingeleefd in hun perspectief en erkende dat de schade en overlast voor hen vervelend was. De projectorganisatie zette sterk in op *ervaring* – zo noemde een betrokkene het installeren van geluidsschermen bij pompen, die volgens objectieve geluidsmeters niets aan de decibellen deden, maar wel aan de beleving van omwonenden bijdroegen.³⁸⁶

Overigens moet worden opgemerkt dat het expliciete doel ‘erkenning’ niet voorkwam in de raadsdocumenten als het gaat over de schadeafhandeling van de Noord/Zuidlijn. De Gemeentelijke Ombudsman merkte in 2009 op: ‘[d]e gemeente heeft voor de gevolgen [van de verzakkingen] haar verantwoordelijkheid uitgesproken, zonder uitdrukkelijk aansprakelijkheid te erkennen.’³⁸⁷ Maar in de verruiming van de verschillende regelingen verwees de gemeente wel degelijk – in navolging van Veerman³⁸⁸ – naar de bijzondere, unieke, last die de omwonenden van het metrotracé moesten dragen, en dat deze een uitgebreider schadepakket rechtvaardigde.³⁸⁹

6.6.1.2 Excuses

De gemeente heeft zich op verschillende wijzen ingezet voor de gedupeerden en haar rol in het veroorzaken van de schade erkend, maar zij heeft geen formele excuses aangeboden als onderdeel van de schadeafhandeling. Hoewel dit met het

381 Commissie Veerman 2009, p. 27-28.

382 Herikhuisen 2015, p. 91.

383 Detmar & Sheerazi 2009, p. 2.

384 Detmar & Witten 2012; Herikhuisen 2015; Stichting Gijzelgracht 2009; Stichting Gijzelgracht 2010; Stichting Gijzelgracht 2013; Stichting Gijzelgracht, *Op weg naar bouwfatsoen* 2016.

385 Grinwis, Hooyman & Van Kesteren 2015, p. 20.

386 Interviews betrokkenen 2019.

387 Gemeentelijke Ombudsman 3 december 2009, p. 2.

388 Commissie Veerman 2009, p. 27.

389 *Gemeentebld* 2010, afd. 3A, nr. 128/29; *Gemeentebld* 2011, afd. 1, nr. 577; de bijzondere situatie van de Noord/Zuidlijn wordt ook beaamd in Hoitink, *Overheid & Aansprakelijkheid* 2010/3.

oog op aansprakelijkheid en precedentwerking verklaarbaar is, is het opmerkelijk te noemen dat geen formele, bestuurlijke excuses zijn aangeboden voor de (langdurige) overlast die de Amsterdammers van de aanleg van de Noord/Zuidlijn ervaarden, gezien de koerswijziging die de gemeente vanaf 2009 inzette.

Aan de andere kant zijn ‘stappen’ van een excuus wel te herkennen. Er is door de gemeente bevestigd en erkend dat haar handelwijze tot aan de verzakkingen inadequaat was, onder meer door het instellen van de Commissie Veerman en de gemeenteraadsenquête. Die erkenning bleek oprecht, want men is gaan handelen op een andere wijze en heeft beterschap geboden door op nieuwe voet verder te gaan.

Volgens betrokkenen is het de vraag of het had geholpen als bestuurlijke excuses waren aangeboden; het ging de meeste Amsterdammers inmiddels niet meer om woorden maar om daden. Nieuwe wethouder Wiebes en burgemeester Van der Laan creëerden met hun (fysieke) betrokkenheid veel *goodwill* bij de omgeving.³⁹⁰ Op microniveau werden bovendien voortdurend excuses aangeboden; de omgevingsmanagers, bouwers, en verdere projectorganisatie hebben zich in een-op-een contacten met gedupeerden verontschuldigd als er problemen optraden.³⁹¹

6.6.1.3 Financiële bijdrage

Bij de realisatie van de Noord/Zuidlijn werden verschillende schadevergoedingen toegekend. De eerste vorm van schadevergoeding, het vergoeden van de bouwschade, vloeide voort uit een wettelijke verplichting en was belegd bij het Schadebureau. Het bleek in de eerste jaren van de aanleg van de Noord/Zuidlijn echter niet makkelijk voor gedupeerden om hun schade vergoed te krijgen. De belangrijkste verandering in dit proces werd veroorzaakt door de omkering van de bewijslast, wat gedupeerden een gevoel van erkenning bracht.³⁹²

De tweede vergoeding, het verstrekken van een bijdrage voor casco-/funderingsherstel was een (vrijwillig) van overheidswege verstrekte subsidie. In deze regeling werd het toelatingscriterium ‘start bouw’ ruimhartig ingevuld: ‘om toch maar zeker te weten dat al het mogelijke gedaan is’³⁹³ om burgers tegemoet te komen. Uit de bronnen lijkt geen ontevredenheid vanuit gedupeerden naar voren te komen maar ook geen uitgesproken gevoel van erkenning.

De vergoeding via nadeelcompensatie kende een aantal problemen. Ondernemers voelden zich niet erkend in hoeverre zij onevenredig nadeel leden en dus hoeveel schade zij ervaarden, wat zich uitte in technisch-juridische discussies over normaal maatschappelijk risico, risicoaanvaarding of voorzienbaarheid.³⁹⁴ De besluiten van de gemeente hadden ruimte gecreëerd om hier coulant mee om te gaan, maar het Schadebureau en de Schadecommissie stelden (uitvoerings-)regels op waardoor vrij zorgvuldig, en dus strikt, werd omgegaan

390 Interviews betrokkenen 2019.

391 Interviews betrokkenen 2019; ook terug te vinden in verscheidene verslagen van de BegeleidingsCommissie Uitvoering (BCU), bijvoorbeeld *Verslag 7 BCU Vijzelgracht* 2002; *Verslag 75 BCU Vijzelgracht* 2007; *Verslag 105 BCU Vijzelgracht* 2009; *Verslag 117 BCU Vijzelgracht* 2010.

392 Baetens 2012, p. 119-121; Stichting Gijzelgracht 2015.

393 *Gemeentebblad* 2011, afd. 1, nr. 385, p. 2.

394 Rekenkamer Amsterdam 2006; Stichting Gijzelgracht 2009.

met nadeelcompensatieverzoeken.³⁹⁵ Met name de regels over voorzienbaarheid hebben lange tijd voorkomen dat een groot deel voor de ondernemers – namelijk ieder die zich na 2001 vestigde – in aanmerking kwam voor nadeelcompensatie. De aangepaste nadeelcompensatieverordening erkende dat het tijdspad van de aanleg ingrijpend was veranderd en bood deze ondernemers een gedeeltelijke oplossing. Daarnaast stelde het Schadebureau in 2010 voor om ondernemers ook een onverplichte tegemoetkoming te bieden, geldend tot het jaar waarin ondernemers in aanmerking kwamen voor nadeelcompensatie om zo het principe van voorzienbaarheid in stand te houden terwijl gedupeerden konden worden gecompenseerd.³⁹⁶ In het algemeen stelden ondernemers het geld uit de (ruimere) nadeelcompensatieverordening op prijs: volgens Stichting Gijzelgracht was dit een belangrijke bouwsteen van de leefbaarheid van de omgeving.³⁹⁷

Hoe ruimhartiger de gemeente zich opstelde, hoe tevredener ontvangers waren. Ervaren incongruentie in de ruimhartigheid werd ook opgemerkt: gedupeerden wilden eigenlijk ook een vergoeding voor de inzet die het kostte om een schadeclaim in te dienen,³⁹⁸ of een volledige (in plaats van forfaitaire) tegemoetkoming voor gemaakte deskundigenkosten.³⁹⁹ Volgens gedupeerden erkende de gemeente zo niet hoeveel moeite en tijd zij kwijt waren aan het proces van schadeafhandeling.

De vierde maatregel, de in 2004 geïntroduceerde tegemoetkomingsregeling, had als doel om burgers tegemoet te komen omdat hun woonkwaliteit werd aangetast.⁴⁰⁰ De latere regelingen verruimden de doelgroep en verhoogden het uitgekeerde bedrag, naar mate de overlast voortduurde of zelfs toenam. Gedupeerden zagen het geld als erkenning van de afwijking van ‘het normale leven’. Zo werd een bewoner aan het begin van de bouwperiode in 2004 geciteerd: ‘Die veertig euro noemt hij een ‘leuk gebaar’, maar daarmee is die bouwput niet sneller dicht.’⁴⁰¹ Ook in 2015 geven maar enkele geïnterviewden aan dat zij de tegemoetkoming de belangrijkste maatregel vonden; door de meerderheid werd het persoonlijke contact met de projectorganisatie meer op prijs gesteld.⁴⁰² Geld kan dienen als erkenning, maar een financiële tegemoetkoming, ook voor overlast in plaats van directe (bouw-)schade, blijkt zelden voldoende om vertrouwen in de overheid te herstellen.

6.6.1.4 *Bewijslastverdeling*

In 2010 besloot de projectorganisatie tot omkering van de bewijslast voor bouwschade omdat zij: ‘niet [kan] uitsluiten dat er ook bij een verder regulier verloop van de ontgraving klemmende deuren en ramen of schade in de vorm van scheuren in het stucwerk kunnen ontstaan aan panden in de omgeving van het bouwterrein.’⁴⁰³ Het Schadebureau nam vanaf dat moment in principe

395 Rekenkamer Amsterdam 2006.

396 Van Velsen oktober 2010.

397 Stichting Gijzelgracht 2015, p. 3.

398 Stichting Gijzelgracht 2009, p. 12.

399 Rekenkamer Amsterdam 2006, p. 9.

400 *Gemeentebld* 2004, afd. 3A, nr. 252/628.

401 Kreling, *NRC Handelsblad* 20 juli 2004.

402 Herikhuisen 2015.

403 Van Velsen maart 2010.

bij schademeldingen aan dat zij door de bouwwerkzaamheden rond de Noord/Zuidlijn waren veroorzaakt, zonder dat omwonenden dit zelf hoefden aan te tonen. Toen de maatregel werd toegelicht in overleggen met de omgeving, bleken aanwezige omwonenden nog sceptisch of het Schadebureau zich zou houden aan deze nieuwe afspraak.⁴⁰⁴ Toen na verloop van tijd bleek dat inderdaad via deze werkwijze werd gehandeld, leidde dit tot tevredenheid onder gedupeerden: het verhalen van bouwschade werd zo ingrijpend veranderd.⁴⁰⁵

De omkering van de bewijslast kwam vanuit het idee van ruimhartigheid – schade kon immers zelfs bij een regulier bouwproces niet worden uitgesloten – en leverde bovendien geldwinst op: een schade-ingenieur had nu eenmaal een hoger uurtarief dan een stukadoor. Ook de betaling in natura was ingestoken vanuit een servicegerichte houding, zodat omwonenden zelf geen aannemer hoefden aan te trekken.⁴⁰⁶ Doordat de schade in natura werd hersteld, was ook het risico op fraude kleiner. Volgens contractmanager Scheffrahn was ‘de winst van deze aanpak ... zoveel groter dan dat enkele misbruikgeval, dat we dat er graag voor over hebben’.⁴⁰⁷ Hoewel enkelen binnen de gemeente vreesden voor een aanzuigende werking of precedent, werd dit onvoldoende overtuigend geacht gelet op de bijzondere status van het project Noord/Zuidlijn; het vertrouwen in en de voortgang van het project waren in gevaar.⁴⁰⁸ De praktijk wees uit dat het een zinvolle toevoeging was aan het schadebeleid, en deze vorm van coulance werd opgenomen als les voor toekomstige projecten.⁴⁰⁹

6.6.2 Participatie

Gedupeerden kunnen een gevoel van rechtvaardigheid ervaren door betrokken te worden in en een stem te krijgen bij de opzet en uitvoering van de schadeafhandeling. De gemeente kan gedupeerden laten participeren in het schadebeleid door inspraakmogelijkheden te creëren, of door te proberen met hen consensus te bereiken.

6.6.2.1 Inspraakmogelijkheden

Bij de totstandkoming van sommige schaderegelingen is rekening gehouden met inbreng van omwonenden en ondernemers. De wijze van afhandeling van bouwschade en de regeling aangaande casco/funderingsherstel waren primair tot stand gekomen naar aanleiding van ideeën van gemeentelijke diensten, schijnbaar zonder burgerinspraak.⁴¹⁰ Bij de ontwikkeling van de nadeelcompensatieverordening had de gemeente een ‘uitgebreid consultatie- en informatietraject doorlopen’,⁴¹¹ wat echter niet leek te resulteren in tevredenheid bij de gebruikers. De leefbaarheidsmaatregelen werden ingesteld vanwege de ervaren overlast, en

404 *Verslag 113 BCU* 2010.

405 Stichting Gijzelgracht 2011; Stichting Gijzelgracht 2012; Stichting Gijzelgracht 2013; Stichting Gijzelgracht 2016; Baetens 2012, p. 119-121.

406 Interviews betrokkenen 2019.

407 Baetens 2012, p. 120.

408 Baetens 2012, p. 120; Grinwis, Hooyman & Van Kesteren 2015, p. 21; Interviews betrokkenen 2019.

409 Gemeente Amsterdam 2019, p. 52.

410 *Verslag 2^e halfjaar 2007 Schadebureau Noord/Zuidlijn* 2008, p. 5-6; *Gemeentebld* 2000, afd. 3, nr. 386.

411 *Gemeentebld* 2000, afd. 3, nr. 392.

speelden mede door de praktische aard van de maatregelen meer in op specifieke behoeften van gedupeerden⁴¹² en vervulden op deze manier een inspraakfunctie.

Uitbreidingen en aanpassingen van de regelingen kwamen na feedback en onvrede vanuit gedupeerden, hoewel onduidelijk is in hoeverre hier sprake was van directe inspraak of eerder van tussenkomst van instanties als de ombudsman of Commissie Veerman.⁴¹³ Bij de aanpassing van de nadeelcompensatieverordening is overlegd met belangenvertegenwoordigers Stichting Gijzelgracht, Kamer van Koophandel Amsterdam en Vereniging Amsterdam City.⁴¹⁴ Het besluit ter verordening kende een bijlage waarin werd aangegeven welke inbreng was verwerkt en waarom. Hoewel dit inzichtelijk maakte wat met inspraak werd gedaan – de bijdrage aan deskundigenkosten wordt bijvoorbeeld verhoogd van € 500 naar € 600 – valt tevens op dat veel suggesties niet werden opgevolgd.⁴¹⁵ Sommige bewoners waren bovendien negatief over het feit dat initiatieven rond schadeafhandeling en leefbaarheid uit de koker van de omgeving moesten komen, en zagen dit als teken dat de projectorganisatie onvoldoende proactief handelde; anderen leidden af dat de buurt echt mocht meedenken.⁴¹⁶

Inspraakmogelijkheden *tijdens* de schadeafhandeling waren beperkt. Bouw schadevergoedingen en casco-funderingsherstel werden op deskundigenadviezen gebaseerd en de tegemoetkomingsregeling werd via een vast stramien toegekend op basis van bewonersregistratie. De inspraakmogelijkheid bij nadeelcompensatie werd door de rekenkamer kritisch beoordeeld, aangezien zij die een zienswijze indienden na het conceptadvies doorgaans een hogere vergoeding kregen waardoor minder mondige ondernemers bot vingen.⁴¹⁷ Veel praktische leefbaarheidsmaatregelen waren het gevolg van inbreng van omwonenden,⁴¹⁸ hoewel sommige bewoners of ondernemers dat geld liever anders besteed hadden gezien, of hierbij (meer) betrokken hadden willen worden.⁴¹⁹

De organisatie voerde al vroeg gestructureerde inspraakmogelijkheden in rondom de bouw. Via de Begeleidings Commissie Uitvoering (BCU) overlegde de projectorganisatie periodiek met bewoners. Aanvankelijk waren deze bijeenkomsten volgens gedupeerden vooral eenrichtingsverkeer waardoor omwonenden wantrouwend werden.⁴²⁰ Na de aanstelling van een onafhankelijk voorzitter en de kentering in het project na de verzakkingen sloeg de sfeer om: ‘een redelijk bezocht en informatief instituut. Ook daar is het vertrouwen gegroeid tussen omwonenden/belanghebbenden en officials.’⁴²¹ De ondernemersvereniging noemde de BCU een ‘bewezen succesvol concept’.⁴²²

Vanaf 2009 intensiverde de projectorganisatie de inspraakmogelijkheden voor de omgeving, en poogde zij gezamenlijk te zoeken naar oplossingen via

412 Projectbureau Noord/Zuidlijn november 2007.

413 In het tussenrapport beval de Commissie dringend aan de omgeving te betrekken: Commissie Veerman 2009, bijlage 2: Tussenrapport (16 april 2009).

414 Stichting Gijzelgracht 2012, p. 5.

415 Overzicht ontvangen zienswijzen 2011.

416 Interviews betrokkenen 2019.

417 Rekenkamer Amsterdam 2006, p. 46.

418 Projectbureau Noord/Zuidlijn november 2007.

419 Herikhuisen 2015, p. 74, 79, 93, 104.

420 Van Eck 2011, p. 44-45, 48.

421 Stichting Gijzelgracht 2011, p. 7.

422 Doeswijk, *De VijzelCourant* september 2016, p. 9.

dialogoog en ‘co-creatie’.⁴²³ Volgens Directeur Communicatie Sheerazi leidden technische oplossingen ‘in de buurt vrijwel altijd tot kritiek en weerstand, want ja, dat ... waren niet hun oplossingen [...], dus was het cruciaal dat er veel meer openheid was, dilemma’s gedeeld werden mensen echt betrokken werden en zo ook eigenaar werden van oplossingen’.⁴²⁴ Bij de aanleg van een noodriool stelde de omgeving bijvoorbeeld voor om naast een technische oplossing ook te werken aan versiering met kerstballen.⁴²⁵ Ook al konden niet alle omwonenden direct worden betrokken, het was de indruk van de projectorganisatie dat de bredere omgeving kon merken dat de projectorganisatie in de omgeving geïnteresseerd was waardoor vertrouwen herstelde.⁴²⁶

Tevens werden meer participatiemogelijkheden gecreëerd via de decentrale organisatieopzet.⁴²⁷ Gedupeerden waren positief over het persoonlijke contact en maatwerk dat de projectorganisatie realiseerde. ‘Men weet de begeleiders/organisatie wel te vinden en er is dan ook veelvuldig ‘face-to-face’ contact.’⁴²⁸ Dat persoonlijke contact vormde een manier om ‘gehoord’ te worden: ‘De betrokken ambtenaren waren voortdurend en direct bereikbaar en zorgden zo voor rust en vertrouwen, ook op momenten dat het alsnog kritiek werd.’⁴²⁹

Het realiseren van een dialoog met de omgeving, en niet enkel eenrichtings-verkeer via informatieverstrekking, lijkt derhalve een belangrijke verandering te zijn geweest. ‘Omdat bewoners meer ruimte kregen om mee te denken is er langzaam vertrouwen gegroeid’⁴³⁰ aldus woordvoerder De Weerd van Stichting Gijzelgracht.

6.6.2.2 Consensus

In de casus was geen sprake van een verplichting tot een consensus alvorens tot de verschillende onderdelen van het schadebeleid werd besloten. Er is wel met gedupeerden gesproken, maar de regelingen zijn door de gemeenteraad vastgesteld en door het Schadebureau uitgevoerd zonder dat hun akkoord was vereist. Betrokkenen vroegen zich af in hoeverre via consensus werken haalbaar zou zijn in dergelijke projecten: uiteindelijk zullen beslissingen toch nadelig voor de een of de ander zijn. Zij gaven aan dat het voor hen belangrijker was dat de omgeving zich serieus genomen voelde, en dat bestaande participatiemogelijkheden als dialoog werden vormgegeven.⁴³¹ Ook de co-creatie, het samen bedenken van oplossingen door ook de problemen vanuit verschillende perspectieven te bespreken⁴³² – zoals de uiteindelijke locatie van een lawaaiveroorzakende vriesinstallatie⁴³³ –

423 Elink Schuurman & Sheerazi 2018, p. 50-55; zie ook Detmar & Sheerazi 2009, p. 4; *Samenwerking met bedrijfsleven* 2010; *Tegemoetkomingsregelingen ondernemers* 2010; Ramb 2013; Goense 2015, 45-46; Elink Schuurman & Sheerazi 2018; Interviews betrokkenen 2019.

424 Baetens 2012, p. 118.

425 Goense 2015, p. 59; Sheerazi 2012.

426 Interviews betrokkenen 2019.

427 Detmar & Sheerazi 2009.

428 Detmar & Witten 2012, p. 8.

429 Baetens 2012, p. 8.

430 *Samenspel en tegenspraak, Tien lessen uit de Noord/Zuidlijn* 2013, p. 77.

431 Interviews betrokkenen 2019.

432 Elink Schuurman & Sheerazi 2018, p. 50-55.

433 Doeswijk & Jansen, *De VijzelCourant* 2013/2014, p. 7; Van Eck 2011, p. 58; Interviews betrokkenen 2019.

kwam in de buurt van consensusdenken: voor de omgeving werd duidelijk dat écht naar hen werd geluisterd.

De projectorganisatie was hiernaast enthousiast over het organiseren van tegenmacht om het project in opzet en uitvoering te versterken en het vertrouwen te herstellen.⁴³⁴ De Stichting Gijzelgracht werd opgericht via een subsidie van de gemeente.⁴³⁵ Hoewel zij in hun eerste jaar een deel van dat budget aanwendden voor een rechtszaak over milieubeleid,⁴³⁶ bleken zij in de jaren erna vooral gesprekspartner. De projectorganisatie liet hen bijvoorbeeld de bewonersbrieven lezen voor ze deze verstuurden, zodat feedback vanuit de omgeving van tevoren werd verwerkt.⁴³⁷ Ook de Ondernemersvereniging De Vijzel was gesprekspartner voor het Schadebureau.⁴³⁸ Volgens een gemeentelijke uitgave is een les van de Noord/Zuidlijn het uitnodigen van tegenspraak, ook van 'externe dwarskijkers' zoals andere overheidslagen of de wetenschap.⁴³⁹

6.6.3 *Begrijpelijkheid*

Gedupeerden zullen willen begrijpen waarom de overheid besluit om schadebeleid op een bepaalde wijze op te zetten, en duidelijkheid behoeven over wat van hen verwacht wordt. Om gedupeerden een zo begrijpelijk en duidelijk mogelijk schadebeleid te bieden, kan de gemeente haar beleidskeuzes onderbouwen; zo direct en gericht mogelijk met specifieke groepen gedupeerden communiceren; begeleiding bieden aan gedupeerden; en een centraal schadeloket instellen.

6.6.3.1 *Onderbouwing beleidskeuzes*

De gemeente heeft voor het schadebeleid van de Noord/Zuidlijn meerdere regelingen opgesteld. Hoewel zij deze als pakket heeft bedoeld, waarbij de een tekortkomingen van de ander op kon vangen – zoals de tegemoetkoming voor ondernemers als zij niet in aanmerking komen voor nadeelcompensatie – is de vraag of dit voor gedupeerden duidelijk was. Een voordeel was dat men voor elke schade terecht kon bij het Schadebureau. De mate van onderbouwing en uitleg van iedere schaderegeling verschilt.

De werkwijze tot vergoeding van bouwschade werd gecommuniceerd via een reglement van het Schadebureau. Vooral de omkering van de bewijslast lijkt tot tevredenheid bij gedupeerden te hebben geleid; zij konden zich vinden in de onderbouwing van de projectorganisatie dat niet kon worden uitgesloten dat schade zou optreden, en dat zij daarom de bewijslast op zich namen.

In het geval van de casco-/funderingsregeling werd door de gemeente ingezet op 'eenduidig beleid, dat zowel uitlegbaar als uitvoerbaar moet zijn'.⁴⁴⁰ In de regeling werd zo veel mogelijk aangesloten bij de bestaande stadsvernieuwingsregeling en de onteigeningspraktijk, zodat burgers niet met afwijkend beleid

434 Ramb 2013, p. 49.

435 *Samenspel en tegenspraak, Tien lessen uit de Noord/Zuidlijn* 2013, p. 77.

436 Stichting Gijzelgracht 2010, p. 5.

437 Van Eck 2011, p. 58.

438 'Even voorstellen: Peter Doeswijk, 'Op m'n plek', *De VijzelCourant* april/mei 2015, p. 4.

439 Van der Laan 2011, p. 3.

440 *Gemeentebled* 2000, afd. 3, nr. 386.

werden geconfronteerd.⁴⁴¹ Enkele gedupeerden betwijfelden echter of het funderingsherstel van de aangewezen panden daadwerkelijk nodig was.⁴⁴² Daarnaast is het opmerkelijk dat de gemeente niet duidelijker was in haar terminologie en de bijdrageregeling pas bij diens beëindiging in 2011 aanduidde als subsidie. Een subsidie heeft andere gevolgen voor burgers dan een tegemoetkoming, waar men misschien aan denkt bij het woord ‘bijdrage’; zo werd de ‘bijdrage’ uit het casco-/funderingsherstel als belastbaar inkomen gezien, en de tegemoetkoming uit het leefbaarheidsfonds niet.⁴⁴³ De duidelijkheid en onderbouwing van deze regeling blijft daarom enigszins in het midden.

Ook bij het vaststellen van de nadeelcompensatieverordening was het doel van de gemeente dat ‘benadeelden vooraf duidelijkheid wordt gegeven’.⁴⁴⁴ Helaas bleek de uitvoering van de verordening in de praktijk niet zo eenvoudig. In de analyse van de rekenkamer was de regeling zorgvuldig opgesteld en uitgevoerd, ‘maar daarmee vanuit het perspectief van de verzoeker per definitie complex’.⁴⁴⁵ Door het ontbreken van gepubliceerde beleidslijnen konden besluiten van de Schadecommissie ‘arbitrair overkomen’.⁴⁴⁶ Twee jaar later stelde de gemeente dat de beleidslijnen niet waren gepubliceerd omdat zij vindbaar waren in het rekenkamerrapport; de rekenkamer vond dergelijke voorlichting een taak van de gemeente.⁴⁴⁷ Daarnaast besloot de gemeente niet in te gaan op het verzoek van de rekenkamer om te definiëren wanneer schadeafhandeling ‘snel, eenvoudig en goed’ zou zijn, maar haalde zij deze termen uit de verordening zodat geen ‘miscommunicatie’⁴⁴⁸ zou plaatsvinden. De gemeente leek tot de herijking van het project naar aanleiding van de verzakkingen derhalve niet gericht op begrijpelijkheid of onderbouwing van de nadeelcompensatieverordening. Bij het opstellen van de verordening in 2011 veranderde dit: de regeling kende bijvoorbeeld expliciete weigeringsgronden⁴⁴⁹ in plaats van te verwijzen naar meer ingewikkelde juridische termen als ‘niet kennelijk ongegrond’.⁴⁵⁰

De gemeente baseerde de maandelijkse bijdrage uit de tegemoetkomingsregeling op het puntenstelsel van het Ministerie van VROM om een ‘uniforme, eenvoudige en (algemeen) aanvaardbare tegemoetkoming te verstrekken voor het gederfde woon- en gebruiksgenot’.⁴⁵¹ Daarbij richtte de gemeente zich op een begrijpelijke verdeling. Hoewel de criteria voor het ontvangen van een vergoeding werden weergegeven – zoals in de afstand tot de bouwput – zou de bepaling van de hoeveelheid punten voor de verschillende groepen gedupeerden ondoorzichtig of arbitrair kunnen zijn geweest. De verbreding van de groep gedupeerden die een tegemoetkoming konden ontvangen over de jaren heen sloot echter wel aan bij het oordeel van belangengroeperingen en de Commissie Veerman dat de

441 *Gemeenteblad* 2000, afd. 3, nr. 386.

442 Vos, *De Telegraaf* 9 oktober 2002; ‘Claims na vervangen funderingen’, *Het Parool* 9 oktober 2002.

443 *Verslag 52 BCU Vijzelgracht* 2005; *Verslag 53 BCU Vijzelgracht* 2005.

444 *Gemeenteblad* 2000, afd. 3, nr. 392.

445 Rekenkamer Amsterdam 2006, p. 8.

446 Rekenkamer Amsterdam 2006, p. 9.

447 Meindersma 2008.

448 *Gemeenteblad* 2011, afd. 1, nr. 577.

449 *Gemeenteblad* 2011, afd. 1, nr. 577.

450 *Gemeenteblad* 2001, afd. 1, nr. 267.

451 *Gemeenteblad* 2010, afd. 3A, nr. 128/294.

bouwwerkzaamheden meer overlast veroorzaakten dan wat als ‘normaal’ kon worden beschouwd.⁴⁵² De invulling en onderbouwing van de praktische leefbaarheidsmaatregelen was niet voor iedere gedupeerde helder: sommigen hadden het geld liever anders besteed en begrepen niet waarom gemeenschapsgeld werd uitgegeven aan ‘versiering’.⁴⁵³

6.6.3.2 *Gerichte communicatie*

Hoewel communicatie een belangrijke rol speelde in de nieuwe aanpak van de gemeente vanaf 2009, was hier ook eerder aandacht voor. Zo werd in het besluit over de casco-/funderingsregeling benadrukt dat betrokkenen ‘tijdig inzicht’⁴⁵⁴ moesten krijgen in de procedure als geheel, maar ook wat betreft hun individuele situatie.

De communicatie over de nadeelcompensatieverordening werd aanvankelijk negatief beoordeeld; slechts 36% van de respondenten van het rekenkameronderzoek waren bekend met de regeling en het aantal ingediende verzoeken was beperkt.⁴⁵⁵ Mede door dat onderzoek werd de regeling echter wel ‘bekend genoeg’⁴⁵⁶ bij de doelgroep. Het Schadebureau had gedurende de loop van het project de gelegenheid om met alle ondernemers een relatie aan te gaan en kon daardoor gericht(er) communiceren.

De tegemoetkomingsregeling werd vanaf de start gericht bekend gemaakt aan de Amsterdammers die hier gebruik van konden maken.⁴⁵⁷ Na de kentering in 2009 werd de communicatie proactiever en kregen omwonenden van bouwlocaties aanvraagformulieren regulier (periodiek) toegestuurd.⁴⁵⁸ De leefbaarheidsmaatregelen werden door de omgevingsmanagers georganiseerd waardoor op persoonlijke en gerichte wijze werd gecommuniceerd naar omwonenden. Een straatmanager, bekostigd door de gemeente, vormde voor ondernemers een eerste aanspreekpunt en kon hen helpen met overlast of andere problemen rond de bouw.⁴⁵⁹

In lijn met de nieuwe communicatiestrategie probeerde de projectorganisatie zich vanaf 2010 te richten op verschillende doelgroepen.⁴⁶⁰ De projectorganisatie wilde niet alleen de *usual suspects* betrekken, maar ook de niet-georganiseerde groep omwonenden bereiken.⁴⁶¹ Betrokkenen reflecteren dat dit proces moeizaam verliep: zij vragen zich af hoe groot de groep omwonenden was die door alle problemen rond de Noord/Zuidlijn eerder apathisch was geworden, en waarvan zij het vertrouwen – mede daardoor – niet hebben kunnen herstellen.⁴⁶²

452 Commissie Veerman 2009.

453 Herikhuisen 2015, p. 74, 79, 93, 104.

454 *Gemeentebld* 2000, afd. 3, nr. 386.

455 Rekenkamer Amsterdam 2006, p. 19-26, 73.

456 Meindersma 2008, p. 2.

457 *Gemeentebld* 2006, afd. 3A, nr. 155/310.

458 Van Velsen 2015.

459 *Tegemoetkomingsregeling ondernemers* 2010.

460 *Samenwerking met bedrijfsleven* 2010; *Tegemoetkomingsregeling ondernemers* 2010.

461 Van Eck 2011, p. 57.

462 Interviews betrokkenen 2019.

6.6.3.3 *Begeleiding van burgers*

Rond de schadeafhandeling van de Noord/Zuidlijn werd begeleiding geboden door de medewerkers van het Schadebureau en door de omgevingsmanagers rondom de bouwlocaties. In de verschillende onderdelen van het schadebeleid is een voorkeur voor een individuele benadering te herkennen.

Na de verzakkingen op de Vijzelgracht concludeerde de ombudsman dat gedupeerden met bouwschade tevreden waren over Schadebureau medewerkers: 'Vooral de invoelende manier waarop gecommuniceerd wordt en de bereidheid om mee te denken in oplossingen die zijn toegesneden op de specifieke situatie van individuele getroffen personen worden gewaardeerd.'⁴⁶³

Als een burger naar aanleiding van het casco-/funderingsonderzoek in een 'slechte' kwaliteitsklasse pand bleek te wonen waardoor onderhoud noodzakelijk was, zou deze 'individueel benaderd worden'⁴⁶⁴ via een huisbezoek na een telefonische afspraak.

Ondernemers gaven aanvankelijk aan dat zij 'tamelijk ontevreden zijn over de administratieve lastendruk en de ondersteuning door het Schadebureau.'⁴⁶⁵ Na de kentering van het project circa 2009 verbeterde het contact met en de begeleiding door het Schadebureau.⁴⁶⁶ Ook de Stichting Gijzelgracht droeg bij aan de begeleiding van ondernemers en hun kennis over de regelgeving. Zij hielp hen bijvoorbeeld gemaakte investeringskosten terug te vorderen, in lijn met de verordening.⁴⁶⁷

Ook de leefbaarheidsmaatregelen kenden een keerpunt rond 2009. De omgevingsmanagers (ook wel projectbegeleiders) werden gedecentraliseerd – direct in de omgeving van de bouwputten gestationeerd⁴⁶⁸ – en kregen een grotere rol. Zij kregen de (informele⁴⁶⁹) autoriteit om binnen een beperkt budget naar eigen inzicht te handelen om problemen voor de gedupeerden op te lossen.⁴⁷⁰ De gemeente richtte zich op 'maatwerk, persoonlijke communicatie en contacten tot aan de keukentafel'.⁴⁷¹ De omgevingsmanagers waren niet alleen begeleiding voor burgers, maar werkten proactief als vertegenwoordigers van de omgeving en voelden zich verantwoordelijk problemen op te lossen.⁴⁷² Gedupeerden waren bijzonder lovend over hun rol. Zij hadden het gevoel dat zij altijd bij hen aan konden kloppen, en dat zij dan spoedig en goed werden geholpen.⁴⁷³

6.6.3.4 *Eénloketgedachte*

De bouwschadevergoedingen, nadeelcompensatie en tegemoetkomingen werden namens het college van B&W verstrekt door het Schadebureau. Dit centrale loket was opgericht om te voorkomen dat gedupeerden met hun claims

463 Gemeentelijke Ombudsman 3 december 2009, p. 12.

464 *Gemeentebld* 2000, afd. 3, nr. 386.

465 Rekenkamer Amsterdam 2006, p. 8; ook in Stichting Gijzelgracht 2009.

466 Stichting Gijzelgracht 2016.

467 Stichting Gijzelgracht 2011, p. 5.

468 Detmar & Sheerazi 2009.

469 Interviews betrokkenen 2019: de directie vertrouwde hen deze handelingsbevoegdheid toe.

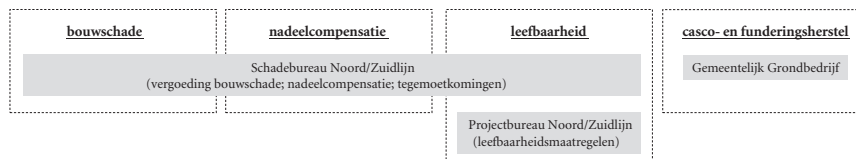
470 Herikhuisen 2015, p. 107; Interviews betrokkenen 2019.

471 Detmar & Sheerazi 2009, p. 1.

472 Interviews betrokkenen 2019.

473 Goense 2015, p. 52-53; Herikhuisen 2015, p. 82, 92, 96, 98.

naar verschillende overheidsorganisaties moesten; de gemeente wilde het haar burgers niet al te moeilijk maken.⁴⁷⁴ Opmerkelijk genoeg werd de casco- en funderingsregeling – ondanks dit doel, dat ook in de toelichting op deze regeling werd genoemd⁴⁷⁵ – uitgevoerd door het Gemeentelijk Grondbedrijf, een andere overheidsorganisatie.⁴⁷⁶ De projectorganisatie van de Noord/Zuidlijn voerde de concrete leefbaarheidsmaatregelen uit. De betrokken organisaties en hun rol in het schadebeleid worden afgebeeld in figuur 6.4.



Figuur 6.4 Betrokken organisaties die als loket functioneerden voor de onderdelen van het schadebeleid rondom de aanleg van de Noord/Zuidlijn.

In verscheidene evaluaties van het Schadebureau kwam naar voren dat gedupeerden erg te spreken waren over zijn rol. De rekenkamer complimenteerde de éénloketaanpak.⁴⁷⁷ De Gemeentelijke Ombudsman concludeerde in 2009: ‘In de praktijk functioneert het Schadebureau Noord/Zuidlijn waarvoor het bedoeld was: een voor de burger goed toegankelijk en laagdrempelig loket. Bewoners en ondernemers worden bij afhandeling van schade niet geconfronteerd met gemeentelijke diensten en aannemers die naar elkaar verwijzen voor wat betreft de aansprakelijkheid.’⁴⁷⁸ Ook in de eindevaluatie van het Schadebureau werd de loketfunctie geprezen: ‘voor de burgers is het belangrijk om 1 portaal te hebben waar ze terecht kunnen. De grote frustratie is dat men van het kastje naar de muur wordt gestuurd en de mensen de weg kwijt raken.’⁴⁷⁹ De voordelen van één loket lijken in deze casus derhalve een belangrijke rol te hebben gespeeld, zowel bij de instelling door de overheid als bij de ervaring van gedupeerden.

Het Schadebureau wilde goed benaderbaar zijn. Zo stelde directeur Van Velsen: ‘we [zijn] ook niet ergens vier hoog achter in een kantoor van de gemeente gaan zitten of ergens in een duur statig pand, maar in een pandje op het Rokin, bij een van de bouwplaatsen dus. Zeg maar als Schadebureau met de ‘poten in de klei’ en letterlijk dicht bij de ondernemers en bewoners die geconfronteerd werden met de bouw.’⁴⁸⁰ De onafhankelijke positie van het Schadebureau werd tevens op prijs gesteld: ‘instituut met een bemiddelingsrol, stille diplomatie, enorme symboolwerking, ... geoliede machine, financiële ombudsman’.⁴⁸¹ Het Schadebureau kon

⁴⁷⁴ *Gemeentebld* 1996, afd. 3, nr. 729; *Gemeentebld* 2001, afd. 1, nr. 267.

⁴⁷⁵ *Gemeentebld* 2000, afd. 3, nr. 386.

⁴⁷⁶ *Gemeentebld* 2006, afd. 1, nr. 245.

⁴⁷⁷ Rekenkamer Amsterdam 2006, p. 8.

⁴⁷⁸ Gemeentelijke Ombudsman 3 december 2009, p. 24.

⁴⁷⁹ Grinwis, Hooyman & Van Kesteren 2015, p. 18.

⁴⁸⁰ Schrijver, *Schademagazine* 2018, p. 17.

⁴⁸¹ Grinwis, Hooyman & Van Kesteren 2015, p. 15.

zich vanuit zijn rol als loket als intermediair opstellen, zowel richting de buurt als richting de projectorganisatie en bereikte zo succes als instantie.

6.6.4 Openbaarheid

Vertrouwen tussen burger en overheid kan worden hersteld als de overheid als indirecte schadeveroorzaker open is over de wijze waarop de schade en het schadebeleid tot stand komen. De gemeente kan het principe van openbaarheid in schadebeleid derhalve nastreven door open te zijn over de wijze waarop het schadebeleid tot stand kwam, en door open te zijn over de risico's rondom de schadeoorzaak en mogelijke toekomstige schade.

6.6.4.1 Open over totstandkoming schadebeleid

De gemeente heeft vanaf het begin van het project Noord/Zuidlijn aandacht gehad voor de mogelijke schade die het project met zich mee zou brengen.⁴⁸² De Schaderegeling uit 1996 en de verdere regelingen zijn bij besluit van de gemeenteraad, op voordracht van het college van B&W, tot stand gekomen. Dit is openbaar in die zin dat gemeenteraadsvergaderingen en -besluiten worden gepubliceerd en een toelichting kennen waarin de besluiten worden gemotiveerd.

Ook in de procedures rond schadeafhandeling wilde de gemeente vanaf het begin openbaarheid betrachten: "Natuurlijk beoordelen wij als gemeentelijke instantie of de gemeente voor schade moet opdraaien, maar de mensen moeten weten dat we niet onder een hoedje spelen. Door het aanleggen van uitgebreide dossiers hebben klagers zelf inzicht gekregen in de oude staat van gebouwen en hoe die nu is. Door alles zo doorzichtig mogelijk te maken, voorkom je ellende."⁴⁸³ Gezien de problemen in de uitvoering van de verschillende schaderegelingen voor 2009 lukte dit echter niet altijd. Volgens de projectorganisatie die de kentering vanaf 2009 inzette, werd 'transparantie pas mogelijk ... op het moment dat ambtenaren meer zeggenschap en handelingsruimte kregen om open met burgers te communiceren. Een doorslaggevende factor was dat uitvoerende professionals zelf, zonder tussenkomst van een afzonderlijke afdeling communicatie en zonder overleg met en goedkeuring van leidinggevend, met burgers in contact traden.'⁴⁸⁴ Ook vanuit gedupeerden kwam een dergelijke boodschap: 'Naast het "Veerman effect" constateren we een daadwerkelijke attitude verandering in de persoonlijke contacten tussen officials en leden van de werkgroep Overlast Vijzelgracht (WOV) waarbij transparantie voorop staat.'⁴⁸⁵ Het is dus voor het succes van de strategiewijziging vanaf 2009 van groot belang geweest dat ieder onderdeel van de projectorganisatie openbaarheid kon betrachten; hoewel de gemeente eerder wel gebruikmaakte van reguliere politiek-bestuurlijke kanalen, was na het advies van de Commissie Veerman de openheid proactiever en werd deze beter gewaardeerd door de omgeving.

482 *Gemeentebld* 1996, afd. 3, nr. 729.

483 Vugts, *Het Parool* 24 augustus 1999.

484 Baetens 2012, p. 7.

485 Stichting Gijzelgracht 2011, p. 3.

6.6.4.2 *Open over risico's*

De gemeente is meermaals op de vingers getikt rond haar gebrek aan transparantie over risico's bij de aanleg van de Noord/Zuidlijn. Zo beschreef de Commissie Sorgdrager dat het risicomanagement nog onvoldoende ontwikkeld was.⁴⁸⁶ De Commissie Veerman beval aan dat men beter communiceerde over risico's: 'hantering van volstreekte openhartigheid, eerlijkheid en directheid' 'over verwachte, niet-gerealiseerde en welgerealiseerde risico's'; 'Het risicobeeld kan realistischer'.⁴⁸⁷ Ook de enquêtecommissie oordeelde dat de risico's vanaf de start van het project Noord/Zuidlijn onvoldoende in beeld waren geweest.⁴⁸⁸ De risico's rond de verzakkingen waren hier het meest sprekende voorbeeld van: volgens de Gemeentelijke Ombudsman had de gemeente zich onbehoorlijk gedragen jegens de bewoners van de verzakte panden aan de Vijzelgracht.⁴⁸⁹ Omwonenden kregen bovendien niet altijd juiste informatie over bouwwerkzaamheden of afspraken met aannemer of gemeente.⁴⁹⁰

De herbezinning vanaf 2009 richtte zich expliciet op transparantie.⁴⁹¹ Vrijwel direct na het advies van de Commissie Veerman kwam de projectorganisatie met een 'top 15 risico's'.⁴⁹² Om het vertrouwen van de Amsterdammers te herwinnen werd gecommuniceerd via bewoners- en ondernemersbijeenkomsten, mediapresentaties en persbijeenkomsten.⁴⁹³ 'De omgeving waardeert deze openheid, raakt niet in paniek en spreekt over het geleidelijk aan herwinnen van geloofwaardigheid van het project'.⁴⁹⁴ Ook de Stichting Gijzelgracht gaf aan liever over (angst-aanjagende) risico's geïnformeerd te worden, dan te moeten twijfelen of men wel juist werd voorgelicht.⁴⁹⁵ Voor Veerman was een van de lessen uit het project Noord/Zuidlijn: 'Je moet als overheid waarmaken waarbij geldt; een woord is een woord. Je moet je beloftes nakomen en – mocht dit onverhoopt niet lukken – openheid van zaken geven en soms ook het boetekleed aantrekken'.⁴⁹⁶ Volgens veel betrokkenen leverde de openheid van de organisatie een belangrijke bijdrage aan het vertrouwensherstel.⁴⁹⁷ Zo verwees Algemeen Directeur Dijk naar een lekkage bij het Centraal Station, die gefilmd werd en online werd gezet. 'Deze openheid bevorderde volgens mij het vertrouwen in de betrokken projectorganisatie bij alle betrokken belanghebbenden. In de veelal 'gesloten' bouwwereld was dit een opmerkelijke ontwikkeling'.⁴⁹⁸ Ook bij een incident aan de geplaagde Vijzelgracht in 2012 was de projectorganisatie open over wat was misgegaan en bood men via (sociale) media continu updates. De omgeving reageerde positief op deze houding.⁴⁹⁹ Voor Dijk was dit incident een voorbeeld van het gekantelde

486 Commissie Sorgdrager 2005, p. 11.

487 Commissie Veerman 2009, p. 27.

488 *Rapport van de Enquêtecommissie Noord/Zuidlijn* 2009, p. 53-54.

489 Gemeentelijke Ombudsman 2008; Gemeentelijke Ombudsman 6 maart 2009.

490 Herikhuisen 2015, p. 57-58, 104.

491 Wiebes 2014; *Samenwerking met bedrijfsleven* 2010; *Tegemoetkomingsregelingen ondernemers* 2010.

492 Sheerazi 2012.

493 *Overzicht communicatie met Raadscommissie en omgeving* 2010; *Tweezijdig boren Noord/Zuidlijn* 2010.

494 Detmar & Sheerazi 2009, p. 6.

495 Stichting Gijzelgracht 2009, p. 14.

496 Van Bers 2018.

497 Baetens 2012, p. 18; Interviews betrokkenen 2019.

498 *Nekbrekers* 2019, p. 37.

499 *Verslag 138 BCU Vijzelgracht* 2012; 'Vijzelgracht blijkt praktijklab omgevingsmanagement', *De Verdieping*, COB december 2012.

beeld op het project: ‘juist als het spannend wordt in het project’⁵⁰⁰ is openheid belangrijk.

Volgens betrokkenen kwam deze communicatiestrategie niet voort uit literatuur, maar uit *gut feeling*: de projectorganisatie had, mede door het advies van de commissie Veerman, het idee dat men niet langer gesloten kon functioneren.⁵⁰¹ De openheid kon volgens Directeur Omgeving Detmar alleen tot stand worden gebracht als deze vanuit de hele organisatie werd gedragen: ‘Wij hebben de openheid en de transparantie die we naar buiten toe wilden betrachten, intern doorgevoerd. Als je de risico’s buiten wilt delen, moet je intern een cultuur creëren waarin het benoemen van risico’s als positief wordt ervaren in plaats van het zoveelste gezanik over iets wat nu toch echt afgehandeld is.’⁵⁰²

Mede naar aanleiding van de Noord/Zuidlijn is de gemeente met een herziene Regeling Risicovolle Projecten gekomen, waarin onder meer wordt vereist dat bij bepaalde door de gemeenteraad vastgestelde projecten tegenspraak van tevoren wordt georganiseerd en risico’s vooraf worden uiteengezet en gecommuniceerd.⁵⁰³ Op deze wijze probeerde men de opgedane kennis over de waarde van openheid te verankeren binnen de gemeente.

6.6.5 Onafhankelijkheid

Het inschakelen van onafhankelijke kennis kan bijdragen aan het gevoel van rechtvaardigheid bij gedupeerden. Als de gemeente het principe van onafhankelijkheid zou willen toepassen in haar schadebeleid, kan zij gebruikmaken van onafhankelijke experts, en in het schadebeleid een mogelijkheid tot toegankelijke rechtsbescherming bieden.

6.6.5.1 Onafhankelijke experts

De bouwschadevergoeding, nadeelcompensatie en (later) financiële tegemoetkomingen werden namens het college van B&W verstrekt door het Schadebureau. Ook de casco-/funderingsonderzoeken, op basis waarvan omwonenden van het metrotracé in aanmerking konden komen voor de bijdrageregeling, werden uitgevoerd door het Schadebureau. Dit Schadebureau was krachtens de Schaderegeling uit 1996 opgericht als onafhankelijke instantie zodat schadeclaims ‘efficiënt en rechtvaardig’⁵⁰⁴ konden worden afgehandeld. Volgens Van Manen bleek in de aanloop van het project ‘veel wantrouwen bij burgers en ondernemers te bestaan in de richting van het gemeentebestuur en de gemeentelijke organisatie. Zeker ten aanzien van de afhandeling van schadeclaims was men er niet gerust op dat de projectorganisatie hier op een goede wijze mee zou omgaan’;⁵⁰⁵ de gemeente koos daarom voor een onafhankelijk Schadebureau. De Commissie Veerman had aanbevolen om het Schadebureau minder onafhankelijk te maken zodat de gemeente

500 Dijk, *Het Parool* 20 juli 2018.

501 Interviews betrokkenen 2019.

502 *Nekbrekers* 2019, p. 28.

503 *Gemeentebblad* 2011, afd. 1, nr. 541.

504 *Gemeentebblad* 1996, afd. 3, nr. 729.

505 Van Manen, *BR* 2003, p. 865 e.v.

en de projectorganisatie beter konden sturen⁵⁰⁶ en ook Stichting Gijzelgracht signaleerde dat de scheiding tussen de organisaties soms ‘averechts’⁵⁰⁷ werkte. De minister van V&W gaf de gemeente echter gelijk dat een onafhankelijk Schadebureau ‘de schijn van belangenverstrengeling’⁵⁰⁸ beter kon voorkomen.

De onafhankelijke positie werd op prijs gesteld door gedupeerden: ‘het Schadebureau Noord/Zuidlijn is gericht op een objectieve afhandeling van schade en nadeelcompensatie’;⁵⁰⁹ ‘De onafhankelijkheid van de schadeorganisatie (Schadebureau/Schadecommissie) gaf zowel de bouwers als de schadebehandelaars voldoende handelingsrepertoire en manoeuvreerruimte.’⁵¹⁰ Medewerkers van het Schadebureau konden communiceren dat hun enige belang was om schadeverzoeken goed en spoedig af te handelen, daar zij geen betrokkenheid hadden bij de projectorganisatie.⁵¹¹ Omdat de schadevergoedingen uit het projectbudget kwamen, zou het verleidelijk zijn om te bezuinigen of geld toe te stoppen als goedmaker; via de onafhankelijkheid kon zorgvuldig(er) met publiek geld worden omgegaan, aldus het Schadebureau.⁵¹² Het Schadebureau deed bij het beoordelen van de bouwschadeclaims rondom de verzakkingen beroep op externe schade-experts, ‘[o]ok in de gevallen waar dat normaliter niet nodig geacht zou worden’;⁵¹³ onafhankelijkheid was voor het bureau op meerdere vlakken van groot belang.

Naast het Schadebureau was een onafhankelijke Schadecommissie aangesteld om te adviseren over nadeelcompensatieclaims.⁵¹⁴ Toen de rekenkamer aanraade om de Schadecommissie af te rekenen op doorlooptijden, stelde de wethouder dat hij normering niet vond passen bij de ‘onafhankelijke positionering’⁵¹⁵ van de Schadecommissie. Ook de onafhankelijkheid van de Schadecommissie werd derhalve zorgvuldig bewaakt door de gemeente en werd gezien als belangrijker dan een voortvarende houding; dit laatste wordt bestreden in verschillende evaluaties, waar men kritisch bleef over de lange tijdsduur en transactiekosten van de Schadecommissie.⁵¹⁶

Binnen het pakket aan leefbaarheidsmaatregelen werd geen gebruik gemaakt van externe deskundigen; deze maatregelen werden door de projectorganisatie vormgegeven en uitgevoerd. De omgevingsmanagers waren verbonden aan de Dienst Noord/Zuidlijn, maar werden goed gewaardeerd en hun (on)afhankelijkheid kwam niet aan bod in evaluaties.

Tot slot werd ook binnen andere onderdelen van de projectorganisatie gehecht aan onafhankelijkheid. De bewonersoverleggen verliepen beter onder een onafhankelijke voorzitter die tevens actiepunten kon controleren.⁵¹⁷ Bij de herbezin-

506 Doeswijk & Jansen, *De VijzelCourant* oktober/november 2011, p. 9.

507 Stichting Gijzelgracht 2012, p. 3.

508 ‘Onderzoek Rijkswaterstaat naar de implementatie van de gemeente Amsterdam van de aanbevelingen van de Commissie Veerman’ 2010.

509 Gemeentelijke Ombudsman 3 december 2009, p. 1-2.

510 Grinwis, Hooyman & Van Kesteren 2015, p. 20.

511 Van Manen, *BR* 2003; Interviews betrokkenen 2019.

512 Gemeentelijke Ombudsman 3 december 2009, p. 12; Interviews betrokkenen 2019.

513 *Verslag 2e halfjaar 2008 Schadebureau Noord/Zuidlijn* 2009, p. 12.

514 *Gemeentebled* 2000, afd. 3, nr. 392.

515 Bestuurlijke reactie college van B&W in Meindersma 2008.

516 Rekenkamer Amsterdam 2006; Stichting Gijzelgracht 2009; Grinwis, Hooyman & Van Kesteren 2015.

517 Projectbureau Noord/Zuidlijn december 2007, p. 2; Baetens 2012, p. 34.

ning van het project in 2009 werd kort een zogenaamde Verbindingsregisseur ingeschakeld, om vanuit een onafhankelijke positie de relatie tussen burgers en bestuur rond de Noord/Zuidlijn te verbeteren.⁵¹⁸ Na het advies van de Commissie Veerman werd tevens een onafhankelijk Projectcommissariaat ingesteld met Veerman als voorzitter.⁵¹⁹ Dat functioneerde als een soort raad van commissarissen⁵²⁰ en bewaakte de voortgang van het project, adviseerde zowel het college van B&W als de Projectdirecteur gevraagd en ongevraagd, en kon het college inschakelen als men het oneens was met de handelwijze van de projectorganisatie of de projectdirecteur.⁵²¹ Het was een ‘countervailing power’ dat hielp bij ‘scopebewaking, projectbeheersing’⁵²² en ook de projectorganisatie hielp verantwoording af te leggen richting het gemeentebestuur.⁵²³ Het Projectcommissariaat was mede geïnitieerd door de omgeving⁵²⁴ en de betrokkenheid van Veerman die veel *goodwill* had opgebouwd zorgde voor gezag en een empathisch gezicht richting de omgeving.⁵²⁵

6.6.5.2 Toegankelijke rechtsbescherming

Het merendeel van de schadevergoedingsregelingen kende toegankelijke rechtsbescherming. De casco-/funderingsregeling, nadeelcompensatieverordening en tegemoetkomingsregeling werkten via aanvragen, waarop door het college van B&W zou worden besloten. Dergelijke besluiten waren Awb-besluiten, en dus stond de reguliere bestuursrechtelijke procedure rond bezwaar en beroep open. Aangezien de praktische leefbaarheidsmaatregelen bestonden uit feitelijke handelingen was geen sprake van besluiten, en dus ook niet van rechterlijke toetsing via het bestuursrecht. Wel zou uiteraard een mogelijkheid zijn om de (vormgeving van de) leefbaarheidsmaatregelen aan te vechten bij de civiele rechter als onrechtmatige daad. Ook de vergoeding van bouwschade kon op civielrechtelijke wijze worden aangevochten.

Er lijkt echter weinig gebruik te zijn gemaakt van de mogelijkheden tot rechterlijke toetsing. Het relatief kleine aantal juridische procedures⁵²⁶ binnen het project Noord/Zuidlijn was volgens projectorganisatie en omwonenden deels te danken aan het succesvolle omgevingsmanagement via de leefbaarheidsmaatregelen en tegemoetkomingen.⁵²⁷ Het Schadebureau bereikte bijvoorbeeld via goed overleg met actiegroep de Bovengrondse dat zij juridische tegenstand zou laten varen als een veiligheidsonderzoek werd uitgevoerd.⁵²⁸ Daarnaast

518 *Omgevingsstimulering en Verbindingsregie* 2010; *Tegemoetkomingsregelingen ondernemers* 2010. De functie werd in 2010 opgeheven: Stichting Gijzelgracht 2011, p. 5.

519 *Reglement van het Projectcommissariaat voor de Noord/Zuidlijn* 2009; ‘Veerman gaat NZ-lijn bewaken’, *Het Parool* 9 september 2009; *Gemeenteblad* 2019, afd. 1, nr. 1180.

520 ‘Veerman gaat NZ-lijn bewaken’, *Het Parool* 9 september 2009; Interviews betrokkenen 2019.

521 *Instellingsbesluit Projectcommissariaat* 2009.

522 *Nekbrekers* 2019, p. 30.

523 Raats, *Neerlands Diep* 28 april 2016.

524 *Verslag 107 BCU Vijzelgracht* 2009.

525 Interviews betrokkenen 2019.

526 41 bezwaarschriften en 16 beroepsprocedures en 7 hoger beroepsprocedures rondom de nadeelcompensatieverordening: Van Velsen 2014, p. 2; over de tegemoetkomingen werd slechts eenmaal geprocedeerd: Van Velsen 2014, p. 4; volledige cijfers over beroepsprocedures ontbreken helaas, daar niet alle Nederlandse rechtpraak openbaar wordt gemaakt.

527 *Kwartaalverslag nr. 57 over het tweede kwartaal 2008* 2008, p. 16; Herikhuizen 2015, p. 56, 61, 65, 102, 109.

528 Baetens 2012, p. 129.

bestond onder betrokkenen scepsis over het soelaas dat een rechter kon bieden. Volgens sommigen stond de gemeente juridisch zo sterk, dat men het als ondernemer of omwonende zelden zou redden in een procedure. Enkele gedupeerden gaven aan geen bezwaar in te stellen tegen nadeelcompensatiebesluiten, omdat zij de procedure al te lang vonden duren, en niet (nog langer) met het bestuursorgaan in gesprek wilden.⁵²⁹ Ook was men huiverig over de vijandige relatie die procederen kan opwekken tussen partijen⁵³⁰ en voelden ondernemers zich geïntimideerd door de Schadecommissie, die bestond uit oud-rechters.⁵³¹ Belangenvertegenwoordigers en het Schadebureau spanden zich in om te voorkomen dat rechterlijke toetsing nodig zou zijn en probeerden claims minnelijk en naar tevredenheid af te handelen en ondernemers goed voor te bereiden op gesprekken met de Schadecommissie. Men zocht, als het niet om schade ging, ook wel contact met het Projectcommissariaat om te interveniëren zodat deze als informele beroepsinstantie op kon treden.⁵³² Er lijkt in de casus dus in de praktijk voornamelijk naar het voorkomen van ofwel het bieden van alternatieven voor rechtelijke toetsing te zijn gezocht.

6.6.6 Voortvarendheid

Hoewel het belangrijk is dat schadebeleid als zorgvuldig en rechtvaardig wordt ervaren, hebben gedupeerden ook een behoefte aan afsluiting: de afhandeling van schade dient niet oneindig voort te duren. Als de gemeente aandacht zou willen besteden aan het principe van voortvarendheid in schadebeleid, kan zij zorgdragen voor (naleving van) redelijke termijnen; bij schadevaststelling gebruikmaken van standaardisering; en een duidelijk tijdspad uitzetten en naleven voor het schadebeleid als geheel.

6.6.6.1 Redelijke termijnen

Rond de termijnen zien we een diffuus beeld in de verschillende onderdelen van het schadebeleid. De kentering in het project in 2009 betekende voor de afhandeling van bouwschade, nadeelcompensatie en zelfs de leefbaarheidsmaatregelen dat spoediger werd uitgekeerd en uitgevoerd.

Een van de aanbevelingen van de Commissie Veerman in 2009 was gericht op doorlooptijden: '[v]ersnel de procedures van schadeopneming, schadeherstel en schadevergoeding'.⁵³³ Kleine claims zouden zo veel mogelijk informeel moeten worden afgehandeld, waardoor ook kon worden bespaard op deskundigen en procedures. Hiernaast raadde de commissie betere bevoorschotting aan en kwam zij met het idee van een 'vliegende brigade' voor de afhandeling van bouwschade.

⁵²⁹ Rekenkamer Amsterdam 2006, p. 53.

⁵³⁰ Interviews betrokkenen 2019.

⁵³¹ Grinwis, Hooyman & Van Kesteren 2015, p. 16, 21; Stichting Gijzelgracht 2009; Stichting Gijzelgracht 2012, p. 5.

⁵³² Interviews betrokkenen 2019.

⁵³³ Commissie Veerman 2009, p. 28.

Medio 2010 waren deze aanbevelingen opgevolgd waardoor de snelheid van de bouwschadeafhandeling was verbeterd.⁵³⁴

De casco-/funderingsregeling werd ingevoerd om een voortvarende project-uitvoering te bewerkstelligen.⁵³⁵ De regeling kende relatief simpele termijnen: de eerste helft van de bijdrage werd betaald binnen een maand nadat de offertes door de gemeente waren geaccordeerd, en de tweede helft werd overgemaakt binnen een maand nadat de facturen door de gemeente waren geaccordeerd.⁵³⁶

Rond de nadeelcompensatie bleek het lastig om redelijke termijnen te hantieren. De gemeente had ingezet op een snelle schadeafhandeling⁵³⁷ met termijnen waardoor de procedure hooguit een jaar zou duren.⁵³⁸ Deze termijnen werden echter niet gehaald.⁵³⁹ De regeling werd dermate zorgvuldig ingevuld en uitgevoerd door de Schadecommissie dat een procedure twee tot drie jaar duurde.⁵⁴⁰ Hoewel de gemeente probeerde de uitvoering te versnellen via mandaatverlening aan de directeur van het Schadebureau voor kleinere claims (onder de € 5.000)⁵⁴¹ en via voorschotverlening, bood dit weinig soelaas: ondernemers bleven onzeker over de uiteindelijke afrekening⁵⁴² en de verlening van voorschotten resulteerde in verminderde (advies-)capaciteit waardoor definitieve besluiten (nog) later kwamen.⁵⁴³ Toen circa 2009 meermaals bleek dat de termijnoverschrijdingen van de Schadecommissie voor ontevredenheid en inefficiëntie bleven zorgen,⁵⁴⁴ wijzigde de gemeenteraad de verordening.⁵⁴⁵ Het Schadebureau kon besluiten op een aanvraag zonder inschakeling van de Schadecommissie, als de verzoeker hiermee akkoord ging.⁵⁴⁶ Voortvarendheid moest derhalve worden afgewogen tegen zorgvuldigheid. De gemeente besloot – na externe druk – dat de zorgvuldige afhandeling van claims niet in lijn was met het doel van de nadeelcompensatieverordening, namelijk het tijdig compenseren van schadelijdende ondernemers.

Bij de uitkering van financiële tegemoetkomingen voor omwonenden had de gemeenteraad juist gekozen voor een versimpelde procedure omdat zij het ‘te omslachtig en te tijdrovend’⁵⁴⁷ achtte als omwonenden hun schadevergoeding via de bestaande schaderegeling (als nadeelcompensatie) moesten claimen. Ook hier werd de uitbetaling via termijnen na verloop van tijd coulanter: tot en met 2009 vond uitbetaling achteraf plaats; in de regeling van 2010 besloot men om deze tegemoetkoming eenmaal per zes maanden te verstrekken.⁵⁴⁸ De praktische leef-

534 ‘Onderzoek Rijkswaterstaat naar de implementatie van de gemeente Amsterdam van de aanbevelingen van de Commissie Veerman’ 2010; Interviews betrokkenen 2019.

535 *Gemeentebblad* 2000, afd. 3, nr. 386.

536 *Gemeentebblad* 2000, afd. 3, nr. 386.

537 *Gemeentebblad* 2000, afd. 3, nr. 392; *Gemeentebblad* 2000, afd. 1, nr. 393.

538 *Gemeentebblad* 2000, afd. 3, nr. 392.

539 Wendel, *ANP* 25 januari 2005; Couzy, *Het Parool* 11 februari 2005; Couzy, *Het Parool* 12 februari 2005; Rekenkamer Amsterdam 2006.

540 Rekenkamer Amsterdam 2006, p. 8.

541 *Gemeentebblad* 2006, afd. 1, nr. 438.

542 Stichting Gijzelgracht 2009, p. 9, 14.

543 Rekenkamer Amsterdam 2006, p. 8.

544 Commissie Veerman 2009, p. 26; Stichting Gijzelgracht 2009, p. 11-12; Gemeentelijke Ombudsman 3 december 2009, p. 2.

545 Mede naar aanleiding van moties: *Gemeentebblad* 2010, afd. 1, nr. 149; *Gemeentebblad* 2010, afd. 1, nr. 150.

546 *Gemeentebblad* 2011, afd. 1, nr. 577.

547 *Gemeentebblad* 2004, afd. 3A, nr. 252/628.

548 *Gemeentebblad* 2010, afd. 3A, nr. 128/294.

baarheidsmaatregelen werden zo snel mogelijk uitgevoerd en na de herbezinning van het project kregen omgevingsmanagers via mandaat de bevoegdheid om bij problemen onder € 500 zelf te handelen, voor problemen tussen € 500 en € 1.000 overleg te voeren met hun leidinggevende, en alleen voor het verhelpen van problemen die meer dan € 1.000 kosten een uitgebreidere procedure te volgen. Deze werkwijze was ingesteld ten behoeve van de ‘responsnelheid’⁵⁴⁹ en was volgens betrokkenen effectief en doelmatig.⁵⁵⁰

6.6.6.2 *Standaardisering*

Tijdens de schadeafhandeling van de Noord/Zuidlijn is meermaals gebruikgemaakt van gestandaardiseerde (ook wel forfaitaire of vaste) bedragen en vergoedingen. Zo bestond de tegemoetkomingsregeling uit forfaitaire bedragen: hoeveel men ontving werd bepaald aan de hand van het VROM-puntenstelsel⁵⁵¹ en omwonenden stelden die vergoeding op prijs.⁵⁵² Het zou ingewikkeld zijn geweest om per omwonende of ondernemer een berekening te maken van de schade door de overlast.⁵⁵³ Vanaf 2010 ontvingen ook de ondernemers deze vaste maandelijks tegemoetkoming, die zij onder meer konden inzetten om hun vaste lasten te dekken.⁵⁵⁴

In de afhandeling van nadeelcompensatieclaims is een gemêleerd beeld zichtbaar wat betreft standaardisering. Gedupeerde ondernemers waren zelden tevreden met de uiteindelijke schadeberekening en vonden de transactiekosten van de Schadecommissie te hoog.⁵⁵⁵ Gelet op de hoogte van de vergoedingen werd het echter niet verantwoordelijk geacht om hier met forfaitaire bedragen te werken⁵⁵⁶ – het Schadebureau heeft uiteindelijk zo’n € 63 miljoen aan nadeelcompensatie verstrekt,⁵⁵⁷ waarbij het totale bedrag van de leefbaarheidsmaatregelen – zo’n € 5 miljoen⁵⁵⁸ – in het niet valt. Gedupeerden klaagden ook dat de gestandaardiseerde tegemoetkoming voor deskundigenkosten in de nadeelcompensatieprocedure onvoldoende was om de werkelijke kosten te dekken.⁵⁵⁹

6.6.6.3 *Duidelijk tijdspad*

De onderdelen van het schadebeleid kenden soms onduidelijkheden wat betreft hun tijdspad. Aangezien de vergoeding van bouwschade voortvloeide uit wettelijke aansprakelijkheid, was deze vorm van schadevergoeding alleen gebonden aan de vijfjarige verjaring uit art. 3:310 BW lid 1. De casco-/funderingsregeling werd – vanuit coulance – langer ingezet dan vooraf beoogd; de ‘start bouw’ werd aangemerkt als het boren vanaf het Scheldeplein in 2011, terwijl de bouw op vele

549 Detmar & Sheerazi 2009, p. 3.

550 Interviews betrokkenen 2019.

551 *Gemeentebld* 2006, afd. 3A, nr. 155/310; *Gemeentebld* 2008, afd. 3A, nr. 199/501; *Gemeentebld* 2010, afd. 3A, nr. 128/294.

552 Herikhuizen 2015.

553 *Gemeentebld* 2010, afd. 3A, nr. 128/294.

554 Interviews betrokkenen 2019.

555 Grinwis, Hooyman & Van Kesteren 2015, p. 16.

556 Interviews betrokkenen 2019.

557 Grinwis, Hooyman & Van Kesteren 2015, p. 20.

558 Herikhuizen 2015, p. 38.

559 Rekenkamer Amsterdam 2006, p. 9.

andere locaties al jarenlang gaande was.⁵⁶⁰ Verzoeken tot nadeelcompensatie konden worden ingediend tot een jaar na ingebruikname van de metrolijn,⁵⁶¹ maar het Schadebureau heeft bij de voltooiing van ondergrondse bouwactiviteiten in 2015 geprobeerd om nog lopende nadeelcompensatieverzoeken zo spoedig mogelijk via voorstellen aan ondernemers af te ronden.⁵⁶² Rondom hetzelfde moment zijn ook de tegemoetkomingsregelingen en de leefbaarheidsmaatregelen tot een natuurlijk einde gekomen.⁵⁶³ De herinrichting van de omgeving bovengronds bleef overigens nog jaren voortduren onder de noemer de Rode Loper.⁵⁶⁴

Het grotere probleem binnen de casus aanleg van de Noord/Zuidlijn was echter dat het tijdspad van de aanleg allesbehalve helder was voor de omgeving. Dit gaf de gemeente en de projectorganisatie pas echt toe naar aanleiding van het advies van de Commissie Veerman.⁵⁶⁵ Omdat het project steeds uitliep, ontstond ook langer schade dan verwacht, wat het vertrouwen in de overheid geen goed zal hebben gedaan – verwachtingen werden immers niet nagekomen. Na het advies van de Commissie Veerman vond een kentering plaats, waardoor het nieuw uitgestippelde tijdspad vrijwel helemaal (met een paar maanden uitloop⁵⁶⁶) werd gevolgd. Pas toen men naar aanleiding van dat advies open was over de uiteindelijke vertraging in het project, kreeg de omgeving het idee te weten waar zij aan toe was. Ook sceptische betrokkenen konden anno 2017-2018 zien dat de metrolijn eindelijk, grotendeels in lijn met de beloftes volgend op het advies van de Commissie Veerman, was afgebouwd.

6.6.7 *Terugblik: toepassing van principes van vertrouwenwekkend schadebeleid*

Via de toepassing van mijn theoretisch kader heb ik mij gericht op de mate waarin de zes principes en zeventien onderliggende beleidsinstrumenten te herkennen zijn in de onderdelen van het schadebeleid, en in hoeverre hun aan- of afwezigheid effect lijkt te sorteren op tevredenheid en vertrouwen van gedupeerden. In tabel 6.1 wordt schematisch op hoofdlijnen weergegeven in hoeverre in de casus aanleg van de Noord/Zuidlijn sprake was van toepassing van deze principes en instrumenten en de mate waarin deze van invloed (positief of negatief) lijken te zijn geweest op het vertrouwen van gedupeerden.

⁵⁶⁰ *Gemeentebld* 2011, afd. 1, nr. 385.

⁵⁶¹ *Gemeentebld* 2011, afd. 1, nr. 577.

⁵⁶² Van Velsen 2015.

⁵⁶³ Van Velsen 2015.

⁵⁶⁴ 'Rode Loper moet visitekaartje Amsterdam worden', *Het Parool* 3 december 2008; Huisman, *Het Parool* 17 februari 2017.

⁵⁶⁵ *Gemeentebld* 2009, afd. 1, nr. 385.

⁵⁶⁶ 'Noord/Zuidlijn gaat pas rijden in 2018', *Het Parool* 8 juli 2016.

Principes en instrumenten	Analyse schadebeleid op hoofdlijnen
 Erkenning	Na Commissie-Veerman geboden door ruimhartige aanpak gekoppeld met ruimer financieel en organisatorisch mandaat. Het toepassen van het principe leek tevredenheid en vertrouwen te verhogen.
<i>Verantwoordelijkheid schadebeleid</i>	Kaders waren voor de bouw aanwezig, maar vooral de toegepaste ruimhartigheid vanaf 2009 stemde tevreden en wekte vertrouwen.
<i>Excuses</i>	Niet aangeboden, inzet projectorganisatie en omwonenden was 'geen woorden maar daden'. Afwezigheid lijkt niet veel invloed op tevredenheid of vertrouwen te hebben gehad.
<i>Financiële bijdrage</i>	Gemeente droeg vrijwel alle financiële lasten. Vooral ruimhartige schadevergoeding via nadeelcompensatie en tegemoetkomingen na 2010 worden door ondernemers en omwonenden gewaardeerd. Zij gaven aan meer tevreden te zijn en het leek vertrouwen te herstellen.
<i>Bewijslastverdeling</i>	Invoering omgekeerde bewijslast werd ervaren als positief signaal van ruimhartigheid. Het instrument leek te resulteren in meer tevredenheid en vertrouwen over de aanpak van de projectorganisatie.
 Participatie	Gecreëerde dialoog tussen overheid en burger droeg bij aan wederzijds begrip en herstel vertrouwen.
<i>Inspraakmogelijkheden</i>	Na Veermanadvies sterk ingezet op dialoog en co-creatie. Resulteerde in meer draagvlak, tevredenheid en vertrouwen.
<i>Consensus</i>	Geen consensus gezocht, wel ingezet op tegenspraak. Gebrek aan zoeken naar consensus lijkt beperkt effect op tevredenheid en vertrouwen te hebben; tegenspraak en inspraakmogelijkheden leken al relatief tevreden te stellen.
 Begrijpelijkheid	Vanaf begin schadebeleid aandacht voor duidelijkheid in opzet, maar beste begrip werd gerealiseerd nadat persoonlijke relaties waren opgebouwd via loket en begeleiding. Dat zorgde voor meer tevredenheid en vertrouwen onder omwonenden en ondernemers.
<i>Onderbouwing beleidskeuzes</i>	Regelgeving was niet altijd duidelijk voor gemiddelde burger; uitbreiding van schadebeleid na Veerman werd beter onderbouwd, wat leek te resulteren in meer tevredenheid en vertrouwen.
<i>Gerichte communicatie</i>	Was aanvankelijk vooral formalistisch maar gedurende project werden relaties met omgeving opgebouwd waardoor direct werd gecommuniceerd met doelgroepen, wat tevredenheid en vertrouwen leek te verhogen.
<i>Begeleiding</i>	Vooral na Veermanadvies verzorgden Schadebureau en omgevingsmanagers persoonlijke begeleiding, waar gedupeerden zeer tevreden over waren en wat positieve effecten op vertrouwen had.
<i>Eénloketgedachte</i>	Schadebureau was opgericht als centraal loket en zijn dienstverlening werd goed gewaardeerd; dit zorgde voor veel tevredenheid en vertrouwen in de aanpak van de gemeente.
 Openbaarheid	Veermanadvies resulteerde in strategisch inzetten transparantie, wat de geloofwaardigheid van overheid verbeterde en resulteerde in meer tevredenheid en vertrouwen.
<i>Open over totstandkoming schadebeleid</i>	Overheid maakte gebruik van reguliere kanalen om beleid en onderbouwing te publiceren. Dit leek beperkt effect te hebben op tevredenheid of vertrouwen.
<i>Open over risico's</i>	Omgeving werd eerst verrast door risico's. Na Veerman werd transparantie expliciet uitgangspunt; dit werd op prijs gesteld en wekte vertrouwen.
 Onafhankelijkheid	De onafhankelijke positie van het Schadebureau werd op prijs gesteld en resulteerde in tevredenheid en vertrouwen.
<i>Onafhankelijke expertise</i>	Veel waarde werd gehecht aan inzet onafhankelijke deskundigen en beslissers bij Schadebureau en Schadecommissie. Deze aanpak betekende relatief veel tevredenheid en vertrouwen vanuit gedupeerden.

<i>Toegankelijke rechtsbescherming</i>	Hoewel de meeste onderdelen van het schadebeleid bestuursrechtelijke rechtsbescherming kenden, werd hier beperkt gebruik van gemaakt; veel burgers probeerden gang naar rechter te voorkomen omdat zij beperkt vertrouwen hadden in de uitkomsten vanwege de positie, tijd en middelen van de gemeente. Het beperkte gebruik kan echter ook worden gezien als teken van tevredenheid en vertrouwen over het ingezette schadebeleid; <i>second opinion</i> rechter schijnbaar niet nodig.
 Voortvarendheid	Procedures duurden aanvankelijk te lang en project liep vele jaren uit wat resulteerde in ontevredenheid en wantrouwen. De wijzigingen na het Veermanadvies resulteerden in meer snelheid en tevredenheid, maar het project en de schadeafhandeling had inmiddels veel vertraging opgelopen.
<i>Redelijke termijnen</i>	Eerste jaren werden termijnen niet nageleefd wat resulteerde in frustratie; na Veermanadvies resulteerden praktische wijzigingen in meer snelheid en iets meer tevredenheid en vertrouwen, hoewel de ontstane vertraging per saldo in ergernis resulteerde.
<i>Standaardisering</i>	De uitgekeerde gestandaardiseerde tegemoetkomingen werden goed gewaardeerd, vooral toen hun toepassing werd uitgebreid. Deze (periodieke) uitkeringen resulteerden in meer tevredenheid en vertrouwen.
<i>Duidelijk tijdspad</i>	Project liep grootschalige vertraging op; na Commissie Veerman werd nieuw tijdspad geschetst en grotendeels nageleefd. De ontstane vertraging betekende echter voor gedupeerden veel ontevredenheid en wantrouwen over project.

Tabel 6.1 Analyse van de toepassing van principes en instrumenten van vertrouwenwekkend schadebeleid en in hoeverre zij succesvol lijken te zijn geweest wat betreft tevredenheid en vertrouwen van gedupeerden in de casus aanleg van de Noord/Zuidlijn.

6.7 Conclusie: Schadebeleid en vertrouwen in de casus

Hoewel de gemeente Amsterdam zich bij het besluit tot aanleg van de Noord/Zuidlijn in 1996 uitsprak voor een overzichtelijk en burgervriendelijk schadebeleid en met een Schaderegeling en centraal Schadebureau de basis legde, lijken vooral de wijzigingen na het advies van de Commissie Veerman een belangrijke bijdrage te hebben geleverd in de succesvolle, bevredigende aanpak van schade en het herwinnen van het vertrouwen van de Amsterdammers. Veerman stelde dat ruimhartigheid op zijn plek was vanwege de bijzondere, unieke, last die de omwonenden van het metrotracé moesten dragen.⁵⁶⁷ Dat betekende niet alleen een wijziging in het schadebeleid, maar ook in de institutionele context van het project. De omwonenden ervaarden erkenning van hun abnormale last via de betrokkenheid van wethouder Wiebes en burgemeester Van der Laan;⁵⁶⁸ via het besluit van de gemeenteraad om de projectorganisatie een ruim (financieel) mandaat te verlenen zodat beter naar de omgeving kon worden geluisterd via een open communicatiestrategie;⁵⁶⁹ en via de nieuwe cultuur en uitvoeringspraktijk van de projectorganisatie.⁵⁷⁰

⁵⁶⁷ *Gemeentebblad* 2010, afd. 3A, nr. 128/294; *Gemeentebblad* 2011, afd. 1, nr. 577; Hoitink, *Overheid & Aansprakelijkheid* 2010/3.

⁵⁶⁸ Interviews betrokkenen 2019.

⁵⁶⁹ *Gemeentebblad* 2009, afd. 1, nr. 385; *De Noord/Zuidlijn. Eindrapportage* 2019, p. 8.

⁵⁷⁰ *Enquêtecommissie Noord/Zuidlijn* 2009, p. 206-214; *De diepte in. Een leergeschiedenis van de drie diepe stations van de Noord/Zuidlijn* 2016, p. 50; *Nekbrekers* 2019, p. 28, 50-51.

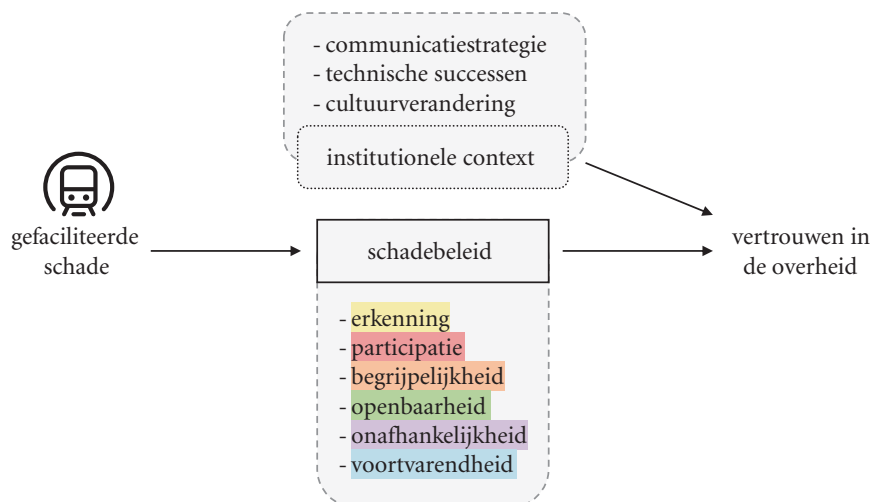
Het schadebeleid werd door omwonenden pas positief ervaren toen de gemeente een andere houding aannam, meer ruimhartigheid betrachtte en verder ging dan haar verplichtingen, in de woorden van Veerman een ‘faire behandeling ... die wordt gekenmerkt door welwillendheid, redelijkheid, snelheid, openheid en toewijding.’⁵⁷¹ De combinatie van meer vrijheid en vertrouwen vanuit politiek en bestuur richting de bedrijfsvoering van de projectorganisatie en het Schadebureau; decentralisatie en open communicatie; het faciliteren van dialoog met de omgeving; en ruimhartigheid in de schadeafhandeling resulteerden in een geleidelijk herstel van vertrouwen.

De omgeving stelde zowel de financiële als procedurele ruimhartigheid op prijs. Door aan een steeds grotere groep een maandelijks tegemoetkoming te verstrekken, erkende de gemeente voor omwonenden en ondernemers dat hun ervaren overlast niet normaal was. Via de omkering van bewijslast en de vliegende brigade, die bouwschade in natura herstelde, kreeg de omgeving het gevoel dat de gemeente haar verantwoordelijkheid nam. Door de omgeving te laten meepraten over de opzet en uitvoering van de technische en schademaatregelen en tegenstand te faciliteren, werden de oplossingen gedragen door de buurt. Omdat de projectorganisatie actief de verwachtingen manageerde en in de openbaarheid trad over risico's rond de aanleg van de Noord/Zuidlijn, werd de omgeving juist gerustgesteld. Bovendien wisten omwonenden en ondernemers dat zij altijd konden aankloppen bij bevlogen omgevingsmanagers én een onafhankelijk Schadebureau die beide via een persoonlijke benadering zo snel mogelijk problemen en schade probeerden op te lossen.

Via de lens van de zes vertrouwenwekkende principes en onderliggende beleidsinstrumenten uit mijn theoretisch kader is te concluderen dat de overheid in kwestie, de gemeente, veel onderdelen hiervan succesvol heeft weten in te zetten. De gemeente heeft onder de noemer *erkenning* een rol gespeeld in de opzet van het schadebeleid, en financieel bijgedragen aan de schadevergoeding via de subsidieregeling voor casco- en funderingsherstel, de verordening nadeelcompensatie en planschade, de tegemoetkomingsregeling en de leefbaarheidsmaatregelen. Ook heeft de gemeente enige *participatiemogelijkheden* gerealiseerd in de schadeafhandeling, en het proces van schadeafhandeling *begrijpelijk* gemaakt door één loket in te richten, bewoners actief te begeleiden, en gericht met gedupeerden te communiceren. Hiernaast is de gemeente in de *openbaarheid* getreden over de totstandkoming van het schadebeleid en vooral over de risico's rond de aanleg van de Noord/Zuidlijn. Het Schadebureau opereerde *onafhankelijk* van de projectorganisatie en er was binnen de regelingen een mogelijkheid voor bestuursrechtelijke toetsing, hoewel hier relatief weinig gebruik van werd gemaakt. De schadeafhandeling verliep aardig *voortvarend* via redelijke termijnen en de gemeente communiceerde over het tijdsplan van het project en het bijbehorende schadebeleid. Een instrument is deels zichtbaar: de gemeente lijkt de keuzes in het proces van schadeafhandeling weinig expliciet naar haar burgers te hebben onderbouwd. Twee instrumenten lijken afwezig in de casus: de gemeente heeft

571 Commissie Veerman 2009, p. 27.

geen excuses aangeboden of consensus met stakeholders geprobeerd te bereiken, maar zich op inspraakmogelijkheden en georganiseerde tegenspraak gericht.



Figuur 6.5 Schematische weergave van de analyse van het schadebeleid rond de aanleg van de Noord/Zuidlijn via toepassing van mijn theoretisch kader van vertrouwenwekkend schadebeleid, rekening houdend met de institutionele context.

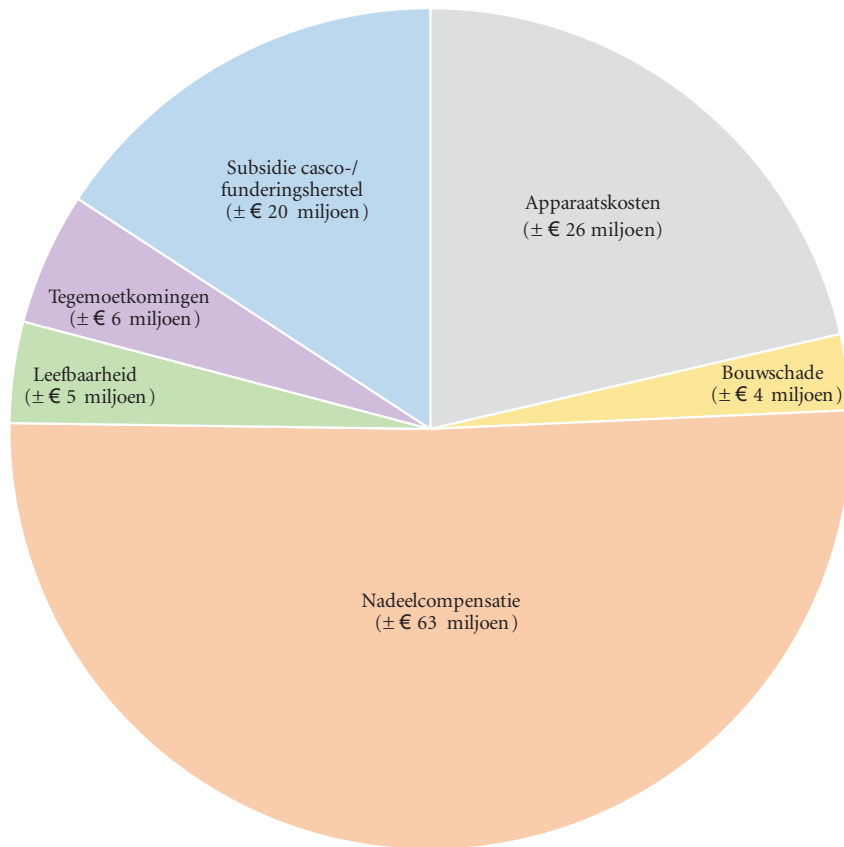
Belangrijke kanttekening blijft dat de meeste van deze principes pas gaandeweg aan het schadebeleid zijn toegevoegd. Eigenlijk waren vooral de (financiële) erkenning en het onafhankelijke loket vanaf het begin aanwezig. De gewaarwording van de andere principes is te identificeren vanaf 2009, als de gemeente een herstart van het project heeft ingezet. Hoewel sommige principes ‘op papier’ misschien al wel aanwezig waren, ervaren de gedupeerden het beleid van de gemeente (nog) niet als ruimhartig, en (dus) niet als vertrouwenwekkend. Veel valt of staat bij de uitvoering van het schadebeleid, en de houding van de organisatie(s) die dit uitvoeren. Volgens diverse bronnen waren het vooral de principes participatie en openbaarheid die bijdroegen aan de kentering in het vertrouwen. Tegelijkertijd benadrukten betrokkenen dat het relatieve succes van het project Noord/Zuidlijn juist tot stand kwam door de samenhang tussen de verscheidene maatregelen.⁵⁷²

Tijdens de aanleg van de Noord/Zuidlijn heeft een leerproces plaatsgevonden binnen de projectorganisatie, waardoor het project en het schadebeleid als steeds vertrouwenwekkender werd ervaren. Niet voor niets staat men in de eindrapportage van het project stil bij de les: ‘Wees een geloofwaardige, betrouwbare overheid’, uitgewerkt via de adagia ‘Eerlijk zijn over tijd en geld: betrouwbaar, efficiënt en fair;’ en ‘Niet te vroeg beginnen: investeer in de relatie met de omgeving’.⁵⁷³ De herstart van het project in 2009 heeft gezorgd voor een terugkeer

⁵⁷² Herikhuisen 2015, p. 60, 110.

⁵⁷³ Gemeente Amsterdam 2019, p. 52.

van vertrouwen. De verzakkingen en de daaropvolgende adviezen boden de projectorganisatie de ruimte, tijd en geld om het anders aan te pakken. Daarbij moet worden opgemerkt dat het schadebeleid in totaal zo'n € 124 miljoen bedroeg (zie ook figuur 6.6), een kleine 4% van de € 3,1 miljard die het project in totaal behelsde.⁵⁷⁴ De door mij bestudeerde principes van het schadebeleid hebben een rol gespeeld in het herstel van vertrouwen, vooral participatie en openbaarheid, maar ook de bredere communicatiestrategie en omgevingsmanagement, de gewijzigde opzet en cultuur van de projectorganisatie, en het feit dat de Noord/Zuidlijn eindelijk rijdt en dat er geen grote verdere problemen in de aanleg zijn geweest. Volgens de metrowet van journalist Henk Hofland: 'elke metro is mislukt totdat hij rijdt.'⁵⁷⁵



Figuur 6.6 Kosten van het schadebeleid rond de aanleg van de Noord/Zuidlijn.⁵⁷⁶

⁵⁷⁴ Gemeente Amsterdam 2019, p. 6.

⁵⁷⁵ Soetenhorst 2018.

⁵⁷⁶ Vergoedingen voor bouwschade, nadeelcompensatie, tegemoetkomingen, en apparaatskosten: Grinwis, Hooyman & Van Kesteren 2015, p. 12; leefbaarheid: Herikhuisen 2015, p. 38; casco-/funderingsherstel: *Gemeentebld* 2000, afd. 1, nr. 386; *Gemeentebld* 2006, afd. 1, nr. 245. NB: Een additionele ruime € 6 miljoen aan bouwschade is verhaald op de verzekering: Grinwis, Hooyman & Van Kesteren 2015, p. 13; de kosten van de verzekeringen zijn in dit overzicht niet meegenomen.

Aan het begin van het project leefde de projectorganisatie nog (te) veel in een eigen technische en juridische werkelijkheid. Illustratief is de gedupeerde die naar de bouwkeet ging toen zijn huis verzakte, maar een ongeïnteresseerde aannemer aantrof die zich niet kon voorstellen en weigerde te geloven – vanuit zijn technische, ‘objectieve’ werkelijkheid – dat de waterlekkages konden leiden tot een verzakking van zijn huis, waardoor hij de bouwkeet niet verliet om zelf een kijkje te nemen.⁵⁷⁷ Tunnelvisie. Als het budget op scherp staat, is (geld voor) ‘omgeving’ vaak bijzaak.⁵⁷⁸ De verzakkingen en de daaropvolgende adviezen boden projectorganisatie en Schadebureau de ruimte, tijd en het geld om het anders aan te pakken, met een open blik en uitgestrekte hand richting de omgeving. De Noord/Zuidlijn is daarmee een voorbeeld van hoe een weloverwogen bestuurlijk en financieel mandaat kan resulteren in een gewaardeerd en betrouwbaar overheidsproject.

Het lerende effect van de Noord/Zuidlijn lijkt binnen de gemeente Amsterdam echter tegen te vallen. Het voordeel dat de Noord/Zuidlijn had via haar bijzonderheid – door de unieke opzet van het project kon zij de ruimte, tijd en het geld krijgen om succesvol en ruimhartig te worden afgerond – betekent tevens dat die aanpak niet overal wordt toegepast. Dit ondanks het feit dat de gemeente inzette op kennisborging⁵⁷⁹ en dit een van de doelen van de in 2012 opgerichte Dienst Metro maakte.⁵⁸⁰ Gijzelgracht signaleerde dat het leereffect beperkt bleek.⁵⁸¹ In de evaluatie van het Schadebureau werd gewaarschuwd: ‘Het verlies zal dan liggen in de vermoedelijk meer afstandelijke en vormelijke wijze waarop de gemeentelijke organisatie bij schadezaken omgaat met bewoners en belanghebbenden bij grote projecten.’⁵⁸² Volgens de *second opinion* bij de eindrapportage uit 2019 werkt de kennisoverdracht tot dan toe ‘primair omdat de NZL’ers zich (ook informeel) inspannen voor andere projecten. Aangezien bij de NZL veel gebruik is gemaakt van inhuur, leidt dit logischerwijs tot het risico dat deze inzet in de toekomst niet vanzelfsprekend is.’⁵⁸³ Gezien de successen die door de kentering van de aanleg van de Noord/Zuidlijn kunnen worden aangewezen, zou het zonde zijn als de gemeente zo haar opgebouwde wijsheid verspeeld.

577 Soetenhorst 2018, p. 202; Interviews betrokkenen 2019.

578 Baetens 2012, p. 57-58, 84.

579 Zoals ook blijkt uit de uitgave E.E. van der Laan, *Lessen uit de Noord/Zuidlijn*, Gemeente Amsterdam 2011; Motie T Gemeenteraad 11 juli 2019.

580 Gemeente Amsterdam 2019, p. 49.

581 Stichting Gijzelgracht 2016; Stichting Gijzelgracht 2018; Doeswijk, *De VijzelCourant* februari/maart 2016, p. 2.

582 Grinwis, Hooyman & Van Kesteren 2015, p. 22.

583 Van der Bilt, Gerdes & Minderhoud 2019, p. 2.

7.1 Inleiding en leeswijzer

De Nederlandse nationale luchthaven Schiphol is na de Tweede Wereldoorlog uitgegroeid tot een zogenaamde *mainport*, een kern van verbinding tussen Nederland en de wereld. Voor het kleine land dat Nederland is, is de luchthaven – en zijn groei – buitenproportioneel. Schiphol is ‘groter dan Nederland’.¹ Het vliegveld ligt centraal in de Randstad, een gebied dat tevens grote groei heeft gekend: door verstedelijking wonen steeds meer mensen in de buurt van Schiphol. Dus terwijl Schiphol uitbreidde, leek de omgeving steeds dichterbij zowel de luchthaven als het besluitvormingsproces rond die luchthaven te komen.

Door technologische en economische ontwikkelingen als de komst van straalmotoren in de jaren ’60, de steeds grotere vliegtuigen en een toename van het aantal passagiers- en vrachtluchten, nam geluidsoverlast in de directe en verdere omgeving van Schiphol toe.² Eind jaren ’70 erkende de overheid geluidsoverlast – ook van andere bronnen zoals wegverkeer en industrie – als maatschappelijk probleem, en begon men maatregelen te nemen om de burgers hier zo veel mogelijk tegen te beschermen.³ Omdat Schiphol van nationaal belang werd en wordt geacht, speelt het Rijk hier de belangrijkste rol als overheidsactor.⁴ Zowel de schadeoorzaken als de schademaatregelen komen voort uit nationaal beleid. Ik geef in par. 7.2 een beknopt overzicht van de geschiedenis van de luchthaven, en bespreek in par. 7.3 de ontwikkelingen rondom het vertrouwensniveau in de casus aan de hand van enquêtes, mediaberichten, klachten en onderzoeken naar de omgeving.

Er zijn grenzen gesteld aan de groei van Schiphol, aan het soort vliegtuigen, de momenten waarop men mocht vliegen – bronmaatregelen, waardoor werd voorkomen dat (meer) hinder ontstond – en aan de andere kant zijn huizen geïsoleerd en eigenaren gecompenseerd voor schade.⁵ De afgelopen jaren is (wederom) een maatschappelijke discussie gaande; Schiphol zit aan de grens van haar toegestane potentieel (de zogenaamde Aldersakkoorden voorzagen in afspraken tot

1 Riemens 2011.

2 Bouwens & Dierikx 1996, p. 124-125, 156-203.

3 Wet geluidhinder, *Stb.* 1979, nr. 99.

4 El Makhoulfi 2013, p. 249.

5 Als strategie uiteengezet in *Kamerstukken I* 1981 16400 XII, nr. 4, p. 6.

2020, terwijl het afgesproken maximumaantal passagiers reeds in 2017 bereikt werd⁶) en Lelystad Airport was bedoeld om verdere groei te kunnen faciliteren. Inmiddels is de vraag of groei van Schiphol wel gewenst is, en zo ja, waar deze dan nog plaats mag vinden.⁷ Die recente ontwikkelingen⁸ vormen echter niet mijn focus; mijn onderzoek en dit hoofdstuk zijn een beschouwing van het schadebeleid rond de uitbreidingen tot nu toe.

Hoewel door bronbeperkingen en schademaatregelen objectief gezien door de jaren heen minder geluidsoverlast werd veroorzaakt – deze objectieve hoeveelheid geluid noemt men *geluidsbelasting* – nam het aantal klachten over die geluidsoverlast toe.⁹ Er bestaat dus een paradox tussen vermindering van objectieve overlast en vermeerdering van subjectieve overlast. Klachten komen voort uit *geluidhinder*, de subjectieve beleving van geluid, die per persoon verschilt. De ervaring van geluidhinder blijkt het resultaat van het beleidsdiscours; de ervaring van geluidhinder is een combinatie van (‘objectieve’) geluidsbelasting gecombineerd met sociale en persoonlijke factoren zoals iemands denkkader en mate van vertrouwen in de overheid en de luchthaven.¹⁰

Er is naast het schadebeleid een aantal andere factoren dat het vertrouwensniveau in de casus beïnvloedt; in par. 7.4 besteed ik daarom aandacht aan de institutionele context rondom de luchthaven. Zo zette het Rijk lang in op een overlegcultuur waarbij de regierol van de overheid op de achtergrond kwam te staan; kon het aantrekkelijk zijn om het probleem te verplaatsen (ook wel het waterbedeffect); speelde een discussie over de meetbaarheid van en betrouwbaarheid van cijfers over de overlast; twijfelden omwonenden over de belangen van de overheid vanwege de hechte relatie tussen luchthaven en het Rijk; en hanteerde de luchthaven een proactieve communicatiestrategie richting de omwonenden.

Ik onderscheid drie onderdelen van het schadebeleid rondom Schiphol en beschrijf deze in par. 7.5:

1. Geluidsisolatie: de overheid werkte sinds de jaren '80 onder de noemer GIS aan drie geluidsisolatieprojecten in de directe omgeving van Schiphol (par. 7.5.1).
2. Nadeelcompensatie en planschade: rond de komst van de Polderbaan ontstond behoefte aan een schaderegeling voor de nadeelcompensatie en planschade die deze grote planologische wijziging met zich mee zou brengen, uitgevoerd door het Schadeschap luchthaven Schiphol (par. 7.5.2).
3. Leefbaarheidsmaatregelen: ten behoeve van de omgeving is een aantal leefbaarheidsmaatregelen genomen, waarvan het Aldersakkoord over omgevingskwaliteit en de hieruit voortkomende Stichting Leefomgeving Schiphol de belangrijkste pijlers vormen (par. 7.5.3).

⁶ De Wit & Burghouwt 2017, p. 1-11.

⁷ Zie bijvoorbeeld *Luchtvaartbeleid: een nieuwe aanvliegroute* 2019.

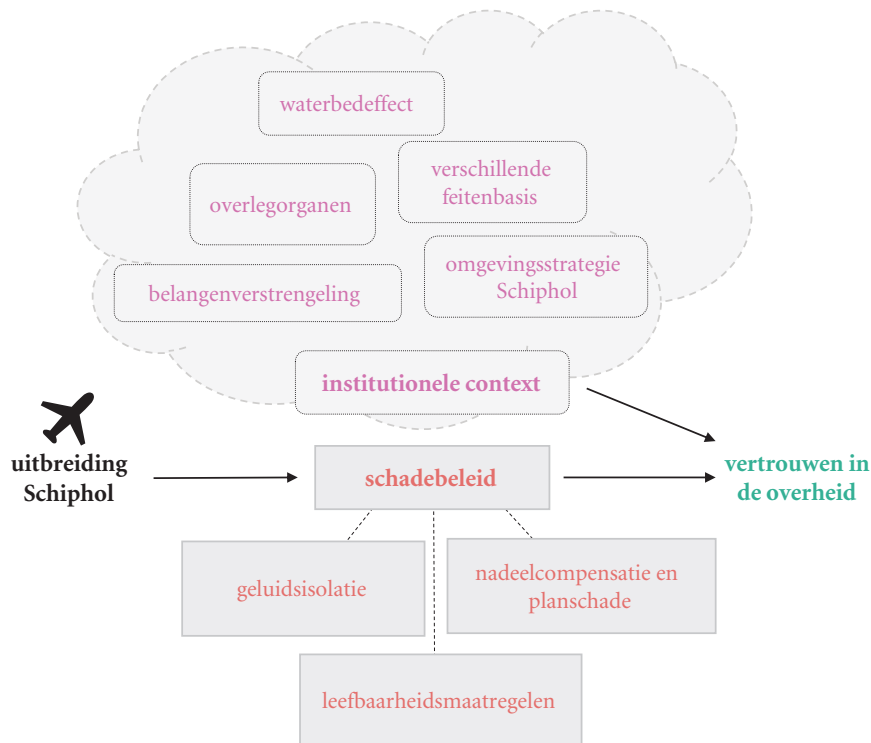
⁸ Waaronder de Luchtvaartnota 2020-2050: *Kamerstukken II* 2019/20, 31936, nr. 741; *Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050* 2020.

⁹ Broër 2006; Kroesen 2011.

¹⁰ Broër 2006; Kroesen 2011.

Ik geef voor ieder onderdeel een overzicht van het ontstaan en verloop van de schademaatregelen, en de evaluatie en reacties vanuit gedupeerden, toezichthouders en belangenvertegenwoordigers op deze maatregelen.

In par. 7.6 sta ik stil bij de wijze waarop de interdisciplinaire principes uit hoofdstuk 4 terugkomen in deze vormen van schadebeleid. Heeft de overheid bij het vaststellen van de verschillende onderdelen van het schadebeleid nagedacht over erkenning, participatie, begrijpelijkheid, openbaarheid, onafhankelijkheid, en voortvarendheid, en de onderliggende beleidsinstrumenten die zij toe kan passen om deze principes na te streven; en zijn hier resultaten van te herkennen in de beleving en beoordeling van het schadebeleid? In par. 7.7 beantwoord ik de centrale onderzoeksvraag van dit hoofdstuk: wat was de bijdrage van de interdisciplinaire principes en beleidsinstrumenten, mede in het licht van de verdere contextuele factoren, in het verloop van het vertrouwen van burgers in hun overheid in de casus uitbreiding van luchthaven Schiphol?



Figuur 7.1 Schematische weergave van de analyse in dit hoofdstuk: wat is, rekening houdend met de institutionele context, het effect van schadebeleid rond de uitbreiding van luchthaven Schiphol op het vertrouwen in de overheid?

7.2 De uitbreiding van luchthaven Schiphol

Over de geschiedenis van Schiphol zijn verscheidene boeken verschenen;¹¹ ik richt mij in deze paragraaf op een beknopte beschrijving van met name het bestuurlijke proces rond de luchthaven en de discussie over geluidsoverlast, omdat hier de schade en schadeveroorzakende besluiten door worden gecontextualiseerd. Ter afsluiting geef ik in figuur 7.2 de belangrijkste ontwikkelingen in de casus weer als tijdlijn, en presenteer ik in figuur 7.3 een kaart waarin wordt weergegeven hoe de start- en landingsbanen zijn gepositioneerd en in welke geluidsbelasting zij overdag resulteren sinds de uitbreiding van luchthaven Schiphol via de ingebruikname van de Polderbaan.

1916-1960: Oprichting en groei van de luchthaven

Schiphol begon als militaire luchthaven aan het einde van de Eerste Wereldoorlog. Een paar jaar na de oprichting ving ook civiele luchtvaart, waaronder activiteiten van de net opgerichte Koninklijke Luchtvaart Maatschappij (KLM), aan op Schiphol.¹² De luchthaven werd tijdens de Tweede Wereldoorlog meermaals gebombardeerd en er bleef vrijwel niets van de oude bebouwing over.¹³ Na de oorlog vormde Schiphol een belangrijk onderdeel van de wederopbouw. De gemeente Amsterdam, dan nog de eigenaar van de luchthaven, voorzag Schiphol als onderdeel van de nationale (her-)ontwikkeling.¹⁴ Nederland was in de ban van de planologie, de maakbare samenleving, en het ontwikkelen van de nationale luchthaven via ruimtelijk ordeningsbeleid sloot hier goed bij aan.¹⁵ Vergeleken met andere (west-)Europese luchthavens kon Schiphol ook relatief gemakkelijk uitbreiden en groeien, dankzij haar ligging in de (schaars bebouwde) Haarlemmermeerpolder.¹⁶

In 1958 werd de luchthaven formeel genationaliseerd; gezien de grote toekomstplannen vond het Rijk het niet logisch dat de besluitvorming rond Schiphol primair bij de gemeente Amsterdam zou moeten berusten; Schiphol moest onderdeel worden van nationaal beleid.¹⁷ Vanaf de jaren '60 werd Schiphol opgenomen in nationale planologie, en werden haar (mogelijkheden tot) groei niet langer aan de regio overgelaten.¹⁸ De nieuwe Naamloze Vennootschap Luchthaven Schiphol kende drie aandeelhouders:¹⁹ ongeveer twee derde van de aandelen kwamen in handen van de Staat, ruim een derde bleef van de gemeente Amsterdam en de gemeente Rotterdam kreeg een klein minderheidsaandeel.²⁰

11 Bouwens & Dierikx 1996; zie ook Huijs 2011; El Makhloufi 2013; Steinmetz 2020.

12 Bouwens & Dierikx 1996, p. 22, 35.

13 Bouwens & Dierikx 1996, p. 97-103.

14 Broër 2006, p. 82.

15 Faludi & Van der Valk 1994; Broër 2006, p. 83-97; Bouwens & Dierikx 1996, p. 147-174, 205-212.

16 El Makhloufi 2013, p. 205.

17 Nijland 2013, p. 287; Bouwens & Dierikx 1996, p. 175-190.

18 El Makhloufi 2013, p. 249.

19 Inmiddels zijn dit er vier, vanwege wederzijdse investeringen na de fusie van KLM en AirFrance: Nijland 2013, p. 289-290.

20 Nijland 2013, p. 285-287; Bouwens & Dierikx 1996, p. 188-190.

De overheid keek vanuit planologisch perspectief naar de luchthaven en richtte zich op groei en op de langetermijneffecten van die groei.²¹ Met de komst van de veel luidruchtigere straalvliegtuigen in de jaren '50 en '60 begon men zich te realiseren dat geluidsoverlast rond de luchthaven een probleem voor de omgeving zou worden, ook omdat de omliggende gemeenten steeds verder uitbreidden.²² De eerste protesten en klachten volgden;²³ Schiphol nam in 1967 na protesten van omwonenden van de Buitenveldertbaan voor het eerst een kopje 'geluidhinder' op in het jaarverslag.²⁴ Het Rijk stelde de commissie Kosten in om vanuit wetenschappelijke onderbouwing een systeem op te zetten om geluidsoverlast in kaart te kunnen brengen en te reguleren.²⁵ Reeds in 1959 benoemde de overheid dat ervaren overlast mede wordt bepaald door andere factoren dan de daadwerkelijke (objectieve) geluidsbelasting, zoals het moment van de dag maar ook menselijke factoren zoals tolerantie voor geluid.²⁶ De conclusie van de commissie Kosten was dat geluidsoverlast kon worden toegestaan, mits deze binnen bepaalde grenzen bleef. Op basis van haar advies werd een maximum gesteld aan het percentage mensen dat (erg) gehinderd wordt, zodat geluidscontouren in kaart konden worden gebracht.²⁷

1960-1990: Regels over geluidhinder

De geluidscontouren brachten restricties mee voor de vliegroutes vanaf Schiphol. De overheid wilde via de contouren haar burgers beschermen voor gezondheidsschade, waar in de jaren '60 en '70 steeds meer onderzoek naar werd gedaan.²⁸ In 1979 werd de Wet geluidhinder aangenomen,²⁹ en rond die tijd wijzigde ook het zogenaamde Structuurschema Burgerluchtvaart³⁰ en de Luchtvaartwet,³¹ die regelden waar en hoeveel overlast mag worden verwacht en gecreëerd. Deze grenzen vormden een eerste compromis tussen groei van Schiphol en bescherming van de omwonenden. Vanwege de economische ontwikkeling waren de dorps- en stadskernen rond de luchthaven ook aan het groeien, en de Rijksoverheid probeerde een balans te vinden tussen deze verschillende belangen.³² Als eerste vorm van schadebeleid begon zij in 1984, op basis van de eisen uit de Wet geluidhinder, met het akoestisch isoleren van de directe omgeving van Schiphol,³³ een project dat uiteindelijk tot 2012 zou duren.

Medio jaren '80 ontstond steeds meer aandacht voor 'het milieu', waarmee zowel natuur als de menselijke leefomgeving werd bedoeld. Deze milieu-problemen werden in het beleid opgenomen en geïnternaliseerd in politieke en

21 Broër 2006, p. 83-97.

22 Bouwens & Dierikx 1996, p. 124-125, 156-203.

23 Broër 2006, p. 96-97; De Jong 2012, p. 46.

24 Bouwens & Dierikx 1996, p. 273; *Jaarverslag N.V. Luchthaven Schiphol* 1968, p. 25.

25 Broër 2006, p. 88-91; Bouwens & Dierikx 1996, p. 201-202, 274-275.

26 Broër 2006, p. 88.

27 Broër 2006, p. 90-91; Tan 2001, p. 130-131; Bouwens & Dierikx 1996, p. 201-202, 274-275; Adviescommissie Geluidhinder door Vliegtuigen 1967.

28 Bouwens & Dierikx 1996, p. 201-202, 331; Broër 2006, p. 84-85.

29 Wet geluidhinder, *Staatsblad* 1979, nr. 99.

30 Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen, *Kamerstukken II* 1980/1981, 15880, nr. 11.

31 Wijziging Luchtvaartwet, *Staatsblad* 1978, nr. 354.

32 Bouwens & Dierikx 1996, p. 197-201.

33 Regeling geluidwerende voorzieningen 1997, *Stcrt.* 1997, nr. 47; *Kamerstukken II* 1989/90, 21660, nr. 1.

beleidsdiscussies over de toekomst van de luchthaven.³⁴ Schiphol werd in toenemende mate geconfronteerd met klachten. Hoewel in 1968 een Informatiecentrum Geluidshinder Schiphol was opgericht, functioneerde deze vooral als centraal punt voor de toenemende klachtenstroom vanuit de omgeving.³⁵ Het centrum werd in 1974 opgevolgd door de Stichting Geluidshinder Schiphol³⁶ en in 1979 door de Commissie Geluidshinder Schiphol, dat meer een adviesorgaan richting de Rijksoverheid poogde te zijn over geluidhindermaatregelen.³⁷

1990-2005: De Polderbaan en toenemende maatschappelijke discussie

Binnen deze context ontstond de beleidsvoorbereiding voor meer uitbreidingen van Schiphol. Al in 1967 en 1969 wees de directie van Schiphol op het idee voor een 'vijfde' baan,³⁸ de Polderbaan.³⁹ Eind jaren '80 werd in de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening – een grootschalig ruimtelijk beleidsplan – ingezet op internationalisering, onder meer via mainports: sterke infrastructuur en handelsstromen zouden de motor vormen van de Nederlandse economie.⁴⁰ Hier werd de zogenaamde dubbeldoelstelling geïntroduceerd: het Schipholbeleid moest gelijktijdig zorgen voor versterking van de economie en verbetering van het milieu.⁴¹ Ook werd vastgelegd dat nieuwe, losse afspraken moesten worden gemaakt voor de groei van Schiphol in diens (leef-)omgeving.⁴² Dit leidde tot het Plan van Aanpak Schiphol en Omgeving, dat het kabinet in 1991 presenteerde.⁴³ Groei van Schiphol, onder meer via de Polderbaan, werd noodzakelijk geacht voor de ontwikkeling van de mainportfunctie omdat hiermee tegelijkertijd het leefmilieu zou kunnen worden ontzien.⁴⁴

Ter uitwerking van dat Plan van Aanpak en ter voorbereiding van de Planologische Kernbeslissing – het formele vaststellen van de beleidsdoelen – richtte de overheid een stuurgroep Project Mainport en Milieu Schiphol op.⁴⁵ De Planologische Kernbeslissing was bedoeld om inspraak uit de samenleving te verwerken in de beleidsplannen. Ondertussen wakkerde de maatschappelijke discussie aan. Milieuorganisaties waren kritisch op het Plan van Aanpak: zij vonden dat onvoldoende aandacht werd besteed aan de omgeving en hadden het idee dat de afspraken uit het Plan van Aanpak al vaststonden, zodat inspraak verder weinig zou uithalen.⁴⁶ Er werden onvoldoende waarborgen geboden voor het milieu, en

34 Broër 2006, p. 103; Hajer 1995.

35 Bouwens & Dierikx 1996, p. 267-277.

36 Förster 2013, p. 2; Stil, *Het Parool* 7 maart 1994.

37 Bouwens & Dierikx 1996, p. 306.

38 Voor de volledigheid: eigenlijk is dit een zesde baan. De Oostbaan is weinig in gebruik, maar wordt bij bepaalde weersomstandigheden voor regulier vliegverkeer ingezet: Tan 2001, p. 15.

39 *Jaarverslag N.V. Luchthaven Schiphol* 1968, p. 29; *Jaarverslag N.V. Luchthaven Schiphol* 1970, p. 6.

40 Broër 2006, p. 49-62, 98-101; Tan 2001, p. 29-30; *Kamerstukken II* 1988/89, 20490, nr. 9.

41 Tan 2001, p. 29.

42 Broër 2006, p. 105; Tan 2001, p. 27-46.

43 Huijs 2011, p. 155-176; Tan 2001, p. 47-72; *Plan van Aanpak Schiphol en Omgeving* 16 april 1991; *Kamerstukken II* 1990/91, 21964, nr. 4.

44 Tan 2001, p. 65.

45 Huijs 2011, p. 177-184; Tan 2001, p. 73-79.

46 Huijs 2011, p. 231; partijen hadden in het *Beleidsconvenant Plan van Aanpak Schiphol en Omgeving* 16 april 1991 inderdaad vastgelegd dat het verdere besluitvormingstraject moest aansluiten bij de oplossingsrichtingen uit het Plan van Aanpak: Bouwens & Dierikx 1996, p. 390-391.

volgens hen was de win-win houding van de dubbeldoelstelling onrealistisch.⁴⁷ Milieudefensie voerde actie door grond te kopen en bomen te planten op het land dat Schiphol op het oog had als Polderbaan: het Bulderbos.⁴⁸

In 1995 werd de Planologische Kernbeslissing gepresenteerd, een principebesluit van het kabinet om toestemming te verlenen de Polderbaan aan te leggen en in gebruik te nemen.⁴⁹ Er zou tevens worden toegewerkt naar een nieuwe Wet luchtvaart en verdere (lokale) wet- en regelgeving, zoals een aanwijzingsbesluit en bestemmingsplan, in aanvulling op ondertussen gewijzigde wetten. Zo introduceerde de overheid via de aanpassing van de Luchtvaartwet uit 1994 geluidsnormen voor het limiteren van overlast tijdens nachturen (van 23:00-06:00).⁵⁰ De dubbeldoelstelling werd met de vaststelling van de Planologische Kernbeslissing door regering en Staten-Generaal vastgelegd: de Rijksoverheid richtte zich op groei van Schiphol én op een prettige leefomgeving voor de omwonenden. De planologische wijziging zou gaan leiden tot nadeelcompensatie- en planschadeaanvragen, dus besloot men via een gemeenschappelijke regeling tussen Rijksoverheid en betrokken lokale overheden tot de oprichting van een Schadeschap luchthaven Schiphol.⁵¹

De maatschappelijke discussie verstomde niet, ook omdat Schiphol veel sterker groeide dan verwacht. De hoeveelheid vluchten overschreed al jarenlang de bestaande wet- en regelgeving en dit werd gedoogd door de regering.⁵² Verschillende instanties waren kritisch over de gebrekkige handhaving van gestelde normen. De onafhankelijke commissie In 't Veld wees op 'een aantal absurditeiten en onvolkomenheden in de handhavingssystematiek'.⁵³ De Rekenkamer onderzocht op verzoek van de Tweede Kamer de groeicijfers van de luchthaven en gaf aan dat 'te veel is gewerkt aan de onderbouwing van beleidsmatig gewenste uitkomsten'⁵⁴ waardoor gegevens over vliegbewegingen rooskleurig – aan de hand van berekeningen en prognoses in plaats van daadwerkelijke prestaties – werden gepresenteerd. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State constateerde dat de Minister van Verkeer en Waterstaat (V&W) onvoldoende werk had gemaakt van het beperken van stankoverlast en luchtverontreiniging zoals was vastgelegd in de Planologische Kernbeslissing.⁵⁵

De ministeries van V&W en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) poogden via overleginstanties te komen tot (vervolg-)afspraken over normering. Naast de werkgroep Toekomstige Nederlandse Luchtvaart Infrastructuur uit 1995⁵⁶ werd vrijwel synchroon ook het Tijdelijk Overleg

47 Huijs 2011, p. 176; Bouwens & Dierikx 1996, p. 373-379, 386.

48 Broër 2006, p. 108; Riemens 2011, p. 278-279; Huijs 200-201; Polderman & Klein Kranenburg, *Skript Historisch Tijdschrift* 2014, p. 60-65.

49 Huijs 2011, p. 177-184; *Kamerstukken II* 1994/95, 23552, nr. 52.

50 *Kamerstukken II* 1994/95, 24049, nr. 3.

51 Schadeschap luchthaven Schiphol, *Stcrt.* 1998, nr. 223.

52 Tan 2001, p. 120; Walravens, *Platform, RVD Communicatiereeks* 2004, p. 9-10.

53 *Kamerstukken II* 1998/99, 25466, nr. 19, p. 5.

54 *Kamerstukken II* 1999/00, 27210, nr. 3, p. 19; Algemene Rekenkamer, *Groeicijfers Schiphol*, Den Haag: SDU Uitgeverij 1998.

55 ABRvS 28 juli 1998, ECLI:NL:RVS:1998:ZF3238; ABRvS 8 augustus 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AA6721, r.o. 2.11 e.v..

56 Het ministerie handelde mede naar aanleiding van advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid: *Besluiten over grote projecten* 1994; Abma 2001, p. 66-79; Van Eeten 1999; Huijs 2011, p. 241-259.

Platform Schiphol opgericht,⁵⁷ dat over een geluidsnormeringssysteem voor de Polderbaan zou adviseren.⁵⁸ Dit was de eerste keer dat ook de milieuorganisaties onderdeel waren van een officiële adviesgroep.⁵⁹ De nieuwe dienst Onderzoek Nationale Luchthaven van het ministerie van V&W nam het initiatief echter over⁶⁰ en Milieudefensie en Stichting Natuur en Milieu stapten uit het overleg voordat het eindadvies gepresenteerd werd, omdat zij het idee hadden dat de overheid en Schiphol de echte beslissingen al zonder hen hadden genomen.⁶¹

In 2003 werd de Polderbaan geopend.⁶² Bij de bespreking van de nieuwe Wet luchtvaart twijfelde een bezorgd parlement of omwonenden onder het nieuwe normenstelsel voldoende bescherming zouden ontvangen. De Eerste Kamer dwong de motie-Baarda af, waarin de regering werd opgeroepen om binnen twee jaar het nieuwe Schipholbeleid te evalueren en een gelijkwaardigheidstoets uit te voeren.⁶³ In de overgang naar de nieuwe wet was namelijk besloten om over te stappen van de tot dan toe heersende geluidhindernorm, de Kosteneenheid (genoemd naar de gelijknamige commissie), op de toekomstige Europese norm L_{den} (level day-evening-night), waarin rekening werd gehouden met tijdsverschillen in de dosering van het geluid.⁶⁴ De overheid had voor de eeuwwisseling op aansporen van de Tweede Kamer een Commissie Deskundigen Geluidhinder (commissie-Berkhout) ingesteld om te adviseren over de geluidsnormen, maar deze eindigde in onenigheid vanwege de kritiek die de commissie had op het te voeren beleid, waarmee zij volgens de minister buiten de omvang van haar (advies-) bevoegdheden trad.⁶⁵

Naast deze bestuurlijke onenigheid kwam al snel na de ingebruikname naar buiten dat een ‘invoerfout’ was gemaakt bij het berekenen van de capaciteit van de Polderbaan, waardoor minder kon worden gevlogen dan gedacht en de geluidscontouren moesten worden aangepast.⁶⁶ Als onderdeel van de gewijzigde Wet luchtvaart was de Commissie Geluidshinder Schiphol overgegaan in de Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol (CROS), bedoeld als overlegplatform tussen de luchtvaartsector en omgeving over milieu- en veiligheidsaspecten.⁶⁷ Zij reageerden woedend op de fout.⁶⁸ Over zowel de fout als het wantrouwen vanuit de omgeving werd grootschalig in de media bericht: de waarnemend voorzitter werd geciteerd met de uitspraak: ‘Of je nu linksom of rechtsom gaat, Schiphol krijgt altijd zijn zin.’⁶⁹

57 Weggeman 2003, p. 186.

58 Weggeman 2003.

59 Weggeman 2003, p. 190, 194.

60 Huijs & Koppenjan 2010, p. 377; Weggeman 2003; Walravens, *Platform, RVD Communicatiereeks* 2004, p. 8-18.

61 Weggeman 2003, p. 213-217; Den Butter & Burgers 2003, p. 14-15.

62 Riemens 2011, p. 285; Broër 2006, p. 78-79.

63 *Kamerstukken I* 2001/02, 27603, nr. 88k.

64 Wet van 27 juni 2002 tot wijziging van de Wet luchtvaart inzake de inrichting en het gebruik van de luchthaven Schiphol, *Stb.* 2002, nr. 374.

65 Berkhout 2003; Huijs 2011, p. 321-327.

66 De Jong 2012, p. 69-70.

67 *Stb.* 2002, nr. 374; *Jaarverslag* 2004.

68 Huijs 2011, p. 380.

69 *Jaarverslag* 2004, p. 12-13; Schoorl, *De Volkskrant* 11 juli 2003.

Vanwege de motie-Baarda werd de periode van 2003 tot 2005 geëvalueerd; vele overheidsinstanties en ook partijen uit de luchtvaartsector droegen bij aan de evaluatie met advies- en onderzoeksrapporten.⁷⁰ Hoewel in het eindrapport werd geconcludeerd dat de nieuwe Wet luchtvaart gelijkwaardige bescherming bood⁷¹ en de geluidhinder – gemeten via het percentage (ernstig) gehinderden en slaapverstoringen – sterk was afgenomen en binnen de in 1990 gestelde eisen viel,⁷² was nog altijd sprake van een slechte relatie tussen Schiphol en haar omgeving. Vanwege irritaties over de problemen na de ingebruikname van de Polderbaan en de resultaten van de evaluatie waren vrijwel alle partijen het eens dat het huidige normeringssysteem in ieder geval niet voldeed.⁷³

Schiphol had zich met de tijd ontwikkeld als een bijzonder sterke organisatie, die ook in bedrijvigheid rond de luchthaven investeerde.⁷⁴ Vanaf eind jaren '90 werd overwogen of Schiphol geprivatiseerd zou worden.⁷⁵ Dit ging uiteindelijk niet door, omdat medio jaren '00 de gemeente Amsterdam – wiens goedkeuring statutair vereist was⁷⁶ – een veto uitsprak en ook de Tweede Kamer zich negatief over het plan uitliet.⁷⁷

2006-heden: De tafel van Alders en aandacht voor de omgeving

In 2006 presenteerde het kabinet zijn standpunt over de toekomst van Schiphol, waarin het onder meer aangaf groei tot 600.000 vliegbewegingen te voorzien voor de toekomst.⁷⁸ Het kabinetsstandpunt werd sterk bekritiseerd, met name vanwege het ontbreken van inbreng van lokale actoren en de gebrekkige bescherming van de 'buitengebieden' wat betreft geluidhinder.⁷⁹ Als reactie startte de Rijksoverheid dat jaar een nieuw initiatief tot dialoog onder de leiding van oud-minister Hans Alders, de Tafel van Alders (ook wel Alderstafel).⁸⁰ De deelnemende partijen waren Schiphol, de Luchtverkeersleiding,⁸¹ KLM, centrale en lokale bestuurders, en bewonersvertegenwoordigers uit de CROS. Schiphol had in 2006 en 2007 al de nieuw gecreëerde normen overschreden,⁸² dus werd de

70 Huijs 2011, p. 393-437; *Evaluatie Schipholbeleid. Het effect van beleid op geluidsoverlast en het externe veiligheidsrisico* 2005; *Evaluatie Schipholbeleid. Twee jaar ervaring met het Schipholbeleid* 2005; *Werken aan de toekomst van Schiphol en de regio* 2005; *Onweer zuivert de lucht* 2006; *Schiphol: Meer markt voor de mainport* 2006; *Evaluatie Schipholbeleid. Eindrapport* 2006.

71 *Kamerstukken II* 2005/06, 29665, nr. 24; *Evaluatie Schipholbeleid. Eindrapport* 2006.

72 *Evaluatie Schipholbeleid. Eindrapport* 2006, p. 19.

73 Huijs 2011, p. 435.

74 De Jong 2012, p. 65-68.

75 Nijland 2013, p. 300-307, De Jong 2012, p. 68.

76 Nijland 2013, p. 296.

77 Nijland 2013, p. 306.

78 *Kamerstukken II* 2005/06, 29665, nr. 28.

79 Huijs 2011, p. 460-470.

80 Förster 2013; De Jong 2012, p. 472-521.

81 De Luchtverkeersleiding Nederland kent in dit dossier en de beleidsvormingsprocessen een eigen positie, aangezien deze organisatie in 1993 werd gescheiden van de onder het ministerie van Verkeer en Waterstaat ressorterende Rijksluchtvaartdienst, en sindsdien een zelfstandig bestuursorgaan vormt: Wet luchtvaart, *Stb.* 1992, nr. 368; *Kamerstukken II* 2007/08, 25268, nr. 47; Regeling sturing van en toezicht op de Luchtverkeersleiding Nederland, *Stcrt.* 2012, nr. 25324.

82 *Kamerstukken II* 2006/07, 29665, nr. 43; *Kamerstukken II* 2006/07, 29665, nr. 58; *Kamerstukken II* 2007/08, 29665, nr. 103.

Tafel gevraagd zowel adviezen voor de korte termijn (tot 2010) uit te brengen als na te denken over de middellange termijn (tot 2020).⁸³

Enkele maanden later kwam Alders met het gevraagde kortetermijnadvies. Het aantal vliegbewegingen zou kunnen groeien tot 480.000 als ook handhavingspunten werden aangepast. Hiernaast werd een convenant over hinderbeperking (bescherming bij de bron) en ter bevordering van de leefomgeving gesloten, waarin werd vastgelegd via welke maatregelen zou worden ingezet op de kwaliteit van de woon-, werk- en leefomgeving.⁸⁴ Een aantal bewoners gaf aan zich onvoldoende vertegenwoordigd te voelen door de aanwezige CROS-leden, en dus werd in het vervolg van de Alderstafel ook vertegenwoordiging vanuit de Vereniging Gezamenlijke Platforms (VGP) van omgevingsvertegenwoordigers uitgenodigd.⁸⁵

In deze nieuwe groepering werkte men verder aan het advies voor de middellange termijn, dat eind 2008 werd uitgebracht.⁸⁶ Het belangrijkste product van deze tafel waren drie convenanten die voortborduurden op de eerdere adviezen: hinderbeperking bij de bron, maatregelen om de leefomgeving te verbeteren, en afspraken tussen de verantwoordelijke ministeries en Schiphol over het behoud van diens mainportfunctie.⁸⁷ Volgens deze afspraken die tot 2020 zouden gelden, kon Schiphol groeien tot 500.000 vliegbewegingen, en zou Lelystad Airport in worden gezet als alternatieve start- en landingsplek om ruimte te bieden op Schiphol.⁸⁸ Dit advies kende enige controverse: de bewonersgroeperingen waren het onderling oneens en de VGP-vertegenwoordiger verliet het overleg voor de presentatie van het akkoord, omdat hij zich niet kon vinden in de gekozen richting.⁸⁹ Desondanks werd het bereiken van het akkoord gezien als een succes (en door het afscheid van de VGP-vertegenwoordiger gepresenteerd als een ‘unanimie’ afspraak): na jarenlang gesteggel over de richting van Schiphol was tot 2020 duidelijk wat het beleid zou zijn.⁹⁰

Vanwege de behaalde successen bleef de Alderstafel na 2008 in functie. Zij bracht in de jaren erna nog meerdere adviezen uit, onder meer over een nieuw normen- en handhavingsstelsel.⁹¹ Ook werden beleidswijzigingen doorgevoerd na adviezen over routes van en aantallen nachtvluchten⁹² en andere vliegrouteringen,⁹³ vormen van bronbestrijding.

83 Naar aanleiding van successen van een vergelijkbaar poldermodel rond de Tweede Maasvlakte in Rotterdam: De Jong 2012; Förster 2013; Huijs 2011, p. 472-511; Weggeman 2019, p. 10.

84 *Kamerstukken* 2006/07, 29665, nr. 48; Huijs 2011, p. 472-482; De Jong 2012, p. 131-158; Förster 2013.

85 Huijs 2011, p. 481-483; De Jong 2012, p. 159-161.

86 *Kamerstukken II*, 2008/09, 29665, nr. 115.

87 *Convenant hinderbeperking en ontwikkeling Schiphol middellange termijn* 2008; *Convenant omgevingskwaliteit middellange termijn* 2008; *Convenant behoud en versterking mainport functie en netwerkqualiteit luchthaven Schiphol* 2008.

88 *Kamerstukken II* 2008/09, 29665, nr. 115.

89 *Kamerstukken II* 2008/09, nr. 110; Huijs 2011, p. 497-504; De Jong 2012, p. 177-180.

90 Huijs 2011, p. 501; De Jong 2012, p. 180-186.

91 *Kamerstukken II* 2013/14, 29665, nr. 190.

92 *Stb.* 2012, nr. 382; *Stb.* 2016, nr. 280; *Stb.* 2018, nr. 366.

93 *Stb.* 2008, nr. 390; *Stb.* 2010, nr. 125.

Helaas bleek het gehoopte succes van de afspraken voor de middellange termijn beperkt. De in 2008 gemaakte afspraken kenden immers een grens en deze werd eerder bereikt dan verwacht.⁹⁴

Bovendien moesten afspraken worden gemaakt voor ná 2020. In 2014 stelden de voorzitters van de CROS en de Alderstafel voor om verder te gaan als Omgevingsraad Schiphol, vanwege de overlap tussen de doelstellingen van de twee adviesorganisaties.⁹⁵ Binnen de Omgevingsraad probeerde men te komen tot nieuwe (middellange termijn-)afspraken, maar dit liep uit op een impasse. De spanningen rond de toekomst van het vliegverkeer in Nederland namen alsmaar toe.⁹⁶ Begin 2019 nam Alders ontslag als voorzitter omdat het hem niet was gelukt voldoende steun bij de partijen te vinden voor zijn advies tot 2023.⁹⁷

Interim-voorzitter Van Geel constateerde eind 2019 dat ‘iedereen’ in de omgeving ‘langzaam maar zeker is afgehaakt’;⁹⁸ hij pleitte voor een alternatief overlegmodel – cosmetische wijzigingen zullen onvoldoende zijn – en voor een regierol voor het Rijk.⁹⁹ In navolging van de Commissie Cohen (ook wel de Commissie governance en participatie luchtvaart),¹⁰⁰ stelde Van Geel in zijn eindadvies voor om de Omgevingsraad op te heffen. Thans is het voorstel om te komen tot een Maatschappelijke Raad, waarin naast bewonersparticipatie ook wetenschappers en maatschappelijke organisaties worden verankerd. Het Rijk zou heldere kaders moeten stellen zodat tot inhoudelijke overeenkomst kan worden gekomen over leefkwaliteit, participatie zelf en (de herkomst van) informatie. De verschillende bestuurlijke lagen zouden (meer) integraal samen dienen te werken onder regie van het Rijk.¹⁰¹ Deze plannen zullen door een nieuw kabinet verder worden ingevuld en uitgevoerd.¹⁰²

94 De Wit & Burghouwt 2017, p. 1-11.

95 *Kamerstukken II* 2013/14, 29665, nr. 202.

96 Zie bijvoorbeeld: Milikowski, *De Groene Amsterdammer* 1 augustus 2018; Bakker & Elderling, *De Telegraaf* 5 februari 2018; Duursma, *NRC Handelsblad* 15 maart 2019; Van Lieshout, *De Volkskrant* 16 juli 2019; Steinmetz 2020, p. 220.

97 *Kamerstukken II* 2018/19, 29665, nr. 353.

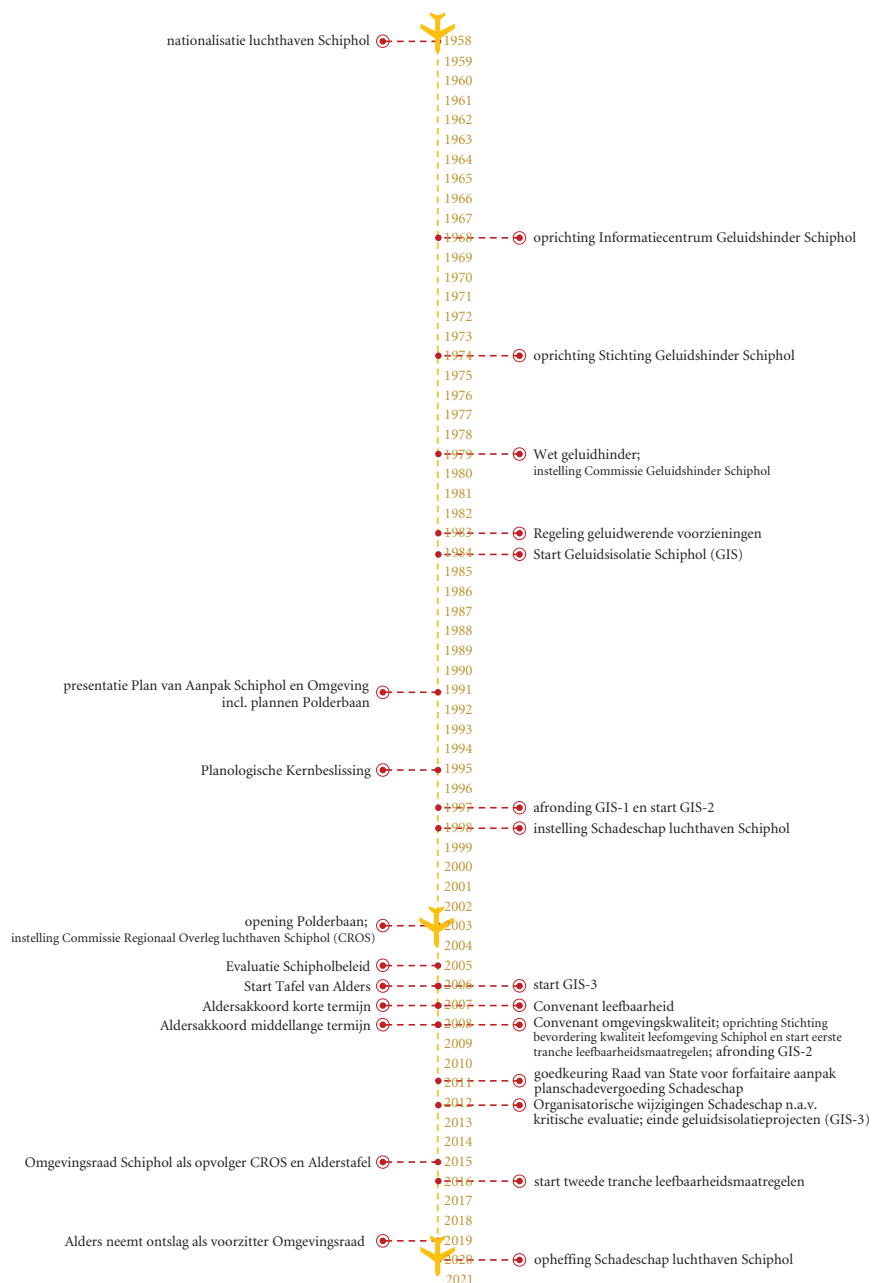
98 Van Geel 2019.

99 Van Geel 2019.

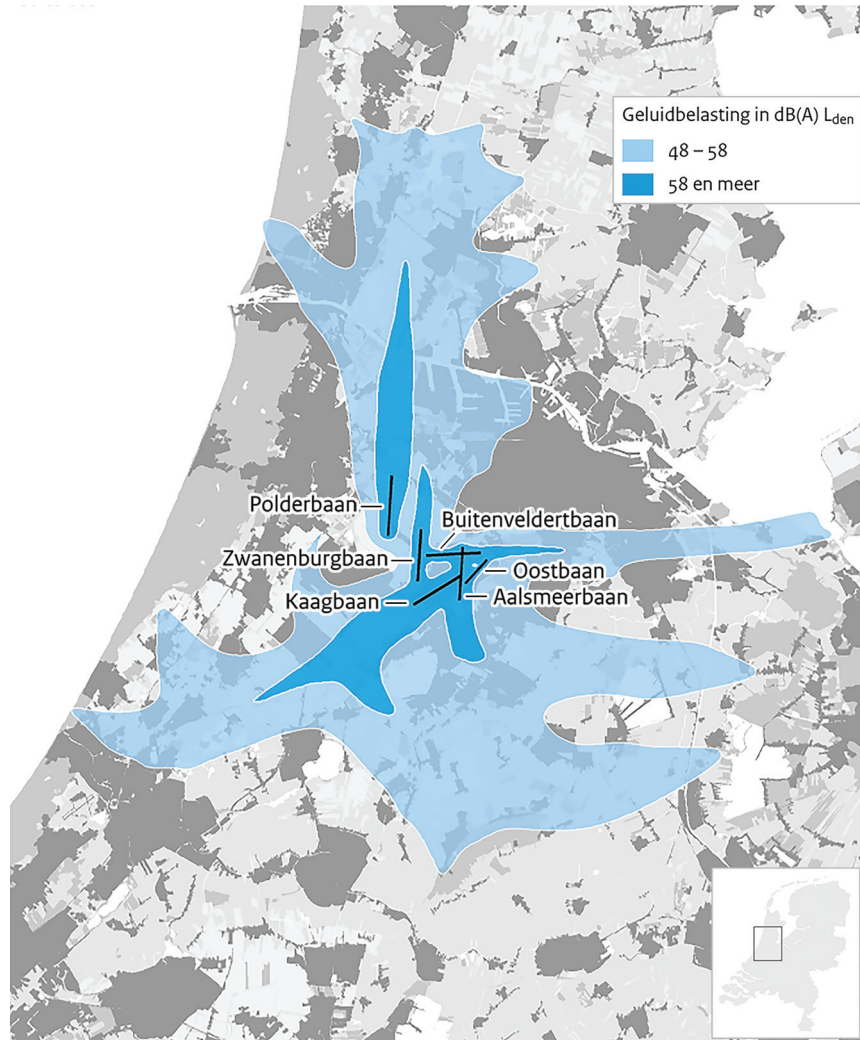
100 *Sturen in een volatiel domein* 2020.

101 Van Geel 2021.

102 *Kamerstukken II* 2020/21, 29665, nr. 397; *Brief aan Regioforum* 2021.



Figuur 7.2 Tijdlijn van de uitbreiding van luchthaven Schiphol, met links belangrijke algemene ontwikkelingen in het project en rechts belangrijke ontwikkelingen in de schadeafhandeling.



Figuur 7.3 Kaart van de geluidsbelasting boven 48 db(A) L_{den} overdag rondom de start- en landingsbanen van Schiphol in 2004, na de opening van de Polderbaan; in de inzet rechtsonder de locatie van de luchthaven in Nederland.¹⁰³

¹⁰³ Naar: *Geluidsbelasting rond Schiphol 2021*. Sinds 2004 is de spreiding van de geluidsbelasting enigszins gewijzigd, maar niet zo ingrijpend als door de opening van de Polderbaan in 2003. De kaart geeft slechts geluidsbelasting boven 48 db(A) L_{den} weer; ook buiten deze contouren ervaren omwonenden geluidsoverlast.

7.3 Vertrouwen en vertrouwensindicatoren in de casus

Er is een aantal manieren om een indruk te krijgen van het vertrouwensniveau in het Schipholdossier. Eerst beschrijf ik op basis van enquêteonderzoeken en media een algemeen beeld van het vertrouwen dat omwonenden hebben in Schiphol en de overheid. Daarna bespreek ik de klachten en klachtenregistratie vanuit de luchthaven, omdat ook deze kunnen helpen een beeld te vormen van het vertrouwensniveau. Deze indicatoren zijn grotendeels kwantitatief, aangevuld met kwalitatieve informatie. In de volgende paragraaf ga ik in op factoren uit de casus die meer context bieden rond de ontwikkelingen van het vertrouwen in de overheid rondom Schiphol, naast het door de overheid gevoerde schadebeleid.

7.3.1 *Het beeld van Schiphol volgens enquêteonderzoeken*

Aanvankelijk werd weinig onderzoek gedaan naar de mening van omwonenden van de luchthaven. In 1964 werd vastgesteld dat 42% van de ondervraagde omwonenden het geluid van vliegtuigen onprettig vond.¹⁰⁴

Rond de aanleg van de Polderbaan ontstond meer onderzoeksinteresse voor de ervaring van omwonenden. Uit onderzoek onder Zwanenburgers en Hoofddorpers bleek dat zij vonden dat hun leefomgeving en milieu een hogere prioriteit moest krijgen dan economische groei.¹⁰⁵ Toch leek de discussie over de aanstaande Polderbaan een beperkt effect te hebben op de omgeving. Uit een enquête uit 2001 bleek dat de bewoners van de regio Schiphol even tevreden waren over hun woonomgeving als de gemiddelde Nederlander. Hoewel 70% (veel) last had van geluidsoverlast, hadden andere aspecten van hun omgeving een groter effect op woontevredenheid. De omwonenden verwachtten in de toekomst weliswaar meer overlast maar zagen de groei van Schiphol als positief voor de economie.¹⁰⁶ Ook in peilingen uit 2003 bleek 76% van de bewoners uit de regio positief over Schiphol; 57% van alle Nederlanders had vertrouwen in het Rijk wat betreft de beperking van geluidhinder.¹⁰⁷

De evaluatie van het Schipholbeleid tussen 2003 en 2005 maakte duidelijk dat er reden was voor hernieuwd overleg tussen het Rijk, Schiphol en de omgeving, om tot nieuwe afspraken te komen.

Als onderdeel van die evaluatie bleek in 2005 uit enquêteonderzoek dat zo'n 77% van de omwonenden positief stond tegenover Schiphol, en 48% uitbreiding van Schiphol gewenst vond.¹⁰⁸ Hoewel 41% aangaf het geluid van de vliegtuigen te *merken*, had slechts 26% hier *last* van. 12% van de omwonenden voelde zich onveilig.¹⁰⁹ Omwonenden waren relatief kritisch op de bescherming die wet- en regelgeving hen boden: 49% vond de bescherming tegen geluidhinder onvoldoende gewaarborgd, en 47% respectievelijk 44% vond de bescherming tegen

104 Bouwens & Dierikx 1996, p. 201.

105 Bouwens & Dierikx 1996, p. 386.

106 'Bewoners regio Schiphol even tevreden als de rest van Nederland', *ANP* 14 mei 2001.

107 Walravens, *Platform, RVD Communicatiereeks* 2004, p. 17.

108 *Evaluatie Schipholbeleid. Omwonenden over Schiphol* 2005, p. 17.

109 *Evaluatie Schipholbeleid. Omwonenden over Schiphol* 2005, p. 19-21.

luchtverontreiniging of geur gewaarborgd.¹¹⁰ De respondenten hadden weinig vertrouwen in het ministerie van V&W, noch dat zij normen zou (bij)stellen (51%) noch dat zij omwonenden zou informeren over normen (58%). 46% vertrouwde niet dat Schiphol binnen de gestelde normen zou blijven.¹¹¹ De meerderheid (77%) van de respondenten dacht dat de economische groei van Schiphol door het ministerie belangrijker werd geacht dan milieunormen.¹¹² Het ministerie en Schiphol kregen als rapportcijfer voor de wijze waarop zij open en eerlijk met alle belanghebbenden samenwerken van de omwonenden beide een 5,6. Een representatieve groep van Nederlanders scoorde de partijen een 5,8 – iets, maar niet substantieel beter.¹¹³ Ook uit nader onderzoek bleek dat bewonersvertegenwoordigers het ministerie vooral zien als ‘pleitbezorger van het belang van de sectorpartijen’;¹¹⁴ zij wantrouwen de overheid omdat deze in het verleden onvoldoende transparant is geweest.

De evaluatie uit 2005 resulteerde in de instelling van de Tafel van Alders en later de Omgevingsraad Schiphol. Overleg over de luchthaven leek vooral binnen dat gremium plaats te vinden. Na een aantal jaar ontstond meer discussie, omdat de aanhoudende groei van de luchthaven de gemaakte afspraken onder druk zette. Aan de andere kant liet onderzoek onder omwonenden uit 2017 zien dat een ruime meerderheid (tamelijk) positief was over de luchthaven;¹¹⁵ in 2018 werd gemeten dat 82% van de Nederlanders positief stond tegenover luchtvaart in Nederland.¹¹⁶

De verschenen onderzoeken en cijfers tonen een gemêleerd beeld over de mate van tevredenheid over de luchthaven. In het algemeen waren en zijn Nederlanders vrij positief, hoewel mogelijk in toenemende mate kritisch over nut en noodzaak van het vliegveld in verband met het bredere klimaatdebat. Omwonenden waren en zijn minder positief dan de bredere bevolking, maar alsnog staat een flinke groep welwillend tegenover de luchthaven en zelfs verdere groei. Recent verharden de tegenstanders, en lijkt meer polarisatie tussen de groepen voor- en tegenstanders te ontstaan. Dit is zichtbaar in het bredere klimaatdebat en specifiek rondom de luchthaven.

7.3.2 Mediaberichten

In de vroege jaren van de luchthaven werd deze geliefd door de omgeving. Toen in 1938 duidelijk werd dat de nationale luchthaven mogelijk een andere locatie zou krijgen, vond een publieke demonstratie plaats van meer dan 15.000 omwonenden, die betoogden dat Schiphol moest blijven en een essentieel onderdeel van de regio Amsterdam vormde.¹¹⁷ Ook na de Tweede Wereldoorlog was de

¹¹⁰ *Evaluatie Schipholbeleid. Omwonenden over Schiphol* 2005, p. 24-25.

¹¹¹ *Evaluatie Schipholbeleid. Omwonenden over Schiphol* 2005, p. 27-29.

¹¹² *Evaluatie Schipholbeleid. Omwonenden over Schiphol* 2005, p. 31-32.

¹¹³ *Evaluatie Schipholbeleid. Omwonenden over Schiphol* 2005, p. 31.

¹¹⁴ Haverkamp 2008, p. 87.

¹¹⁵ Frerichs & Kranendonk 2017, p. 51.

¹¹⁶ *Luchtvaartbeleid: een nieuwe aanvalgroute* 2019, p. 17.

¹¹⁷ El Makhoulfi 2013, p. 194-195; Steinmetz 2020, p. 52-57.

luchthaven populair: door de fascinatie met de luchtvaart was Schiphol een van de drukstbezochte attracties in het land eind jaren '30 en '40.¹¹⁸

Rond de jaren '70 zorgden de introductie van straalmotoren en de uitdijning van de omliggende gemeenten dat steeds meer omwonenden geluidsoverlast ervaarden. Voor de directe omgeving leek dit te resulteren in meer tegenstand, die zich kanaliseerde in de oprichting van verschillende bewonersvertegenwoordigersgroepen.¹¹⁹

Vanaf de jaren '90 ontstond grote maatschappelijke discussie vanwege de mogelijke komst van de Polderbaan.¹²⁰ Ook rond de uiteindelijke ingebruikname van de Polderbaan was ophef, deels omdat er sprake bleek te zijn van een 'invoerfout' waardoor de geluidscontouren moesten worden aangepast.¹²¹ Bestuurders uit de luchtvaartsector signaleerden wantrouwen vanuit de omgeving en vonden dit moeilijk te plaatsen, omdat zij meenden sterk te hebben ingezet op verminderde geluidsproductie.¹²² Aan de andere kant leek de geluidsoverlast beperkt effect te hebben op aantrekkingskracht van de leefomgeving. Zoals een makelaar uit Hoofddorp verklaarde: "Binnen een straal van tien kilometer heb je werk, bos, strand, cultuur en vermaak. Aan overrassende vliegtuigen wen je snel genoeg."¹²³

De Aldersakkoorden die voortvloeiden uit overleg tussen Rijk, Schiphol en omgeving werden enthousiast ontvangen, waardoor van 2006 tot 2013 rust in het dossier leek te ontstaan; (media-)aandacht ging eerder uit naar successen van de gesloten convenanten en de poldercultuur.¹²⁴ Na enkele jaren bleek de naleving van de afspraken uit de akkoorden steeds meer onder druk te staan. In 2014 werd in *NRC* geschreven dat het 'Schipholspook is teruggekeerd'. "Mensen hebben een tijd meebewogen met Alders", zegt Kamerlid Liesbeth van Tongeren (GroenLinks). "Ze zijn goed van vertrouwen geweest, maar nu teleurgesteld."¹²⁵ Sindsdien gaat verslaggeving in op de spanning tussen de groep ontevreden omwonenden en de luchthaven, ook gezien de mogelijke uitbreiding richting luchthaven Lelystad.¹²⁶

7.3.3 Klachten en klachtenregistratie

Tot slot kunnen ingediende klachten een beeld geven van de trend wat betreft tevredenheid van omwonenden over Schiphol. Waar in de jaren '70 sprake was van 1.425 klachten van 821 klagers bij het daartoe ingestelde Informatiecentrum Geluidshinder Schiphol, groeide dit aantal in de jaren '80 naar 5.366 klachten van 2.266 klagers.¹²⁷ Vanaf de jaren '90 was een forse groei zichtbaar in het aantal klachten (55.157), het aantal klagers groeide gestaag naar 3.695. In 2000 waren deze aantallen reeds ruim verdubbeld naar 177.227 klachten van 11.374 klagers

118 El Makhoulfi 2013, p. 211; Steinmetz 2020, p. 54.

119 De Jong 2012, p. 47, 57; Meijer & Meijnen, *NRC Handelsblad* 23 mei 1990.

120 Blokker & Vermeer, *NRC Handelsblad* 22 januari 2014; Walravens, *Platform, RVD Communicatiereeks* 2004.

121 *Stb.* 2002, nr. 374; *Jaarverslag* 2004.

122 Camps, *Elsevier* 5 november 2005; Schreuder, *NRC Handelsblad* 25 april 2006.

123 'Aan overrassende vliegtuigen wen je sneller dan aan auto's', *Het Parool* 16 mei 2001.

124 Haverkamp 2008, p. 89; Huijs & Koppenjan 2010; Huijs 2011.

125 Blokker & Vermeer, *NRC Handelsblad* 22 januari 2014.

126 Zie bijvoorbeeld: Milikowski, *De Groene Amsterdammer* 1 augustus 2018; Bakker & Elderling, *De Telegraaf* 5 februari 2018; Duursma, *NRC Handelsblad* 15 maart 2019; Van Lieshout, *De Volkskrant* 16 juli 2019; Steinmetz 2020, p. 220.

127 De Jong 2012, p. 57.

– inmiddels bijgehouden door de CROS als loket – en na de ingebruikname van de Polderbaan werden in 2005 maar liefst 710.507 klachten geregistreerd door 8.610 klagers.¹²⁸

Deze explosieve klachtenontwikkeling is opmerkelijk omdat de geluidsoverlast door de jaren heen juist is afgenomen. Bij de evaluatie van de Schipholwet uit 2006 bleek dat de doelstellingen van de overheid om het aantal ernstig gehinderden en het aantal mensen met ernstige slaapverstoring te reduceren waren behaald: deze waren fors teruggebracht van rond de 90.000 respectievelijk 134.000 naar 20.000 respectievelijk 11.000.¹²⁹ In vragenlijstonderzoeken bleken deze aantallen echter een stuk hoger – zo’n 200.000 tot 300.000 omwonenden gaven aan ernstig gehinderd te worden, en minstens 100.000 mensen gaven aan te lijden aan slaapverstoring.¹³⁰ De gebruikte rekenmethodes lijken de mate van ervaren hinder dus te onderschatten,¹³¹ tegelijkertijd toont onderzoek ook aan dat de ervaren hinder de afgelopen jaren per saldo niet echt is veranderd.¹³²

Het aantal geregistreerde klachten is echter niet altijd indicatief. Vanwege wantrouwen jegens het Informatiecentrum Geluidshinder Schiphol dat sinds 1968 de klachten registreerde, namen steeds minder mensen de moeite om hun klacht nog in te dienen.¹³³ Ook de klachtenregistratie in de jaren daarna werd kritisch beschouwd. Omwonenden noemden het een ‘zoethouder’¹³⁴ en zowel klagers als degenen die geen klachten (meer) indienden, gaven aan geen effect van hun melding te verwachten.¹³⁵ De website van het Bewoners Aanspreekpunt Schiphol (BAS) dat inmiddels de klachten registreert bleek in 2019 slecht beveiligd, waardoor de privacy van klagers mogelijk is beschadigd.¹³⁶ Dit beveiligingslek kwam het vertrouwen in Schiphol niet ten goede.¹³⁷

Er bestaat een paradox tussen het toegenomen aantal klachten (zowel formeel geregistreerd als bijvoorbeeld geuit via media) en de mate van daadwerkelijke geluidsbelasting. Zoals in de inleiding al aangestipt gaat het om geluidshinder, de beleving van het geluid, die per persoon verschilt. Als men een positieve verwachting heeft over de ontwikkeling van de geluidsoverlast (dat deze minder zal worden over tijd), of als men een positieve houding heeft ten opzichte van de sector en de overheid, heeft dit een *even sterk* effect als het daadwerkelijk terugbrengen van de geluidsoverlast, of zelfs sterker.¹³⁸ Het perspectief dat iemand heeft over de positie van de luchthaven binnen de Nederlandse samenleving bepaalt mede of iemand zich machteloos voelt of dat het geluid onbeheersbaar wordt geacht.¹³⁹ De toename van het aantal klachten wordt daarom door onderzoekers gelinkt aan de maatschappelijke discussie over de luchthaven¹⁴⁰ en ‘ge-

128 De Jong 2012, p. 73.

129 *Evaluatie Schipholbeleid. Eindrapport* 2006, p. 18.

130 Broër 2006, p. 112.

131 Broër 2006, p. 114.

132 Frerichs & Kranendonk 2017, p. 58-60.

133 Bouwens & Dierikx 1996, p. 276-277; Steinmetz 2020, p. 150-152.

134 Broër 2006, p. 141.

135 Broër 2006, p. 143.

136 Schiphol 2019.

137 Wassens, *NRC Handelsblad* 25 oktober 2019.

138 Broër 2006, p. 112; *Evaluatie Schipholbeleid. Schiphol beleefd door omwonenden* 2006; Kroesen 2011.

139 Kroesen 2011, p. 199-200.

140 Broër 2006, p. 134.

brekkige communicatie en een groot wantrouwen':¹⁴¹ hoe meer je je bewust bent van (mogelijke) overlast, hoe meer je het hoort.¹⁴²

Uit de hoeveelheid klachten kan derhalve niet direct tevredenheid of vertrouwen worden afgelezen; wellicht klaagt niet iedereen die overlast ervaart of wantrouwend is. Wel kan worden geconstateerd dat de honderdduizenden klachten afkomstig zijn van een relatief beperkte groep klagers (rond de 10.000). Dit suggereert dat de tegenstand en het wantrouwen rondom Schiphol eerder uit een (overigens substantiële) minderheidsgroep bestaat, dan dat deze breed wordt gedragen onder alle omwonenden. Dat sluit aan bij de bevindingen uit enquêteonderzoek. Tegelijkertijd is het van belang deze (zeer) ontevreden omwonenden serieus te nemen en hen tegemoet te komen: het gaat nog steeds om duizenden burgers.

7.4 Institutionele context

In het voorgaande bleek het vertrouwen in de luchthaven en de rol van de overheid in het dossier vanuit de bredere Nederlandse samenleving vrij hoog, terwijl een groep omwonenden eerder wantrouwend richting de overheid en Schiphol staat. In deze paragraaf bespreek ik contextuele factoren die bij kunnen dragen aan vertrouwensproblemen.

Als eerste zijn vele pogingen gedaan om via overlegorganen tot beslissingen te komen, maar bleek dit telkens ingewikkeld (par. 7.4.1). Hiernaast leidt het *Not In My Backyard*-fenomeen (NIMBY) tot een waterbedeffect: overlast verminderen en vertrouwen terugwinnen bij de een zorgt voor afbraak bij de ander (par. 7.4.2). Er bestaat tevens twijfel over de betrouwbaarheid van de metingen en berekeningen van geluidsoverlast (par. 7.4.3). Omwonenden laten zich ook uit over de schijn van belangenverstrengeling en partijdigheid van de overheid jegens Schiphol (par. 7.4.4). Schiphol zet zich echter proactief in om een goede relatie met de omgeving te behouden en de luchthaven positief in de publiciteit te brengen (par. 7.4.5).

7.4.1 Constructieve dialoog, of een oerwoud aan overlegorganen

Het luchthavenbeleid was aanvankelijk een *black box* waarin het Rijk samen met de luchthaven en vliegtuigmaatschappijen de lijn bepaalde. Vanaf de jaren '90 wilde men inzetten op meer interactieve beleidsvorming, waardoor sindsdien talloze overlegstructuren rondom Schiphol zijn geïntroduceerd.¹⁴³ Zo waren daar de werkgroep Toekomstige Nederlandse Luchtvaart Infrastructuur (TNLI);¹⁴⁴ het Tijdelijk Overleg Platform Schiphol (TOPS);¹⁴⁵ de Commissie Geluidshinder Schiphol (CGS);¹⁴⁶ de Commissie Regionale Ontwikkeling luchthaven Schiphol

141 Gordijn, Hornis & Aykaç 2006, p. 10.

142 Broër 2006; Kroesen 2011.

143 *Sturen in een volatiel domein* 2020, p. 12-17, 20-21.

144 Van Eeten 1999.

145 Weggeman 2003.

146 De Jong 2012, p. 64-65.

(CROS);¹⁴⁷ het Bestuursforum Schiphol (BFS);¹⁴⁸ de Bestuurlijke Regiegroep Schiphol (BRS);¹⁴⁹ en natuurlijk de Alderstafel¹⁵⁰ die inmiddels is overgegaan in de Omgevingsraad Schiphol (ORS).¹⁵¹ Soms bestond overlap tussen deze organen, waardoor de vraag is hoe zinvol zij zijn en in hoeverre zij duidelijkheid bieden aan besluitvormers of burgers. Bovendien verliep het overleg binnen deze groepen niet altijd harmonieus. De milieuorganisaties verlieten het TOPS nog voordat het eindadvies werd gepresenteerd¹⁵² en ook bij de Alderstafel stapten bewonersvertegenwoordigers op.¹⁵³ De Omgevingsraad verloor na jaren dienst voorzitter Alders omdat hij ondanks verwoede pogingen geen draagvlak kon vinden voor zijn voorstel.¹⁵⁴

De hoeveelheid actoren die betrokken zijn bij besluitvorming – die over de jaren heen alleen maar is toegenomen – maakt het nemen van beslissingen lastig.¹⁵⁵ Uit studies naar diverse van deze overlegorganen bleek dat onderling wantrouwen heerst(e).¹⁵⁶ De meeste betrokkenen zien de opeenvolgende overlegorganen als teken dat de Rijksoverheid zich onvoldoende opstelt als regisseur.¹⁵⁷ Het besturingsmodel dat gericht is op coöperatief tot beleid komen, lijkt niet (meer) te resulteren in tevredenheid.¹⁵⁸ Volgens betrokkenen zou moeten worden ingezet op algemene richtlijnen vanuit het Rijk, “geen nieuwe overlegtafels ... waaraan eindeloos wordt gediscussieerd over wat Schiphol wel en niet moet zijn”.¹⁵⁹ Bij participatie dient een duidelijke vraag voor te liggen en dienen ‘de condities en de spelregels’¹⁶⁰ vooraf helder te zijn.¹⁶¹ Overigens wordt wel gesproken over een ‘cyclische’ of ‘conjuncturele’ ontwikkeling binnen het Schipholdossier: van centrale regie, naar poldermodel, naar (toekomstige) centrale regie.¹⁶²

7.4.2 *Het waterbedeffect*

Verplaatsing van het probleem werd in het Schipholdossier meermaals als oplossing aangedragen. Nadat in 1990 de aanvliegroutes waren gewijzigd steeg het aantal klachten van 5.091 in het jaar daarvoor naar 55.157 – waarvan 34.851 veroorzaakt door 170 inwoners van Bennekom. Ze hadden succes: de route werd weer gewijzigd naar de situatie van ervoor.¹⁶³ De aanleg van de Polderbaan als ‘milieubaan’ was bedoeld om meer groei te ondersteunen doordat de andere

147 De Jong 2012, p. 64-65.

148 Fain 2014, p. 38-39; Van Wijk, Van Bueren & Te Brömmelstroet 2014, p. 139-150.

149 Huijs 2011, p. 349-350.

150 De Jong 2012.

151 *Kamerstukken II*, 2013/14, 29665, nr. 202; Van der Heijden 2017.

152 Huijs & Koppenjan 2010, p. 377; Weggeman 2003; Walravens, *Platform, RVD Communicatiereeks* 2004, p. 8-18.

153 *Kamerstukken II* 2008/09, 29665, nr. 110.

154 *Kamerstukken II* 2018/19, 29665, nr. 353.

155 El Makhloufi 2013, p. 339-346; *Advies Commissie Versterking Randstad* 2007.

156 Van Eeten 1999; Tan 2001; Broër 2006; Huijs & Koppenjan 2010, p. 370-371; Boons, Van Buuren & Teisman 2010, p. 310.

157 *Advies Omwonendenpanel* 2005; Fain 2014, p. 43.

158 *Sturen in een volatiel domein* 2020, p. 8; Van Geel 2020.

159 De Jong 2012, p. 309.

160 *Sturen in een volatiel domein* 2020, p. 38.

161 Weggeman 2019, p. 184-185.

162 Cerfontaine 2019, p. 10; Interviews betrokkenen 2020.

163 ‘Zwanenburgers zijn onder Schiphol ‘vogelvrij’ verklaard’, *NRC Handelsblad* 4 juli 1991.

banen die meer overlast veroorzaakten vanwege hun ligging in drukker bevolkt gebied, werden ontzien.¹⁶⁴ Op deze wijze werd de geluidhinder meer verspreid over de omgeving van de luchthaven. Ook het voorstel om Lelystad Airport aan te leggen is zo'n wijziging, zo schetsten Huijs en Koppenjan reeds in 2010: de bewoners van de op dat moment geplaagde regio's gingen akkoord met de in het Aldersakkoord voorgestelde groei, zo lang die ergens anders plaatsvond dan bij hen.¹⁶⁵ In dit dossier zijn derhalve sterke effecten zichtbaar van het *Not in my backyard*-fenomeen. Men spreekt ook wel van het 'waterbedeffect': als elke voorgestelde maatregel ervoor zorgt dat andere omwonenden nadeel ondervinden, wordt ieder besluit onmogelijk gemaakt.¹⁶⁶ Iedere maatregel om het vertrouwen bij de ene groep omwonenden te herstellen, kan zo een negatief effect hebben op het vertrouwen van een andere groep, en bovendien voor een wantrouwende sfeer zorgen onder omwonenden onderling.

7.4.3 Discussie over cijfers: meten is weten?

In het Schipholdossier heerst tevens wantrouwen en cynisme over de betrouwbaarheid van de wijze waarop geluidsoverlast wordt berekend dan wel gemeten. Vanwege de kosten van het aanleggen van een meetnetwerk¹⁶⁷ bleef men bij de ingewikkelde berekeningsmethodiek zoals deze was bedacht door Kosten in de jaren '60.¹⁶⁸ Hoewel begin jaren '90 voor de nachtelijke hinder werd overgestapt op een ander berekeningssysteem, kwam ook hier veel kritiek op.¹⁶⁹ Toen het Rijk rond de eeuwwisseling wilde overstappen op een meetsysteem, bleek uitwerking in de praktijk echter lastig.¹⁷⁰ Doordat de overheid in het verleden aantoonbare rekenfouten heeft gemaakt, twijfelden kritische omwonenden over haar methodes. Er zijn meerdere initiatieven (geweest) vanuit omwonenden om zelf hinder te meten.¹⁷¹ Ook vanuit de luchtvaart werd gesteld: 'we willen liever op de werkelijke hinder worden afgerekend. Want dan zouden ook verbeteringen aan vliegtuigen en procedures beter zichtbaar worden in de geluidsgrafieken.'¹⁷² De bestaande normen en rekenmethodes houden bijvoorbeeld geen rekening met piekbelasting en lijken met name geen getrouw beeld te geven van de ervaren overlast in de 'buitengebieden' die verder weg gelegen zijn van Schiphol.¹⁷³ Aanvullend probleem was dat de luchtvaartsector vanwege zijn deskundigheid en specialisatie betrokken was bij de geluidsmetingen en -berekeningen, waar omwonenden de schijn van belangenverstrengeling in zagen.¹⁷⁴

¹⁶⁴ Tan 2001, p. 65.

¹⁶⁵ Huijs & Koppenjan 2010.

¹⁶⁶ Van Geel 2019, p. 23.

¹⁶⁷ *Kamerstukken II*, 1983/84, 18100 XI, nr. 8.

¹⁶⁸ Broër 2006, p. 90-91; Tan 2001, p. 130-131; Bouwens & Dierikx 1996, p. 201-202, 274-275; Adviescommissie Geluidhinder door Vliegtuigen 1967.

¹⁶⁹ 'Nachtnorm maakt isolatie duurder', *Het Parool* 16 december 1993; 'Overlast Schiphol veel groter; Drie maal meer hinder blijkt uit nieuwe studie', *Rijn en Gouwe* 27 april 1994; Smits, *Brabants Dagblad* 5 augustus 1995.

¹⁷⁰ Berkhout 2003; Broër 2006, p. 112-114.

¹⁷¹ Stichting Geluidsnet: Broër 2006, p. 114; Explane van SchipholWatch: Keunen, *Algemeen Dagblad* 22 november 2019.

¹⁷² 'Ook luchtvaartwereld heeft kritiek op normen Schiphol', *Trouw* 25 augustus 1998.

¹⁷³ Alders 2019.

¹⁷⁴ Den Butter & Burgers 2003, p. 16.

Politici zoals PvdA-fractievoorzitter Melkert werden rond de aanleg van de Polderbaan ‘hoordol ... van het gebakkelei over de cijfers.’¹⁷⁵ Volgens de oudvoorzitter van de Commissie Deskundigen Vliegtuiggeluid staarden partijen in het dossier zich blind op details, waardoor geen principiële discussie kon plaatsvinden.¹⁷⁶ Belangenorganisaties claimden dat geknoeid werd met wetenschappelijke onderzoeken;¹⁷⁷ vanuit het ministerie sprak men van ‘gestoei met onderzoeksgegevens’.¹⁷⁸ Omwonenden vormden actiegroepen die met alternatieve berekeningen kwamen.¹⁷⁹ Belangenorganisaties trokken cijfers over het aantal ‘gehinderden’ in twijfel op basis van belevingsonderzoek uitgevoerd door de Gemeentelijke gezondheidsdienst.¹⁸⁰ Vanwege de onenigheid over feiten werd ook informatie over de veiligheid rond Schiphol soms gewantrouwd.¹⁸¹ Een ‘gedeelde feitenbasis raakte steeds meer uit zicht’¹⁸² aldus de Commissie governance en participatie luchtvaart anno 2020; ook interim-voorzitter van de Omgevingsraad Van Geel constateerde ‘een steeds grotere diversiteit aan opvattingen over hoe hinder vast te stellen is.’¹⁸³ De precieze wijze waarop de geluidsoverlast als schade kan worden vastgesteld zorgt kortom al jarenlang voor onenigheid en wantrouwen tussen burger en overheid. Het Rijk heeft aangegeven zich in de toekomst meer op metingen te willen baseren zodat onenigheid over berekeningen kan worden verminderd.¹⁸⁴ Daarbij kan het onderscheid tussen objectief meetbare overlast en ervaren hinder een pijnpunt blijven; in het Schipholdossier hanteren partijen verschillende uitgangspunten en worden volgens betrokkenen nog wel eens appels met peren vergeleken.¹⁸⁵

7.4.4 Belangenverstrengeling: ‘de overheid staat altijd achter Schiphol’

Hiernaast kijken omwonenden met een scheef oog naar de innige relatie tussen de Rijksoverheid en Schiphol: de minister van V&W noemde Schiphol in 1989 niet voor niets ‘de kip met de gouden eieren’.¹⁸⁶ Het dominerende *frame* in Nederland onder de luchtvaartsector en de overheid is dat Schiphol en haar ontwikkeling goed is voor de economie.¹⁸⁷ Schiphol is als naamloze vennootschap vrijwel volledig in handen van de Nederlandse overheid; de Luchtverkeersleiding is als zelfstandig bestuursorgaan onderdeel van de overheid; en ook in KLM heeft de overheid een

175 Den Butter & Burgers 2003, p. 61.

176 Berkhout 2003, p. 54-55.

177 De Jong 2012, p. 78.

178 Walravens 2004, p. 11.

179 Blokker & Vermeer, *NRC Handelsblad* 22 januari 2014.

180 *Werkelijke geluidhinder Schiphol* 2018.

181 ‘Meetpunt in de Bijlmer; Registreren van vliegtuiglawaai eis van bewoners na ramp’, *Algemeen Dagblad* 10 februari 1993; Van der Meulen, *BN/DeStem* 27 februari 2009; *Veiligheid vliegverkeer Schiphol* 2017; *Critical review: wonen en vliegen in de Schipholregio* 2018, p. 4.

182 *Sturen in een volatiel domein* 2020, p. 23.

183 Van Geel 2019, p. 2.

184 *Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050* 2020, p. 49-50; zie ook *Vliegtuiggeluid: meten, berekenen en beleven* 2019.

185 *Critical review: wonen en vliegen in de Schipholregio* 2018, p. 7-12.

186 Aarden, *De Volkskrant* 16 februari 1995.

187 Zoals ook besproken door Abma 2001; Van Eeten 2001; Broër 2006.

minderheidsaandeel. In de coronacrisis ontving KLM van het Rijk een uitgebreid steunpakket.¹⁸⁸ Dit zorgt voor vermoedens van belangenverstrengeling.¹⁸⁹

De Rijksoverheid, Schiphol, KLM en de Luchtverkeersleiding deelden hun blik op de wereld – de groei van Schiphol was in het nationaal belang – waardoor sprake was van ‘doelcongruentie’,¹⁹⁰ een ‘unieke buitengewoon vruchtbare vorm van samenwerking’.¹⁹¹ Volgens regionale overheden hadden afspraken of overleg beperkt zin, omdat Schiphol haar zin kreeg door naar de nationale overheid te stappen.¹⁹² Volgens milieuorganisaties keek de overheid te veel naar het belang van de sector en de economie.¹⁹³ De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur stelt dat dit ‘heeft geleid tot een geheel eigen cultuur binnen de sector, die bij bewoners en milieuorganisaties het beeld versterken dat de overheid zich meer bekommert om het bedrijfsbelang dan om de bescherming van de omgeving’.¹⁹⁴

De handhaving van de geluidsnormen door de overheid draagt verder bij aan dat beeld. Hoewel de overheid in de jaren ’90 zei in te zetten op beheerste groei, was er een ‘geloofwaardigheidsprobleem’¹⁹⁵ vanwege het ‘anticiperend gedogen’ waar ‘normoverschrijdingen vooraf werden gesanctioneerd, als Schiphol maar beterschap beloofde (en liet zien) voor de toekomst’.¹⁹⁶ Bestuurders maakten gebruik van ruime milieunormen door deze op te rekken en steeds meer groei toe te staan.¹⁹⁷ Deze ontwikkelingen hebben er keer op keer voor gezorgd dat omwonenden het gevoel ervaren dat de overheid het belang van Schiphol te zwaar weegt, waardoor hun vertrouwen in de overheid – die hen zou kunnen en moeten beschermen tegen overlast – vermindert.

Recent pleitte een aantal adviesraden en onderzoekscommissies voor een wijziging in de onderlinge verhoudingen tussen overheid en luchtvaartsector. De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur beval aan om Schiphol te behandelen als normale bedrijfstak, zodat de overheid minder gefocust zou zijn op de concurrentiepositie van de luchthaven en deze in samenhang zou zien met diens negatieve externe effecten op geluid, uitstoot en veiligheid.¹⁹⁸ Er zouden nieuwe hindernormen moeten komen die recht doen aan de ervaringen van het geluid en deze zouden op een transparante en daarmee geloofwaardige manier moeten worden gehandhaafd.¹⁹⁹ Na het vertrek van voorzitter Alders bij de Omgevingsraad rapporteerde interim-voorzitter Van Geel: ‘De omgeving beschouwt het alsnog naleven van die eerder gemaakte afspraken als cruciaal voor het herwinnen van vertrouwen’.²⁰⁰ Zijn advies was om de overlegstructuur in het Schipholdossier sterk te wijzigen, en dat het Rijk een stevige regierol op zich neemt.²⁰¹ De regierol

188 *Kamerstukken II* 2019/20, 29232, nr. 41; *Kamerstukken II* 2020/21, 29232, nr. 43.

189 *Sturen in een volatiel domein* 2020, p. 37.

190 Riemens 2011.

191 Riemens 2011, p. 454.

192 Fain 2014, p. 39-40.

193 Abma 2001, p. 73; Polderman & Klein Kranenburg 2014, p. 64.

194 *Luchtvaartbeleid: een nieuwe aanvliegroute* 2019, p. 17.

195 Walravens 2004, p. 9.

196 Walravens 2004, p. 9.

197 Tan 2001, p. 130-131.

198 *Luchtvaartbeleid: een nieuwe aanvliegroute* 2019.

199 *Luchtvaartbeleid: een nieuwe aanvliegroute* 2019, p. 24.

200 Van Geel 2019, p. 4.

201 Van Geel 2019; Van Geel 2020.

is al meermaals voorgesteld, zoals ruim vijftien jaar geleden tijdens de evaluatie van de Schipholwet.²⁰² In de ontwerpluchtvaartnota 2020 gaf het Rijk aan de regie te nemen,²⁰³ hoewel de precieze invulling en uitwerking nog moet blijken.²⁰⁴

7.4.5 Omgevingsstrategie vanuit luchthaven Schiphol

De luchthaven probeerde zich positief te laten zien in het maatschappelijk debat dat rondom haar positie ontstond. Schiphol deed jaarlijks onderzoek naar haar reputatie en imago binnen Nederland en ontwikkelde een communicatiestrategie.²⁰⁵

De strategie lijkt deels gericht op concrete interventies om de omgeving minder op de hinder te wijzen. Eind jaren '70 koos de luchthaven voor een ander logo: in plaats van het banenstelsel te tonen (wat zou kunnen aangeven dat in verschillende richtingen overlast kon ontstaan) koos zij voor een meer abstracte landingsbaan.²⁰⁶ De Polderbaan werd eerst de 'milieubaan' genoemd, om duidelijk te maken dat minder overlast voor het milieu (de leefomgeving) zou komen als deze in gebruik werd genomen. Immers zou bij gebruik van deze baan over minder drukbevolkt gebied worden gevlogen. Tegelijkertijd zouden andere gebieden meer overlast ervaren, waardoor de luchthaven uiteindelijk koos voor het meer neutrale 'Polder'.²⁰⁷ Deze term wees op *waar* overlast ontstond: bij de Zwanenburgbaan en de Buitenveldertbaan waren het namelijk de inwoners van die gebieden die in verzet kwamen.²⁰⁸

Hiernaast werkt(e) de luchthaven via initiatieven in de omgeving aan haar imago, zoals het vanaf 1979 maandelijks in haar omgeving verspreidde blad *Schipholland*.²⁰⁹ Dat blad groeide naar een oplage van 600.000 exemplaren.²¹⁰ Ook richtte de luchthaven Stichting Schipholfonds op met als doel aan te tonen dat Schiphol zich verbonden voelt met haar omgeving, om 'de lusten en de lasten' te delen.²¹¹ Het bestuur van de luchthaven is zich bewust van het belang van een relatie met zijn omgeving en zet een proactieve strategie in als reactie op het wantrouwen en de klachten over hinder.

7.5 Schadebeleid in de casus

De overheid gaat vliegtuiggeluid tegen op verschillende niveaus. Al sinds begin jaren '80 is de aanpak een drietrapsraket:²¹² via internationale kaders richten men zich op bestrijding aan de bron door normen te stellen over geluidsemissies

202 Van Kalles, *Het Financieel Dagblad* 24 september 2004; *Advies Omwonendenpanel* 2005.

203 *Kamerstukken II* 2019/20, 31396, nr. 741.

204 *Sturen in een volatiel domein* 2020, p. 36.

205 *Schiphol Group Jaarverslag* 2011, p. 107.

206 Bouwens & Dierikx 1996, p. 332.

207 Meijer & Meijnen, *NRC Handelsblad* 23 mei 1990; Meijer & Meijnen, *NRC Handelsblad* 23 oktober 1993; Damen, *Het Parool* 28 november 2003; Broër 2006, p. 82-83, 106, 248; De Jong 2012, p. 69.

208 Bouwens & Dierikx 1996, p. 273.

209 Bouwens & Dierikx 1996, p. 332.

210 Broër 2006, p. 71.

211 Zie ook par. 7.5.3.1; 'Schiphol heeft burenfonds; Leimuiden komt in aanmerking voor donatie', *Rijn en Gouwe* 17 januari 1995; 'Schipholfonds: vijf keer prijs', *IJmuider Courant* 28 juni 2008.

212 Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen, *Kamerstukken II* 1980/1981, 15880, nr. 11, p. 8-9.

van vliegtuigen; via nationale wet- en regelgeving beperkt men het vlieggeluid door bepaalde vliegprocedures voor te schrijven, zoals vlieghoogten, vliegtijden, verdeling over stijg- en landingsbanen en andere grenswaarden voor geluidsbelasting; en ten slotte via het beschermen van burgers door beperkingsgebieden – waar niet of beperkt gewoond of gewerkt kan worden – aan te wijzen, door geluidsisolatie aan te brengen, door schadevergoedingsregelingen op te stellen, en door de leefbaarheid te verbeteren in gebieden waar de hinder niet volledig kan worden weggenomen. De geluidsisolatie – van een expliciet schadevergoedingsbeleid of leefbaarheidsmaatregelen kan pas later worden gesproken – werd gezien als ‘laatste schakel van het beleid’²¹³ om geluidsoverlast te voorkomen: de nadruk lag op de bronmaatregelen.

De afhandeling van opgetreden (en nog op te treden) schade zoals ik deze in mijn onderzoek bestudeer, zit daarmee in de derde stap.²¹⁴ Ik onderscheid drie vormen van schadebeleid: het beschermen van omwonenden en het voorkomen van schade via geluidsisolatie (par. 7.5.1), schaderegelingen voor onroerend goed (par. 7.5.2) en leefbaarheidsmaatregelen (par. 7.5.3). Deze drie onderdelen van schadebeleid behandel ik achtereenvolgens in deze paragraaf.

Het Rijk is hiernaast meermaals gemeenten tegemoetgekomen vanwege wijzigingen aan bestemmingsplannen en daarbij komende kosten van aankoop en sloop. Zo kende men de Beleidsregel verplaatsing en aankoop van woon-schepen in verband met de uitbreiding van Schiphol²¹⁵ en de Regeling Uitkering Beperkingen Gebied Schiphol.²¹⁶ Dit ging om relatief beperkte aantallen gebouwen en bedragen en compensatie richting overheden in plaats van burgers, waardoor ik deze vormen van schadeafhandeling buiten beschouwing laat in mijn onderzoek. Hiernaast was vanwege de uitbreiding van de luchthaven sprake van onteigeningen. Omdat zij volgens vaste juridische procedure werden uitgevoerd,²¹⁷ bespreek ik ook dit niet in dit hoofdstuk.

Het dossier Schiphol is verre van afgesloten. In dit onderzoek beperk ik mij tot (de evaluaties van) schadebeleid dat liep vanwege de uitbreidingen van Schiphol tot nu toe; grofweg tot en met de (groei-)afspraken tot 2020. In de afgelopen jaren is hier discussie over ontstaan: de groei-afspraken werden eerder gehaald dan verwacht, dus kwam de vraag ter sprake of zij tussentijds konden worden opgebroken.²¹⁸ Bovendien probeerden overheden, de luchtvaartsector en omwonenden afspraken voor de aankomende periode te maken.²¹⁹ De verplaatsing van vluchten naar Lelystad Airport staat al enige jaren op de agenda, maar beschouw ik als een bronmaatregel – het is de aanleg van een nieuwe baan op een andere locatie. Daarnaast bevindt de besluitvorming rond Lelystad zich ten tijde van mijn onderzoek in een impasse. Deze ontwikkelingen laat ik buiten mijn

213 *Kamerstukken I* 1981, 16400 XII, nr. 4, p. 6.

214 Zie over de bronmaatregelen bijvoorbeeld: *Evaluatie Schipholbeleid, Effectiviteit beleidsinstrumenten Ruimtelijke Ordening* 2005.

215 *Stcrt.* 2000, nr. 188.

216 *Stcrt.* 2003, nr. 136.

217 Zie daarover bijvoorbeeld Sluysmans 2011.

218 De Wit & Burghouwt 2017.

219 *Kamerstukken II* 2018/19, 29665, nr. 353.

onderzoek, aangezien de effecten hiervan en de mogelijke onderdelen van het schadebeleid nog niet bekend zijn.

7.5.1 *Geluidsisolerende maatregelen*

Toen duidelijk werd dat geluidsoverlast kon leiden tot gezondheidsproblemen, voelde de Rijksoverheid zich geroepen om deze overlast te verminderen.²²⁰ Begin jaren '80 werd een programma opgesteld om bestaande woningen rondom luchthaven Schiphol te isoleren op basis van bepaalde geluidscontouren;²²¹ binnen bepaalde contouren werd ook gesloopt.²²² Dit project werd aangeduid als Geluidsisolatie Schiphol (GIS).²²³ Hiernaast werden subsidieregelingen voor gemeenten aangenomen om nieuwbouwwoningen aan de door het Rijk gestelde geluidseisen te laten voldoen.²²⁴

Er kwamen in totaal drie geluidsisolatieprojecten, die de isolatie behelsden van ongeveer 10.000 gebouwen rondom de luchthaven, tussen 1983 en 2012. Zij richtten zich op het voorkomen van schade. De verantwoordelijke staatssecretaris van 2002 tot 2007 noemde het geluidsisolatie dossier achteraf het meest uitdagende in haar portefeuille omdat de overheid 'de kosten niet goed in de hand'²²⁵ had: er werd ongeveer € 575 miljoen uitgetrokken, waarvan € 110 miljoen voor rekening van de overheid kwam en de rest via heffingen op de luchtvaartmaatschappijen is verhaald. De overheid en de luchtvaartsector steggelden meermaals over de doelmatigheid van de regeling en uitvoering van de geluidsisolatieprojecten; ook omwonenden uitten vaak ontevredenheid over de stringente of terughoudende regels en uitvoeringspraktijk. De tevredenheid werd vergroot naarmate de overheid ruimhartiger beleid toepaste, en de maatregelen (beter) afstemde op de wensen van omwonenden, wat met name tijdens het einde van GIS-2 en GIS-3 werd gerealiseerd. Ik behandel de drie geluidsisolatieprojecten op chronologische wijze.

7.5.1.1 *Opzet en verloop van de regelingen*

GIS-1

Het eerste isolatieproject, GIS-1, werd in 1983 vastgelegd in de Regeling geluidwerende voorzieningen.²²⁶ Op basis van de Luchtvaartwet wees de minister van V&W een luchtvaartterrein met geluidszones aan waarbinnen bepaalde grenswaarden golden. Aan de hand van de geluidszones of -contouren werd bepaald welke geluidsgoedige gebouwen (woningen, maar ook scholen of

220 Wet geluidhinder, *Stb.* 1979, nr. 99.

221 Deze waren opgenomen in het Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen, *Kamerstukken II* 1980/81, 15880, nr. 11, 16.

222 *Kamerstukken II* 1980/81, 16400 XVII, nr. 7, p. 37-42.

223 *Eindevaluatie GIS-3* 2012.

224 *Kamerstukken II* 1980/81, 16400 XVII, nr. 7, p. 37-38; *Kamerstukken II* 1982/83, 17600, XII, nr. 17; *Kamerstukken II* 1982/83, 17600 XVII, nr. 20, p. 35-36.

225 'Schultz van Haegen (VVD) naar Achmea', *ANP* 21 februari 2007.

226 Regeling geluidwerende voorzieningen, *Stcrt.* 1983, nr. 100.

zorggebouwen) dienden te worden gesloopt²²⁷ of geïsoleerd. Voor iedere woning werd volgens de Regeling een Voorlopig Isolatieplan, een Ontwerp Isolatieplan en een Definitief Isolatieplan opgesteld.²²⁸ Het doel van de isolatiemaatregelen was het verbeteren van het draagvlak voor Schiphol, ook voor woningen die mogelijk na aanleg van de Polderbaan minder overlast zouden ervaren.²²⁹

De regeling kwam formeel ten laste van het Rijk.²³⁰ De Rijksoverheid rekende echter een heffing om de kosten te verhalen op de luchtvaart vanuit het principe ‘de veroorzaker betaalt’.²³¹ Feitelijk kwam de regeling daarmee ten laste van luchtvaartmaatschappijen.²³² Samen met Schiphol richtten zij de Stichting Geluidsisolatie Schiphol (SGIS) op om de kosten te laten voorfinancieren via de kapitaalmarkt.²³³ Tussen partijen bestond onenigheid over de financiering door de luchtvaartmaatschappijen en de hoogte van deze heffingen.²³⁴ Desalniettemin bleef de luchtvaartindustrie financieel verantwoordelijk voor de uitvoering van het geluidsisolatieproject. Later stelde de minister dat de kosten niet ten laste van het Rijk zouden moeten komen, omdat ‘veel passagiers niet in Nederland woonachtig zijn en hier dus ook geen belasting betalen’.²³⁵ Er werd in principe geen eigen bijdrage van omwonenden gevraagd, omdat de Luchtvaartwet de bewoners recht gaf op de voorzieningen²³⁶ en dit de complexiteit en uitvoerkosten van de regeling zou vergroten.²³⁷ Als sprake was van achterstallig onderhoud (waardoor geluidwerende voorzieningen niet doelmatig zouden kunnen worden aangebracht) of van bijkomende werkzaamheden vanwege wensen van omwonenden, was een eigen bijdrage wel nodig.²³⁸

De Rijksluchtvaartdienst, onderdeel van het Ministerie van V&W, voerde het project uit, ondersteund door adviesbureau Heidemij.²³⁹ Gedurende het project werden aanzienlijk meer woningen geïsoleerd dan aanvankelijk begroot, en ook waren de kosten van de isolatie en de overhead duurder dan verwacht.²⁴⁰ De regeling werd in 1990 gewijzigd omdat startende vliegtuigen meer geluidsoverlast bleken te veroorzaken waardoor sommige woningen (opnieuw) zwaarder moesten worden geïsoleerd.²⁴¹ De SGIS ging niet akkoord met de kostenoverschrijdingen.²⁴² Dit leidde tot een audit door de commissie In 't Veld. Volgens de commissie waren de aangebrachte voorzieningen over het algemeen op een sobere en doelmatige manier tot stand gekomen, maar zouden praktische

227 Binnen het zwaarst belaste gebied werd een aantal woningen aangekocht om te slopen: *Kamerstukken II* 1981/82, 17307, nr. 3, p. 4.

228 *Stcrt.* 1983, nr. 100.

229 *Kamerstukken II* 1990/91, 21964, nr. 4.

230 Regeling geluidwerende voorzieningen 1997, *Stcrt.* 1997, nr. 47, p. 1.

231 *Kamerstukken II* 1990/91, 21946, nr. 7; *Kamerstukken II* 1994/95, 23552, nr. 7, p. 36.

232 *Kamerstukken II* 1981/82, 17307, nr. 3, p. 6.

233 *Kamerstukken II* 1986/87, 19631, nr. 5; *Kamerstukken II* 1989/90, 21660, nr. 1; Bouwens & Dierikx 1996, p. 383.

234 *Kamerstukken II* 1983/84, 18100 XI, nr. 8; *Kamerstukken II* 1984/85, 18604, nrs. 1-2.

235 *Kamerstukken II* 2003/04, 29378, nr. 10, p. 10.

236 *Kamerstukken II* 1989/90, 21660, nr. 1, p. 2.

237 *Kamerstukken II* 1981/82, 17307, nr. 3, p. 4.

238 *Kamerstukken II* 1989/90, 21660, nr. 1; *Stcrt.* 1983, nr. 100.

239 *Kamerstukken II* 1989/90, 21660, nr. 1; *Stcrt.* 1983, nr. 100.

240 *Kamerstukken II* 1988/89, 20803, nr. 12; *Kamerstukken II* 1989/90, 21660, nr. 1.

241 *Kamerstukken II* 1989/90, 21660, nr. 1, p. 5.

242 *Kamerstukken II* 1990/91, 21660, nr. 2; *Kamerstukken II* 1993/94, 19631, nr. 21.

kostenbesparingen kunnen worden doorgevoerd.²⁴³ De commissie suggereerde dat een deel van de kosten ten laste van de omwonenden konden worden gebracht vanwege de verbeterde staat van hun woning, maar de regering hield vast aan het principe dat de vervuiler betaalt.²⁴⁴

De uitvoering van het project werd enigszins gewijzigd naar aanleiding van de audit. Aanvankelijk paste men de regeling redelijk ruimhartig toe, waardoor bijvoorbeeld zolderslaapkamers die niet voldeden aan de eisen van het geldende Bouwbesluit alsnog werden geïsoleerd. Volgens de minister was het ‘om de medewerking van de SGIS te behouden ... noodzakelijk enige terughoudendheid te betrachten.’²⁴⁵ Een voorbeeld hiervan is dat burgers zelf de afwerking van kamers moesten verzorgen en hiervoor *f* 225,- per kamer ontvingen, terwijl dit eerder door de overheid werd geregeld. (De minister stelde dat dit niet alleen een bezuiniging was, maar ook paste bij de wens die bij bepaalde bewoners bestond om meer initiatief in het proces te kunnen nemen.²⁴⁶)

Naast de kostenoverschrijdingen kende het project ook termijnoverschrijdingen. Het project had tot 1994 moeten duren, maar werd uiteindelijk in 1997 afgerond.²⁴⁷ 3.700 van de 4.300 beoogde gebouwen werden geïsoleerd, een participatiegraad van 85%.²⁴⁸ Het budget ging van *f* 150 miljoen naar *f* 280 miljoen,²⁴⁹ zo’n € 127 miljoen,²⁵⁰ ongeveer een verdubbeling van de kosten.

GIS-2

De overheid startte een tweede isolatieproject, GIS-2, naar aanleiding van de Planologische Kernbeslissing rondom de aanleg van de Polderbaan en de in 1994 gewijzigde Luchtvaartwet.²⁵¹ In 1997 werd een nieuwe Regeling geluidwerende voorzieningen ingevoerd. Via deze regeling kon ook worden geïsoleerd volgens de zogenaamde nachtnorm en de procedure werd tevens aangepast aan de opgedane praktijkervaring; betrokkenen bleken in de praktijk geen behoefte te hebben aan een Voorlopig Isolatieplan, een Ontwerp Isolatieplan en een Definitief Isolatieplan.²⁵² In de nieuwe procedure stelde de minister een jaarlijks isolatieprogramma vast.²⁵³ Aan de hand van deze planning werden omwonenden verzocht in te stemmen met een akoestisch en bouwtechnisch onderzoek, zodat een raming kon worden opgesteld over kosten ten laste van het Rijk en ten koste van de eigenaar vanwege achterstallig onderhoud.²⁵⁴ Eigenaren en bewoners moesten volledig instemmen met de plannen, omdat partiële isolatie niet werd toegestaan.²⁵⁵ De procedure kende relatief korte termijnen: omwonenden kregen in principe drie weken om te reageren. Iedere stap mondde uit in een Awb-besluit, waardoor

243 *Kamerstukken II* 1990/91, 21946, nr. 7, p. 2.

244 *Kamerstukken II* 1990/91, 21946, nr. 7, p. 5.

245 *Kamerstukken II* 1993/94, 19631, nr. 21, p. 2.

246 *Kamerstukken II* 1993/94, 19631, nr. 21, p. 10.

247 *Eindevaluatie GIS-3* 2012, p. 7.

248 *Beleidsvaluatie GIS-3* 2013, p. 9.

249 *Beleidsvaluatie GIS-3* 2013, p. 30.

250 *Eindevaluatie GIS-3* 2012, p. 7.

251 *Eindevaluatie GIS-3* 2012, p. 20.

252 *Stcrt.* 1997, nr. 47, p. 8-9.

253 *Stcrt.* 1997, nr. 47, p. 4-5.

254 *Stcrt.* 1997, nr. 47, p. 2-3.

255 *Stcrt.* 1997, nr. 47, p. 13.

voor het handelen van de minister reguliere termijnen (in principe acht weken) en de bezwaar- en beroepsprocedure golden.²⁵⁶ De minister mocht eigen termijnen stellen voor de uitvoering, zodat gebouwen in een gebied gelijktijdig werden geïsoleerd en extra kosten werden voorkomen.²⁵⁷

De nieuwe nachtnorm resulteerde in een onderscheid tussen woonruimtes (d.w.z. woon-, eet- of slaapkamers, dagisolatie) en enkel slaapkamers (nachtisolatie).²⁵⁸ Geluidwerende voorzieningen mochten niet leiden tot een 'essentiële vermindering van het comfort',²⁵⁹ waarbij beperkte verkleining van de ruimte of bijvoorbeeld het terugbrengen tot een draaiend raam of deur was toegestaan. Het aanbrengen van de voorzieningen diende 'sober en doelmatig'²⁶⁰ te gebeuren en de isolatie diende langdurig effectief te zijn bij normaal onderhoud.²⁶¹ De regeling introduceerde twee instrumenten om het beleidsdoel 'sober en doelmatig' verder te ondersteunen: een zogenaamde 'tweejaarstoets' om isolatie te voorkomen van panden die binnen twee jaar na de start van de regeling buiten de geluidscontouren kwamen te vallen;²⁶² en een 'kostenbegrenzingswaarde' die was bedoeld om te voorkomen dat de kosten van de isolatie hoger waren dan de waarde van het gebouw. Het gebouw werd dan niet-isoleerbaar geacht, tenzij de eigenaar de extra kosten op zich zou nemen.²⁶³

In 1999 werd de regeling gewijzigd en werd partiële isolatie toegestaan, omdat in de praktijk was gebleken dat eigenaren niet akkoord gingen met volledige isolatie maar partiële isolatie wensten, waardoor 'het doel van de Regeling geluidwerende voorzieningen 1997 niet (volledig) wordt gerealiseerd'.²⁶⁴ Volgens de minister "'zijn we te rigide geweest met het verplichten van geluidsisolatie'".²⁶⁵ Twee jaar later werd de regeling verder versoepeld omdat de kostenbegrenzingswaarde tot 'onaanvaardbare situaties'²⁶⁶ leidde aangezien de extra isolatiekosten zo hoog waren dat deze redelijkerwijs niet via een eigen bijdrage konden worden opgebracht. De beoogde geluidsisolatie voor de betreffende woningen werd verlaagd, waardoor geen of een geringe eigen bijdrage werd bereikt. Eigenaren konden via volledige eigen bijdrage alsnog tot maximale geluidsisolatie komen.²⁶⁷ De kostenbegrenzingswaarde bleek voor 30 tot 35 woningen met 'een sterk afwijkende bouw of vormgeving'²⁶⁸ tot dermate hoge kosten te leiden, dat de verantwoordelijke staatssecretaris van V&W een speciale subsidieregeling vaststelde. De regeling lijkt voort te komen uit coulance: de extra kosten kwamen voor rekening van het ministerie, terwijl zij eerder via een eigen bijdrage werden verhaald.²⁶⁹

256 *Stcrt.* 1997, nr. 47, p. 9.

257 *Stcrt.* 1997, nr. 47, p. 14.

258 *Stcrt.* 1997, nr. 47, p. 9-10.

259 *Stcrt.* 1997, nr. 47, p. 7.

260 *Stcrt.* 1997, nr. 47, p. 15.

261 *Stcrt.* 1997, nr. 47, p. 7.

262 *Stcrt.* 1997, nr. 47, p. 2.

263 *Stcrt.* 1997, nr. 47, p. 3, 10, 16.

264 *Stcrt.* 1999, nr. 223, p. 2.

265 'Omwonenden Schiphol kunnen geld in plaats van isolatie kiezen', *De Volkskrant* 23 juni 1999.

266 Wijziging Regeling geluidwerende voorzieningen 1997, *Stcrt.* 2001, nr. 44, p. 1.

267 *Stcrt.* 2001, nr. 44, p. 1-2.

268 Subsidieregeling geluidsisolatie of vervangende nieuwbouw specifieke panden, *Stcrt.* 2004, nr. 70, p. 2.

269 *Stcrt.* 2004, nr. 70.

GIS-2 werd aanvankelijk uitgevoerd onder leiding van Schiphol in plaats van de Rijksluchtvaartdienst.²⁷⁰ De commissie In 't Veld en een audit door Berenschot hadden aanbevolen om de verantwoordelijkheid bij de luchthaven te beleggen, aangezien Schiphol belang had bij lage uitvoeringskosten en het project daardoor doelmatiger zou verlopen.²⁷¹ Schiphol creëerde projectorganisatie Geluidsisolatie Schiphol, Progis, als uitvoeringsorganisatie.²⁷² De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State adviseerde echter om deze opzet te wijzigen, omdat het saneren van woningen een overheidstaak zou moeten zijn.²⁷³ Vanaf 2000 werd de uitvoering overgedragen aan uitvoeringsorganisatie Rijkswaterstaat, directie Noord-Holland, onderdeel van V&W.²⁷⁴ Het project kende onder beide uitvoerders kostenoverschrijdingen. De Algemene Rekenkamer constateerde dat de overdracht van de werkzaamheden van de Rijksluchtvaartdienst aan Schiphol slecht was onderbouwd²⁷⁵ en dat de overheid meerkosten niet verhaalde op Schiphol.²⁷⁶ De aansturing vanuit het ministerie was onvoldoende, waardoor de uitvoering ondoelmatig en zelfs onrechtmatig verliep: onjuiste aannames leidden tot vertraging, tijdsdruk, onrechtmatige aanbestedingen en schadeclaims van aannemers.²⁷⁷ Daarnaast zorgden beleidswijzigingen voor overschrijdingen: de geluidscontouren wijzigden, de Polderbaan werd eerder dan gepland in gebruik genomen, en omwonenden werd de mogelijkheid geboden tegelijkertijd warmte-isolatie te laten aanbrengen ('wensvoorzieningen').²⁷⁸ De regeling werd voorgefinancierd door het Rijk.²⁷⁹ Omdat de Rekenkamer concludeerde dat beleidswijzigingen tot kostenoverschrijdingen hadden geleid, besloot de minister in overleg met de luchtvaartmaatschappijen in 2004 om € 110 miljoen van de € 400 miljoen ten laste van de Rijksoverheid te doen komen: 'Wat het Rijk voor de burger heeft gedaan, hoeft niet voor rekening van de luchtvaart te komen.'²⁸⁰

In totaal werden onder GIS-2 8.465 van 14.000 gebouwen in het aangewezen gebied geïsoleerd; een participatiegraad van 60%.²⁸¹ De lagere participatiegraad was verwacht, omdat het bouwtechnisch en akoestisch onderzoek zou uitwijzen dat sommige panden reeds voldoende geïsoleerd waren.²⁸² Sommige gebouwen hadden onderdeel gevormd van GIS-1, maar ontvingen aanvullende isolatie vanwege aangepaste geluidscontouren.²⁸³ De kostenoverschrijdingen waren aan-

270 *Kamerstukken II* 1990/91, 21946, nr. 7, p. 6; Rapport Algemene Rekenkamer 2004, p. 19; *Audit Sanering woningen* 1991.

271 *Kamerstukken II* 1990/91, 21946, nr. 7, p. 6; Rapport Algemene Rekenkamer 2004, p. 19; *Audit Sanering woningen* 1991.

272 *Stcrt.* 1997, nr. 47, p. 7; *Kamerstukken II* 2003/04, 29750, nr. 2, p. 21.

273 *Kamerstukken II* 2003/04, 29379, nr. 7, p. 22.

274 *Kamerstukken II* 2003/04, 29750, nr. 2, p. 15; Interviews betrokkenen 2020.

275 Rapport Algemene Rekenkamer 2004, p. 19.

276 Rapport Algemene Rekenkamer 2004, p. 7.

277 Rapport Algemene Rekenkamer 2004, p. 5.

278 Rapport Algemene Rekenkamer 2004, p. 6-7, 41-42.

279 *Beleidsvaluatie GIS-3, Eindrapportage*, Baarn: AT Osborne 2013, p. 61; 'Feitenoverzicht isolatieproject Schiphol', *ANP* 15 september 2004.

280 'Honderden woningen rond Schiphol niet meer geïsoleerd', *ANP* 15 september 2004; zie ook 'Schultz betaalt 110 miljoen voor geluidsisolatie', *ANP* 15 september 2004; overigens lijkt € 68 miljoen hiervan 'coullance' aangezien zo'n € 42 miljoen juridisch niet kon worden verhaald in verband met het te laat vaststellen van een tarief in de Luchtvaartwet: *GIS Voortgangsrapport 1* 2005, p. 2.

281 *Beleidsvaluatie GIS-3* 2013, p. 6.

282 *Stcrt.* 1997, nr. 47, p. 13.

283 *Stcrt.* 1997, nr. 47, p. 11.

zienlijk. Het budget steeg van f 395 miljoen naar € 396,6 miljoen, ongeveer een verdubbeling van de kosten. Hoewel de regeling geen projecttermijn noemde, was het de bedoeling GIS-2 af te ronden voor de ingebruikname van de Polderbaan in 2003. Dit bleek door de complexiteit en kostenoverschrijdingen niet mogelijk. De tweede fase van het geluidsisolatieproject werd afgerond in juni 2008.²⁸⁴

GIS-3

Vanaf de ingebruikname en lopende evaluatie van de Polderbaan vanaf 2003 werd gewerkt aan een derde geluidsisolatieproject: GIS-3.²⁸⁵ De staatssecretaris was aanvankelijk van plan om via subsidie te werken, zodat bewoners zelf aan de slag konden als uitvoerders en kostenoverschrijdingen konden worden voorkomen.²⁸⁶ Ook wilde zij de eindverantwoordelijkheid bij de luchtvaartsector leggen. Na overleg met betrokken partijen besloot zij echter om de uitvoering via Rijkswaterstaat te behouden. Zowel luchtvaartsector als bewoners waren tevreden over de gang van zaken sinds de wijzigingen na het kritische Rekenkamerrapport en zij voelden zich niet geëquipeerd om de uitvoering te leiden.²⁸⁷

GIS-3 werd opgestart in 2006. De Regeling geluidwerende voorzieningen uit 1997 werd gewijzigd naar aanleiding van praktijkervaringen bij GIS-2 en het Rekenkamerrapport,²⁸⁸ gericht op meer duidelijkheid voor bewoners en meer flexibiliteit in de uitvoering.²⁸⁹ Het jaarlijkse isolatieprogramma bleek in de praktijk niet te werken, dus werden ‘deelprojecten’ geïnitieerd zodat een concretere planning kon worden gemaakt. Achterstallig onderhoud bleef voor rekening van de eigenaar, tenzij de panden voldeden aan huidige regelgeving maar de extra belasting van de geluidwerende voorzieningen niet konden dragen.²⁹⁰ Het project werd wederom voorgefinancierd door het Rijk, dat de kosten op de luchtvaartmaatschappijen verhaalde via een geluidsheffing.²⁹¹

De regeling introduceerde diverse meer coulante bepalingen. De termijnen in de regeling werden verruimd voor de burger: eigenaren dienden binnen twee maanden in plaats van drie weken te reageren op een besluit van de minister. De minister diende vervolgens binnen zes maanden het bouwtechnisch en akoestisch onderzoek te beginnen. Ook kon een eigenaar nu een *second opinion* aanvragen voor dit onderzoek.²⁹² De regeling kende een ‘zaagtand’: als de isolatiegrens vanwege de geluidscontour door een blok woningen liep, werden alle woningen volgens het zwaarst vereiste isolatiepakket geïsoleerd, omdat het niet redelijk werd geacht die burens niet te voorzien²⁹³ en om de ‘architectonische eenheid’²⁹⁴ niet te verstoren. Eigenaren konden als zij dit wensten een gedeelte van de isolatiewerkzaamheden zelf uitvoeren.²⁹⁵ Tot slot werd de tweejaarstoets aangepast: deze

284 *Beleidsvaluatie GIS-3* 2013, p. 30.

285 *Evaluatie Schipholbeleid. Eindrapport* 2006.

286 *Kamerstukken II* 2004/05, 29750, nr. 3.

287 *Kamerstukken II* 2004/05, 26959, nr. 103.

288 *Stcrt.* 2006, nr. 235, p. 10.

289 *Kamerstukken II* 2004/05, 26959, nr. 103, p. 3.

290 *Stcrt.* 2006, nr. 235, p. 2, 12.

291 *Beleidsvaluatie GIS-3* 2013, p. 10.

292 *Stcrt.* 2006, nr. 235, p. 3, 12.

293 *Stcrt.* 2006, nr. 235, p. 1, 11.

294 *Stcrt.* 2006, nr. 235, p. 5, 13.

295 *Stcrt.* 2006, nr. 235, p. 6, 13.

vond per deelproject plaats, en zou niet meer worden toegepast als het onderzoek was aangevangen. Als bewoners was verteld dat hun huis onderdeel zou vormen van het isolatieproject, bleven zij vanwege rechtszekerheid onderdeel van de procedure.²⁹⁶

In de uitvoering werd ingezet op kortere termijnen. Het streven was dat tussen het akkoord op het isolatieaanbod en de oplevering hoogstens 18 maanden zou zitten.²⁹⁷ Hoewel dit niet bij alle woningen werd behaald, kende de meerderheid een uitvoeringstijd van 8-14 maanden.²⁹⁸ Het project liep echter uit: de afronding vond niet eind 2010, maar eind 2012 plaats.²⁹⁹ Wel slaagde GIS-3 erin om binnen het budget van € 77,4 miljoen te blijven, met als totale kosten € 51,9 miljoen.³⁰⁰ Er werden echter veel minder woningen geïsoleerd dan bij dat budget was voorzien. Het project kende een participatiegraad van slechts 21%.³⁰¹ Van de 5.214 panden waarmee rekening werd gehouden in de opzet bleek een derde na technisch onderzoek voldoende geïsoleerd. Hoewel een kleine groep via aanvraag of bezwaarschrift werd opgenomen in de procedure,³⁰² haakte bijna de helft van de oorspronkelijk geïdentificeerde eigenaren af tijdens de procedure. Vooral de nachtisolatie werd door eigenaren gezien als onvoldoende effectief.³⁰³ Omdat tijdens de uitvoering voorbereidingskosten werden gemaakt, ook voor woningen die uiteindelijk niet werden geïsoleerd, werd alsnog ruim € 50 miljoen besteed aan het project.³⁰⁴

GIS-3 vormde (voorlopig) de laatste fase van het geluidsisolatieproject rond Schiphol, hoewel in evaluaties werd stilgestaan bij aandachtspunten voor mogelijke toekomstige geluidsisolerende initiatieven.³⁰⁵ In individuele ‘schrijnende’ gevallen vond nog geluidsisolatie plaats, zoals afgesproken in het omgevingsconvenant van de Alderstafel³⁰⁶ (zie ook par. 7.5.3).

7.5.1.2 *Beoordeling en evaluatie van de regelingen*

Het geluidsisolatieproject had vanaf de start te maken met tegenstand. Ook tijdens GIS-2 was sprake van relatief veel negatieve mediaberichten, alsmede kritische onderzoeken van de Nationale ombudsman en Algemene Rekenkamer. Dit leidde tot veranderingen waardoor de afronding van GIS-2 en GIS-3 positiever werd ervaren. Ik beschrijf in deze paragraaf dat chronologische proces en sluit af met een bespreking van de bezwaar- en beroepsprocedures.

296 *Stcrt.* 2006, nr. 235, p. 1, 3, 11.

297 *Eindevaluatie GIS-3 2012*, p. 8.

298 *Eindevaluatie GIS-3 2012*, p. 25.

299 *Eindevaluatie GIS-3 2012*, p. 30.

300 *Eindevaluatie GIS-3 2012*, p. 18.

301 *Eindevaluatie GIS-3 2012*, p. 18; *Beleidsvaluatie GIS-3 2013*, p. 9.

302 *Eindevaluatie GIS-3 2012*, p. 37.

303 *Eindevaluatie GIS-3 2012*, p. 11, 19.

304 *Eindevaluatie GIS-3 2012*, p. 22.

305 *GIS Voortgangsrapport 8 2008*, p. 8; *Eindevaluatie GIS-3 2012*, p. 46.

306 *Kamerstukken II 2008/09*, 29665, nr. 115.

GIS-1

Vrijwel vanaf de start ontstond onenigheid tussen omwonenden en de projectorganisatie over de mate van geluidwerende voorzieningen. De klachten richtten zich op de aantallen te isoleren woningen en de wijze waarop het project werd uitgevoerd; vooral de meer terughoudende houding werd bekritiseerd. Zo tekende de Bewonersgroep Isolatie Zwanenburg in 1988 voor zo'n 1.700 panden beroep aan bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, om hun protest tegen de volgens hen geringe voorzieningen en vergoedingen kracht bij te zetten.³⁰⁷ Platform Leefmilieu regio Schiphol meende dat meer woningen zouden moeten worden geïsoleerd.³⁰⁸ Dorpsvereniging Zwanenburg-Halfweg stapte naar de rechter omdat volgens hen bezuinigd werd 'door de kosten af te wentelen op de bewoners'.³⁰⁹ Ook inwoners uit Aalsmeer begonnen een rechtszaak, maar kregen nul op het rekest omdat de rechter stelde dat het niet aan hem was om in te grijpen omdat de Staat met de maatregelen van het Plan van Aanpak uiterlijk 1995 beterschap beloofde.³¹⁰

In een korte evaluatie van GIS-1 uit 1990 stelde de minister dat de kostenoverschrijdingen deels tot stand kwamen door vele kleine financiële concessies die bewoners werden aangeboden om acceptatie te verhogen.³¹¹ Blijkbaar ging men niet zomaar akkoord met het aanbod van het Rijk. Volgens een commissievergadering van de Tweede Kamer uit 1994 waren bewoners teleurgesteld door de versoering van de uitvoering naar aanleiding van de audit, omdat zij het gevoel hadden minder te ontvangen dan de eerste groep geïsoleerden. De minister gaf hen gelijk en deed een aantal toezeggingen om toch te proberen het project zo veel mogelijk vanuit ruimhartigheid, gelijkend op de eerste isolaties, voort te zetten.³¹² Kamerleden vroegen zich af of er niet te veel 'beknibbeld'³¹³ werd; volgens bewonersorganisaties waren de toezeggingen 'mondjesmaat'.³¹⁴

In de media werden enkele omwonenden geportretteerd die tevreden waren met de isolatie: 'Ze hebben het keurig gedaan',³¹⁵ "Alles went".³¹⁶ Volgens verslaggeving moest de Rijksluchtvaartdienst doorgaans echter 'opboksen tegen wantrouwen onder omwonenden dat zich de afgelopen jaren tamelijk diep heeft geworteld'.³¹⁷

GIS-2

Bij de start van GIS-2 eind negentiger jaren werd verslag gedaan van klachten van bewoners(-organisaties).³¹⁸ Zij vonden regels te stringent, waardoor bijvoorbeeld

307 Bouwens & Dierikx 1996, p. 383; *Kamerstukken II* 1989/90, 21660, nr. 1, p. 1-2.

308 Schwartz, *Trouw* 20 februari 1993.

309 'Zwanenburg stapt naar de rechter', *Het Parool* 15 februari 1993; 'In Zwanenburg is de sfeer er niet beter op geworden', *Het Parool* 17 februari 1993; 'Bewoners Zwanenburg eisen goed geïsoleerde woningen', *ANP* 18 februari 1993.

310 Meijer & Meijnen, *NRC Handelsblad* 23 oktober 1993.

311 *Kamerstukken II* 1989/90, 21660, nr. 1, p. 9.

312 *Kamerstukken II* 1993/94, 19631, nr. 21, p. 2-3.

313 *Kamerstukken II* 1993/94, 19631, nr. 21, p. 8.

314 'Maij: norm isolatie bij Schiphol kan iets soepeler', *NRC Handelsblad* 17 februari 1994.

315 Verdonck, *Trouw* 7 oktober 1992.

316 Van Amsterdam & Gerards, *Algemeen Dagblad* 31 december 1991.

317 Meijer & Meijnen, *NRC Handelsblad* 23 oktober 1993.

318 Van den Broek, *De Volkskrant* 3 december 1998; Bosman, *Het Parool* 15 maart 1999.

studeerkamers in principe niet in aanmerking kwamen tenzij een bewonersorganisatie ingreep.³¹⁹ Hoewel de minister erkende dat regelgeving te strak werd bevonden, stelde zij dat 70% van de bewoners tevreden was met de aangebrachte isolatie.³²⁰ Vanwege vertraging in het project waren veel huizen rondom de Polderbaan niet geïsoleerd voordat deze in 2003 in gebruik werd genomen, terwijl sommige bewoners al sinds 1999 in een traject zaten. Bewoners waren kritisch over de bureaucratie, het gebrek aan verantwoordelijkheid,³²¹ de gevraagde eigen bijdrage voor achterstallig onderhoud en constructieve gebreken,³²² en de werkwijze van uitvoerders en aannemers.³²³ De Nationale ombudsman concludeerde dat de overheid onbehoorlijk handelde vanwege het geringe tempo van de operatie en de gebrekkige informatievoorziening.³²⁴

Ook de luchtvaartsector was ontevreden over GIS-2: Schiphol stelde dat de Rijksoverheid zijn belangen onvoldoende in overweging nam.³²⁵ KLM-directielid Van Woudenberg gaf in een interview aan: 'Helaas zijn er over de uitvoering van de geluidsisolatie veel klachten omdat de overheid zo'n rigide systeem heeft gemaakt. Hoewel KLM het grootste deel van de kosten draagt, zorgen deze tekortkomingen ervoor dat het beoogde effect, namelijk het vergroten van draagvlak voor de luchtvaart in de omgeving, niet of onvoldoende wordt bereikt.'³²⁶ Bewonersvertegenwoordigers onderschreven zijn cynisme: 'Isolatie is een schijnoplossing omdat je in de zomer buiten zit, daar kan je niet isoleren. Het valt meer in de categorie van afkopen dan in het oplossen van het probleem.'³²⁷

Vanwege de vertraging en kostenoverschrijdingen werd de Algemene Rekenkamer gevraagd om onderzoek te doen. De Rekenkamer weet de vertraging aan moeizaam overleg en afstemming met omwonenden, omdat de voorzieningen niet naar hun wens waren.³²⁸ In het rapport is te herkennen dat de Rijksoverheid probeerde om omwonenden tegemoet te komen, en beleidswijzigingen geënt waren op het vergroten van draagvlak. De tweejaarstoets en kostenbegrenzingswaarde werden beperkt toegepast omdat dit volgens de minister 'onaanvaardbare maatschappelijke gevolgen zou hebben'.³²⁹ Partiële isolatie werd toegestaan vanwege bewonersklachten.³³⁰ Geluidscontouren werden vergroot 'om te voorkomen dat in één straat sommige woningen wel en andere niet voor isolatie in aanmerking zouden komen.'³³¹

319 Van Houwelingen & Steeskamp, *Het Parool* 15 september 2004.

320 *Kamerstukken II* 2003/04, 29378, nr. 10, p. 9.

321 'Polderbaan is volgende week bulderbaan', *De Stentor/Veluws Dagblad* 8 februari 2003.

322 Snoeijen, *NRC Handelsblad* 31 mei 2000; Roos, *De Telegraaf* 2 april 2003; Meeus & Schoorl, *De Volkskrant* 2 oktober 2003; Meeus & Schoorl, *De Volkskrant* 4 oktober 2003; Meeus & Schoorl, *De Volkskrant* 31 juli 2004; Meeus & Schoorl, *De Volkskrant* 5 augustus 2004; *Rapport van bevindingen Klachtenbehandeling* 2005, p. 4-5.

323 'Polderbaan is volgende week bulderbaan', *De Stentor/Veluws Dagblad* 8 februari 2003.

324 *Rapport 2004/457* 2004.

325 *Rapport Algemene Rekenkamer* 2004, p. 87.

326 Janssen Groesbeek, *Het Financieel Dagblad* 26 juni 2003.

327 Haverkamp 2008, p. 80.

328 *Rapport Algemene Rekenkamer* 2004, p. 40, 56.

329 *Rapport Algemene Rekenkamer* 2004, p. 6.

330 *Stcrt.* 1999, nr. 223; *Rapport Algemene Rekenkamer* 2004, p. 57.

331 *Kamerstukken II* 2003/04, 29750, nr. 2, p. 31, 40.

De staatssecretaris noemde het geluidsisolatiedossier terugblikkend het meest uitdagende in haar portefeuille.³³² Het Rekenkamerrapport leidde tot veranderingen binnen Progis; de staatssecretaris wilde inzetten op meer tevredenheid bij bewoners en betere kostenbeheersing. Zij constateerde na overleg met bewoners(-organisaties) dat klachten vooral voortkwamen uit te weinig maatwerk en onvoldoende helderheid over het verloop van het proces.³³³ Progis ging daarom kleinschaliger te werk en richtte zich op meer bewonersbegeleiding, mede op verzoek van bewonersverenigingen.³³⁴ Volgens de staatssecretaris leidden deze veranderingen al snel tot meer tevredenheid en kostenbesparingen. De belangenvetegenwoordigers van de BIA beaamden dat ‘het “nieuwe” Progis ... tot tevredenheid van de eigenaars’³³⁵ leidde. Dit was volgens hen echter wel het resultaat van ‘heel veel strijd’.³³⁶ De wijzigingen die de overheid doorvoerde naar aanleiding van het Rekenkamerrapport, gericht op meer maatwerk en een betere afstemming op de wensen van omwonenden, lijken derhalve het grootste effect op de tevredenheid te hebben gehad.

In een evaluatie van het compensatiebeleid rond Schiphol uit 2008 werd teruggeblikt op GIS-2; 304 ontvangers van geluidwerende voorzieningen werden geëvalueerd. Twee derde van de isolerende maatregelen functioneerde volgens hen naar tevredenheid,³³⁷ maar bewoners ervoeren de regeling als onvoldoende flexibel, en wensten meer keuzevrijheid en maatwerk.³³⁸ Het onderzoek schetste een verbetering door de tijd: in 2006 was 41% positief over de maatregelen, terwijl 57% positief was in 2008.³³⁹ Men was een stuk positiever over de effecten van dagisolatie dan nachtsisolatie. Respondenten gaven aan van de overheid te verwachten dat zij haar beloften beter nakomt.³⁴⁰ Gevraagd naar mogelijke alternatieven koos 69% financiële compensatie als optie (ook via verlaging van (gemeentelijke) woonlasten). Vooral degenen die verder uit de buurt van Schiphol woonden, gaven aan liever financiële compensatie dan geluidsisolatie te ontvangen.³⁴¹

GIS-3

Het derde geluidsisolatieproject bouwde voort op de gewijzigde aanpak van GIS-2 en dit wierp vruchten af. In 2008 bleek volgens de nieuwe directeur van Progis uit onderzoek ‘dat mensen tevreden zijn over ons. Over onze heldere plannen en publieksgerichte benadering, dat we betrouwbaar zijn als opdrachtgever van isolatiewerk’.³⁴² Hij erkende dat geluid echter een subjectieve beleving was en sommigen overlast bleven ervaren terwijl volgens de regeling voldoende isolatie was aangebracht.

332 ‘Schultz van Haegen (VVD) naar Achmea’, *ANP* 21 februari 2007.

333 *Kamerstukken II* 2004/05, 26959, nr. 103, p. 2-3.

334 *Kamerstukken II* 2004/05, 29750, nr. 8, p. 5-6.

335 ‘Geleerd vliegtuiglawaai plaats te geven’, *Noordhollands dagblad* 2008.

336 ‘Geleerd vliegtuiglawaai plaats te geven’, *Noordhollands dagblad* 2008.

337 De Groen, Oranje & Renooij 2008, p. 8.

338 De Groen, Oranje & Renooij 2008, p. 1-3.

339 De Groen, Oranje & Renooij 2008, p. 8.

340 De Groen, Oranje & Renooij 2008, p. 10.

341 De Groen, Oranje & Renooij 2008, p. 12.

342 ‘Geluid blijft een subjectieve beleving’, *Noordhollands Dagblad* 30 december 2008.

In de eindevaluatie van GIS-3 werd geconcludeerd dat een meerderheid (72%) van de bewoners tevreden tot zeer tevreden is over de uitvoering van het geluids-isolatieprogramma; volgens de onderzoekers 'een toegenomen vertrouwen in het proces'.³⁴³ De bewonersbegeleiding had volgens de onderzoekers bijgedragen aan de voortgang en bewonerstevredenheid tijdens het project.³⁴⁴ Ook waren bewoners positief over de communicatie vanuit Progis.³⁴⁵ Bewoners hadden wel meer maatwerkmogelijkheden en zogenaamde wensvoorzieningen gewild. Ook reflecteerde de evaluatie op de als gebrekkig ervaren effectiviteit van nachtisolatie;³⁴⁶ 'de vastgestelde grenswaarden [konden] beter ... worden aangesloten op de beleving van omwonenden'.³⁴⁷ De studie ging slechts beperkt in op de beweegredenen van mensen die afhaakten tijdens het isolatieprogramma; ook waren geen robuuste gegevens bekend over mensen die niet in aanmerking kwamen voor geluidsisolatie;³⁴⁸ uit een enkele studie bleek dat 'een relatief groot aantal bewoners'³⁴⁹ ontevreden was als de woning niet in aanmerking kwam voor GIS-3.

In de beleidsevaluatie werd gekeken in hoeverre geluidwerende voorzieningen van de drie GIS-projecten bijdroegen aan een verminderde hinderbeleving bij omwonenden. De onderzoekers concludeerden over onvoldoende gegevens te beschikken om deze vraag te beantwoorden; er was geen nulmeting of controlegroep en bij enquêteonderzoeken niet naar hinderbeleving gevraagd.³⁵⁰ Hoewel het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) een voorzichtige relatie signaleerde tussen aangebrachte geluidsisolatie en verminderde aantallen klachtenmeldingen, stelde het dat meer onderzoek nodig zou zijn.³⁵¹ Geconcludeerd kan worden dat de effectiviteit van de geluidsisolerende maatregelen onvoldoende is onderzocht.

Bezwaar- en beroepsprocedures

Gedurende de isolatieprojecten zijn enkele rechtszaken gevoerd tegen de Rijksoverheid. Precieze aantallen werden niet vermeld in voortgangsrapportages of evaluaties. De aantallen die (sporadisch) genoemd werden – 2 bij afronding van GIS-2,³⁵² en 10 lopende bezwaren en beroepen bij beëindiging van GIS-3³⁵³ – zijn niet hoog. Het hoogste gerapporteerde aantal bezwaren werd ingediend bij de start van GIS-1 en GIS-3. In 1988 vond Bewonersgroep isolatie Zwanenburg de beoogde voorzieningen en vergoedingen voor de 1.700 panden in die omgeving te gering en tekende beroep aan bij de Afdeling rechtspraak van de Raad van State (dit viel nog onder oude Arob-wetgeving).³⁵⁴ Deze tegenstand was tevens zichtbaar bij de ruim 6.500 besluiten om woningen niet (verder) te isoleren aan de start van GIS-3: hier werden 290 bezwaren (4%) ingediend, waarvan 55 gegrond

343 *Eindevaluatie GIS-3* 2012, p. 9.

344 *Eindevaluatie GIS-3* 2012, p. 12.

345 *Eindevaluatie GIS-3* 2012, p. 37.

346 *Eindevaluatie GIS-3* 2012, p. 11, 27.

347 *Eindevaluatie GIS-3* 2012, p. 20.

348 *Eindevaluatie GIS-3* 2012, p. 12.

349 *GIS Voortgangsrapportage 12* 2010, p. 8.

350 *Beleidsvaluatie GIS-3* 2013, p. 7.

351 Van Wiechen e.a. 2002, p. 23-34; Van Kempen & Simon 2019.

352 *GIS Voortgangsrapport 7* 2008, p. 2.

353 *GIS Voortgangsrapportage 15* 2012, p. 8.

354 Bouwens & Dierikx 1996, p. 383; *Kamerstukken II* 1989/90, 21660, nr. 1, p. 1-2.

verklaard door de minister, en waarvan elf belanghebbenden een rechtszaak tegen de ongegrondverklaring zijn begonnen.³⁵⁵

De meeste rechtszaken dienden rond GIS-2. In een zaak uit 2004 oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat de minister bij de uitvoering van de regeling onvoldoende zorgvuldig is geweest, door individuele omstandigheden niet mee te wegen bij de toepassing van de normen en beleidsuitgangspunten.³⁵⁶ In andere gevallen werd geoordeeld dat de minister de regeling correct toepaste³⁵⁷ of kenden bestuursrechters geen bevoegdheid omtrent de geschillen.³⁵⁸ Naar aanleiding van een wijziging van de geluidscontour tijdens GIS-2 werden veel woningen in Zwanenburg uit het isolatieproject gehaald terwijl al overeenkomsten waren gesloten. Bewoners waren woedend³⁵⁹ en de staatssecretaris besloot op basis van het gewekte vertrouwen om veel van deze panden alsnog te isoleren via een veelal versoberd isolatieproject.³⁶⁰ Een bewoner die zich hier niet in kon vinden werd tot in hoger beroep gelijkgesteld: de minister had de oorspronkelijke toezegging moeten nakomen.³⁶¹

In de inhoud van deze rechtszaken zijn hierboven geschetste klachten over het geluidsisolatiebeleid te herkennen: de regelingen en de uitvoerende projectorganisatie waren soms stringent of terughoudend, maar over het algemeen werd de regeling rechtmatig uitgevoerd. De overheid werd slechts in enkele gevallen door de rechter op de vingers getikt en vooral op procedurele gronden. Het totale aantal bezwaar- en beroepen lijkt bovendien gering te zijn geweest, hoewel uit de andere bronnen kan worden afgeleid dat de tevredenheid over voornamelijk GIS-1 en de aanvang van GIS-2 beperkt was en de situatie voor omwonenden pas rond 2005 naar aanleiding van het Rekenkamerrapport leek te verbeteren; omwonenden waren tevreden(er) over de genomen maatregelen gericht op het beter afstemmen op wensen van omwonenden, waaronder maatwerk en begeleiding.

7.5.1.3 Terugblik en resultaten GIS-projecten

Na de drie GIS-projecten voldeed minstens 81% van de geluidsgevoelige panden in de omgeving van Schiphol aan de eisen van de Regeling geluidwerende voorzieningen. In totaal zijn 9.875 panden geïsoleerd³⁶² hoewel het totaal aan panden uitkwam op 13.279 panden; 3.404 panden kwamen blijkbaar in aanmerking voor bij-isolatie. Hiervoor is ongeveer € 575 miljoen uitgetrokken, waarvan € 110 miljoen voor rekening van de overheid kwam en de rest via heffingen op de luchtvaartmaatschappijen is verhaald. De overheid besloot de kosten gespreid, via jaarlijkse heffingen, te verhalen om de concurrentiepositie van Schiphol niet te

355 *GIS Voortgangsrapportage II* 2010, p. 8.

356 ABRvS 3 maart 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO4755.

357 ABRvS 24 maart 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO6082; ABRvS 16 april 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AP1610; ABRvS 17 augustus 2005, ECLI:NL:RVS:AU1128; Rb. Amsterdam 19 februari 2009, ECLI:NL:RBAMS:2009:BH6947; Rb. 's Gravenhage 25 augustus 2010, ECLI:NL:RBSGR:2010:BN4883; ABRvS 16 november 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU4556.

358 Rb. Amsterdam 18 februari 2009, ECLI:NL:RBAMS:2009:BH6940; ABRvS 13 januari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BK8950; ABRvS 13 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW8161.

359 Springelkamp, *De Telegraaf* 16 september 2004.

360 *Kamerstukken II* 2004/05, 29750, nr. 8, p. 8; *GIS Voortgangsrapport I* 2005, p. 8.

361 *GIS Voortgangsrapport 3* 2006, p. 7; ABRvS 15 augustus 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB1759; *GIS Voortgangsrapport 8* 2008, p. 21-22.

362 *Beleidsvaluatie GIS-3* 2013, p. 7.

veel onder druk te zetten.³⁶³ De overheid en de luchtvaartsector steggelden meermaals over de doelmatigheid van de regeling en uitvoering van de geluidsisolatieprojecten. Uit vergelijkend onderzoek bleek dat Schiphol en de luchtvaartmaatschappijen vergeleken met andere West-Europese luchthavens meer geld hebben uitgegeven aan geluidsisolatie van omliggende panden.³⁶⁴ De eigenaren van de woningen zijn niet rijker geworden door de geluidsisolatie: er is geen overwaarde gebleken.³⁶⁵

De doelstellingen bij de herziening van de Luchtvaartwet en aanverwante regelingen leken behaald. Waar in 1990 zo'n 90.000 ernstig gehinderden (mensen in gebieden met een geluidsbelasting van 20 Ke of meer) waren, waren dit er ongeveer 28.000 in 2016. De 134.000 mensen met ernstige slaapverstoring uit 1990 waren in 2016 teruggebracht naar ongeveer 11.500.³⁶⁶ (Volgens een belangenorganisatie berusten deze berekende aantallen op verkeerde aannames, en zou de werkelijk ervaren hinder anderhalf keer groter zijn dan de gerapporteerde cijfers, bijvoorbeeld als men ook omwonenden buiten de geluidscontouren meetelt.³⁶⁷) De vermindering van het aantal gehinderden was echter niet alleen aan GIS te danken. Er was fors ingezet op bronmaatregelen, dus leek de afname vooral het resultaat van ingebruikname van de Polderbaan en inzet van stillere vliegtuigen.³⁶⁸

Over het algemeen leken betrokkenen uiteindelijk tevreden met de isolatievoorzieningen, hoewel tijdens voornamelijk GIS-2 ontevredenheid werd geuit over de stringente of terughoudende regels en uitvoeringspraktijk; vooral rond de nachtsolatie bestond scepsis over nut en noodzaak van deze maatregelen. De tevredenheid werd vergroot naarmate de overheid ruimhartiger beleid toepaste, en de maatregelen (beter) afstemde op de wensen van omwonenden, wat met name tijdens het einde van GIS-2 en GIS-3 werd gerealiseerd.

7.5.2 *Nadeelcompensatie en planschade via het Schadeschap*

In de jaren na de Tweede Wereldoorlog richtte Schiphol zich op wederopbouw. De luchthaven groeide naar vier (of vijf, afhankelijk van de telling³⁶⁹) start- en landingsbanen. Hoewel daar planologische wijzigingen mee waren gemoeid, was het nadeelcompensatie- en planschadeveld destijds minder ontwikkeld.³⁷⁰ De komst van de Polderbaan betekende een dermate grote uitbreiding dat het nodig werd geacht om op een gestroomlijnde wijze om te gaan met schadevergoeding. Daarom gingen de 29 betrokken bestuursorganen in 1998 over tot de oprichting van het zogenaamde Schadeschap Luchthaven Schiphol dat nadeelcompensatie- en planschadeverzoeken in behandeling zou gaan nemen. Via dit Schadeschap zouden tot aan 2019 uiteindelijk ruim 5.500 verzoeken in behandeling worden

363 *Kamerstukken II* 1989/90, 21660, nr. 1, p. 2.

364 *Luchtvaartnota* 2009, p. 96.

365 *Voortgangsrapport I* 2005, p. 18.

366 *Evaluatie Schipholbeleid. Eindrapport* 2006, p. 18; *Monitor Infrastructuur en Ruimte* 2018.

367 *Werkelijke geluidhinder Schiphol* 2018.

368 *Evaluatie Schipholbeleid. Eindrapport* 2006, p. 19.

369 Tan 2001, p. 15.

370 Van den Broek 2002; De Vos, *Het Financieele Dagblad* 24 februari 2007; Interviews betrokkenen 2020.

genomen. Hoewel de schadeafhandeling aanvankelijk jaren vertraging opliep door een juridisch zorgvuldige aanpak, juridische complicaties, en organisatorische tekortkomingen, werd rond 2012 een kantelpunt bereikt waardoor de vele verzoeken konden worden afgehandeld.

7.5.2.1 *Opzet en verloop van de regeling*

Het Schadeschap werd opgericht via een gemeenschappelijke regeling met als deelnemers de Minister van Verkeer en Waterstaat, Provinciale Staten van de provincie Noord-Holland, het algemeen bestuur van het waterschap Groot-Haarlemmermeer, en achttien gemeenteraden uit de omgeving.³⁷¹ Via delegatiebesluiten droegen zij hun bevoegdheden over rondom planschade³⁷²- en nadeelcompensatieverzoeken³⁷³ aangaande de uitbreiding van Schiphol.³⁷⁴ Volgens de deelnemers kon het Schadeschap ‘een voor belanghebbenden duidelijke, deskundige en doelmatige afhandeling’³⁷⁵ bevorderen en via de loketfunctie bovendien een ‘klantgerichte afhandeling’³⁷⁶ en ‘eenheid van besluitvorming’³⁷⁷ bewerkstelligen. Het Schadeschap werd dus ingesteld om een voor burgers herkenbare locatie te zijn voor alle aan Schiphol gerelateerde nadeelcompensatie- en planschadeclaims en het Schap zou moeten leiden tot meer effectieve uitvoering en doelmatige besteding van geld.³⁷⁸ De instelling van het Schap was geïnspireerd door vergelijkbare schadeloketten rond de Betuweroute en de HSL-Zuid³⁷⁹ en sloot aan bij een aanbeveling van de Commissie Zienswijzen Ontwerp Aanwijzing Luchtvaartterrein Schiphol (ZOALS).³⁸⁰

Regeling en procedureverordening

Het Schadeschap kende als hoofd een algemeen bestuur bestaande uit afgevaardigden van alle aan de regeling deelnemende overheden.³⁸¹ Uit haar geledingen werd om praktische redenen een kleiner dagelijks bestuur aangewezen en een voorzitter.³⁸² De besluiten zouden worden genomen door een besliscommissie die bestond uit drie onafhankelijke deskundige leden. Dit zou bevorderen dat de overheden de kosten verbonden met de schadevergoedingsbesluiten zouden aanvaarden en ‘een bijdrage [leveren] aan de maatschappelijke aanvaarding.’³⁸³

371 Aalsmeer, Akersloot, Amstelveen, Alkemade, Amsterdam (inclusief de stadsdeelraden van Osdorp, Buitenveldert, Geuzenveld-Slotermeer, Slotervaart/Overtoomseveld, Watergraafmeer, Zuid en Zuid-Oost), Beverwijk, Haarlem, Haarlemmermeer, Haarlemmerliede en Spaarnwoude, Heemskerk, Jacobswoude, Liemeer, Ouder Amstel, Sassenheim, Uitgeest, Uithoorn, Velsen, en Zaanstad: ‘Gemeenschappelijke regeling Schadeschap Luchthaven Schiphol’, *Stcrt.* 1998, nr. 223.

372 Deze vergoeding vond zijn grondslag in art. 26 van de Luchtvaartwet en art. 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

373 In art. 21 van de Luchtvaartwet is een nadeelcompensatieregeling opgenomen, geënt op de normen uit art. 49 van de WRO, en op de procedures uit de Regeling nadeelcompensatie Rijkswaterstaat.

374 *Stcrt.* 1998, nr. 223, p. 7-8.

375 *Stcrt.* 1998, nr. 223, p. 1.

376 *Stcrt.* 1998, nr. 223, p. 6.

377 *Stcrt.* 1998, nr. 223, p. 6.

378 *Stcrt.* 1998, nr. 223, p. 7.

379 Van Ravels 2019, p. 46-48; Interviews betrokkenen 2020.

380 *Stcrt.* 1998, nr. 223, p. 6; *Kamerstukken II* 1995/96, 23552, nr. 58.

381 *Stcrt.* 1998, nr. 223, p. 1-4, 9.

382 *Stcrt.* 1998, nr. 223, p. 4, 12.

383 *Stcrt.* 1998, nr. 223, p. 8.

De besliscommissie liet zich in haar werk bijstaan door adviescommissies.³⁸⁴ Het Schadeschap kende geen budgetplafond en een initiële looptijd van tien jaar met een mogelijkheid tot verlenging.³⁸⁵ Zowel de vergoedingen als proceskosten op grond van de regeling kwamen ten laste van het Rijk omdat de planologische wijzigingen naar aanleiding van kabinetsbeleid plaatsvonden.³⁸⁶ Het Rijk belastte deze kosten vanaf 2005 door aan de luchtvaartmaatschappijen via een wijziging van de Luchtvaartwet.³⁸⁷

Het algemeen bestuur legde in 1999 een procedureverordening vast.³⁸⁸ Als een verzoek werd ingediend, diende de besliscommissie in principe binnen acht weken te oordelen of dit kennelijk ongegrond was zodat afwijzing zonder verder onderzoek plaatsvond (de ‘vereenvoudigde behandeling’).³⁸⁹ In alle andere omstandigheden stelde de besliscommissie binnen zes weken een adviescommissie in van drie onafhankelijke deskundigen (of in eenvoudige gevallen één deskundige). De adviescommissie diende te adviseren over de oorzaak (causaal verband³⁹⁰) en omvang van de schade, alsmede de vraag of deze schade redelijkerwijs ten laste van de verzoeker zou moeten blijven. De adviescommissie hoorde verzoeker en besliscommissie en diende binnen zes maanden na instelling tot een conceptadvies te komen. Verzoeker en besliscommissie werden verzocht binnen drie maanden te reageren, zodat de adviescommissie uiterlijk twee maanden hierna het definitieve advies kon vaststellen. De besliscommissie diende vervolgens binnen twee maanden te besluiten.³⁹¹ Het reguliere proces van bezwaar en beroep gold volgens de Awb, met een termijn van zes weken.³⁹² De procedureverordening kende een mogelijkheid voor verzoekers om voorschotten aan te vragen en een hardheidsclausule voor bijzondere gevallen.³⁹³ Het Schadeschap kende tevens de mogelijkheid tot opschorten van een aanvraag als men in afwachting was van een rechterlijke uitspraak over een vergelijkbare aanvraag. Op deze wijze kon principieel beslist worden zodat grotere aantallen vergelijkbare claims efficiënter konden worden afgehandeld.³⁹⁴ Het maakte veel gebruik van deze route³⁹⁵ en pilotzaken of proefprocessen om na rechterlijke toetsing op vele vergelijkbare aanvragen te kunnen besluiten.³⁹⁶

384 *Stcrt.* 1998, nr. 223, p. 9.

385 *Stcrt.* 1998, nr. 223, p. 5, 11; *Verslag Schadeschap* 27 juni 2006, p. 3.

386 *Stcrt.* 1998, nr. 223, p. 5, 10-12.

387 ‘Wet van 23 december 2004, houdende wijziging van de Luchtvaartwet in verband met wijziging van de heffingen voor de luchthaven Schiphol’, *Stb.* 2005, nr. 40; Vanaf 2008 via de Wet luchtvaart: ‘Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens’, *Stb.* 2008, nr. 561.

388 ‘Verordening schadeschap Luchthaven Schiphol’, *Stcrt.* 1999, nr. 30; *Stcrt.* 1998, nr. 223, p. 9.

389 *Stcrt.* 1999, nr. 30, p. 1.

390 *Basisdocument* 2000, p. 151.

391 *Stcrt.* 1999, nr. 30, p. 1-2.

392 *Stcrt.* 1998, nr. 223, p. 10.

393 *Stcrt.* 1999, nr. 30, p. 2.

394 *Stcrt.* 1998, nr. 223, p. 9.

395 *Beknopt verslag Schadeschap* 1 november 2000.

396 *Verslag Schadeschap* 30 november 2005, p. 5; *Verslag Schadeschap* 28 november 2012, p. 4.

In aanvulling op de procedureverordening stelde de besliscommissie een zogenaamd Basisdocument op ter ondersteuning van en als richtlijn voor de adviescommissies, om rechtsgelijkheid te bevorderen.³⁹⁷ In het Basisdocument was een mogelijkheid tot bijdrage voor deskundigenbijstand en tot vergoeding van wettelijke rente opgenomen.³⁹⁸ Ook stelde men dat waardevermeerdering door het aanbrengen van geluidsisolerende maatregelen werd ‘weggedacht’;³⁹⁹ omwonenden konden dus gebruikmaken van de geluidsisolatiemaatregelen uit par. 7.5.1 zonder dat dit gevolgen had voor hun compensatie vanuit het Schadeschap.⁴⁰⁰ Tot slot stelde de besliscommissie een Reglement inzake bezwaarschriften op. De regels waren gelijkend aan de Awb; het document was bedoeld als voorlichting richting burgers.⁴⁰¹

Een wijziging van de Wet luchtvaart leidde in 2002 tot nieuwe schadeveroorzakende besluiten;⁴⁰² de gemeenschappelijke regeling werd gewijzigd om het Schadeschap hiervoor bevoegd te maken.⁴⁰³ De volgende wijziging van de Wet luchtvaart bevatte naar aanleiding van een Tweede Kamermotie twee maatregelen om te verhinderen dat een aanvraag op schadevergoeding ‘zo maar’⁴⁰⁴ werd ingediend.⁴⁰⁵ De wetswijziging introduceerde een verjaringstermijn van vijf jaar⁴⁰⁶ waardoor de regeling geen open einde meer kende. Verzoekers konden voor het laatst een aanvraag indienen naar aanleiding van het Luchthavenverkeersbesluit uit 2008, waardoor het Schadeschap tot 2013 aanvragen zou verwerken.⁴⁰⁷ Daarnaast dienden verzoekers nu een ‘recht’ van € 300 te betalen alvorens hun aanvraag in behandeling werd genomen, gelijk aan de procedure in de Wet ruimtelijke ordening.⁴⁰⁸ Dit bedrag werd teruggestort als (gedeeltelijk) positief op de aanvraag werd besloten.⁴⁰⁹

‘Stroperige’ uitvoering

De eerste jaren kende het Schadeschap zorgvuldige en daarmee relatief langzame besluitvorming. Doordat (mogelijk) schadeveroorzakende besluiten onherroepelijk moesten zijn geworden, konden veel claims (nog) niet in behandeling kunnen worden genomen.⁴¹⁰ Volgens een algemeen bestuurslid lieten de voortgangsrapportages ‘stroperigheid’⁴¹¹ zien. De adviescommissies deden lang over

397 *Basisdocument* 2000, p. 4; *Beknopt verslag Schadeschap* 1 november 2000.

398 *Basisdocument* 2000, p. 30-31, 155-156.

399 *Basisdocument* 2000, p. 29-30, 155.

400 Zie ook: Van Heesbeen & Berns 2019, p. 104-106.

401 *Reglement Schadeschap* 2000; Interviews betrokkenen 2020.

402 ‘Wet van 27 juni 2002 tot wijziging van de Wet luchtvaart inzake de inrichting en het gebruik van de luchthaven Schiphol’, *Stb.* 2002, nr. 374.

403 *Stcrt.* 2004, nr. 20.

404 *Kamerstukken II* 2004/05, 29378, nr. 18.

405 ‘Wet van 23 december 2004, houdende wijziging van de Luchtvaartwet in verband met wijziging van de heffingen voor de luchthaven Schiphol’, *Stb.* 2005, nr. 40.

406 *Stb.* 2005, nr. 40, p. 2.

407 *Verslag Schadeschap* 24 november 2010, p. 3.

408 *Kamerstukken II* 2004/05, 29378, nr. 18.

409 *Stb.* 2005, nr. 40, p. 2-3.

410 *Stcrt.* 1998, nr. 223, p. 9; *Verslag installatie Schadeschap* 24 november 1998, p. 4; *Verslag Schadeschap* 30 oktober 2002, p. 5.

411 *Verslag Schadeschap* 14 mei 2003, p. 3.

hun advisering en overschreden hun termijnen⁴¹² en hun werk was relatief duur.⁴¹³ Het aantal verzoeken nam rond 2004, na de ingebruikname van de Polderbaan, ‘explosief’⁴¹⁴ toe. Volgens betrokkenen was de groei van de schadevergoedingsverzoeken ook deels toe te rekenen aan acquisitiebureaus en gemachtigden, die omwonenden aanspoorden een claim in te dienen.⁴¹⁵ Hoewel het algemeen bestuur meermaals aandrang op efficiëntie en snelheid,⁴¹⁶ gaf het Schadeschap aan dat uitbreiding van de adviescommissies geen mogelijkheid was: ‘Nagenoeg alle in Nederland aanwezige expertise op dit gebied is inmiddels voor de adviescommissies gemobiliseerd.’⁴¹⁷ Ingewikkelde rechtsvragen rondom de hoogte van de schadevergoeding, actieve risicoaanvaarding en voorzienbaarheid, en normaal maatschappelijk risico betekenden dat de beslis- en adviescommissies in juridische zin pionierden.⁴¹⁸

Nadat de financiële verantwoordelijkheid voor de claims werd overgedragen aan de luchtvaartmaatschappijen, verzameld in de BARIN (Board of Airline Representatives in the Netherlands), ontstond een conflict tussen de luchtvaartmaatschappijen en het Schadeschap.⁴¹⁹ In september 2005 concludeerde de Departementale Audit Dienst van Rijkswaterstaat dat het Schadeschap onvoldoende doelmatig werkte.⁴²⁰ Het kende structurele problemen rond termijnbewaking en een scheve verhouding tussen uitvoeringskosten en uitgekeerde schadevergoedingen.⁴²¹ Het Schadeschap zou een eigen budget en boekhouding moeten bijhouden, en verantwoordings- en doelmatigheidsrapportages moeten publiceren inclusief accountantscontrole.⁴²² De audit resulteerde in ontvlechting van de band met Rijkswaterstaat wat betreft financieel beheer en detachering; tevens werd een extern administratiekantoor aangetrokken.⁴²³ Vanwege onvoldoende veranderingen in de uitvoering voerde de Departementale Audit Dienst in 2008 een tweede controle uit.⁴²⁴ Op basis van het rapport uit juli 2009 besloot het dagelijks bestuur eind 2010 een werkgroep in te stellen om te gang van zaken bij het Schadeschap kritisch door te nemen.⁴²⁵

Onderzoekers Van Ettekov en Tjepkema werden in 2011 gevraagd om de juridische doelmatigheid van de besluiten van het Schadeschap te evalueren en

412 *Beknopt verslag Schadeschap* 27 april 2005, p. 2; ‘Omwonenden claimen miljoenen na uitbreiding Schiphol’, *ANP* 20 augustus 2003; ‘Omwonenden eisen 54 mln van Schiphol’, *NRC Handelsblad* 20 augustus 2003; ‘Te veel claims voor Schadeschap’, *Noordhollands dagblad* 3 januari 2005; ‘Claims Schiphol stapelen zich op’, *Haarlems Dagblad* 25 juni 2008; ‘Al elf miljoen uitgekeerd’, *Haarlems Dagblad* 10 december 2008.

413 *Beknopt verslag Schadeschap* 23 juni 2004, p. 5; *Beknopt verslag Schadeschap* 24 november 2004, p. 2; *Verslag Schadeschap* 23 november 2011, p. 4.

414 *Beknopt verslag Schadeschap* 23 juni 2004, p. 4.

415 Meeus & Schoorl, *De Volkskrant* 25 november 2004; Katstra, *ANP* 24 november 2005; ‘Claims Schiphol stapelen zich op’, *Haarlems Dagblad* 25 juni 2008; Bekebrede 2019, p. 14.

416 *Beknopt verslag Schadeschap* 23 juni 2004, p. 4; *Beknopt verslag Schadeschap* 24 november 2004, p. 2; *Verslag Schadeschap* 30 november 2005, p. 5; *Verslag Schadeschap* 12 december 2007, p. 3.

417 *Beknopt verslag van de vergadering* 24 november 2004, p. 3.

418 *Beknopt verslag Schadeschap* 24 november 2004, p. 3.

419 *Verslag Schadeschap* 27 juni 2006, p. 3-4; *Verslag Schadeschap* 3 december 2008, p. 3-4; *Verslag Schadeschap* 23 november 2011, p. 6.

420 Rb. Noord-Holland 27 maart 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:2323.

421 ABRvS 7 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3304.

422 *GIS Voortgangsrapport* 3 2006, p. 16.

423 *Verslag Schadeschap* 30 november 2005, p. 3; *Verslag Schadeschap* 12 december 2007.

424 *Verslag Schadeschap* 12 december 2007, p. 4; Rb. Noord-Holland 27 maart 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:2323.

425 *Verslag Schadeschap* 24 november 2010, p. 5; Rb. Noord-Holland 27 maart 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:2323.

suggesties te doen voor verbetering, mede om vast te stellen of de procedure sneller en goedkoper zou kunnen.⁴²⁶ Zij constateerden dat in vrijwel iedere zaak sprake was van termijnoverschrijdingen, waardoor stelselmatig onwettig en onvoldoende doelmatig werd gehandeld.⁴²⁷ Bij het Schadeschap was sprake van onderbezetting, een gebrekkig managementinformatiesysteem, onduidelijke organisatiestructuur, gebrekkig materiaal om besluiten mee te motiveren (voornamelijk (contouren-)kaarten), en gebrek aan prioritering en aansturing. Bovendien was onduidelijk hoe zaken aan de adviescommissies werden bedeed, en vond onvoldoende differentiatie van zaken plaats, waardoor de behandeling van alle zaken onnodig was stilgelegd.⁴²⁸ De adviesfase leek het meest vertragend en het duurst te zijn.⁴²⁹ De onderzoekers raadden het Schadeschap aan het secretariaat en de managementinformatie te versterken; te investeren in de relatie met BARIN; de procedureverordening aan te passen; afspraken te maken met adviescommissies over termijnen en soortgelijke zaken te bundelen per adviescommissie; en te pogen met gemachtigden van verzoekers ('grootleveranciers') tot akkoorden te komen.⁴³⁰

Gewijzigde aanpak en verordening

Het algemeen en dagelijks bestuur namen het kritische rapport hoog op en presenteerden een plan van aanpak met maatregelen die 'zeer scherp' zijn en 'vrij ver'⁴³¹ gaan, maar volgens de bestuursleden nodig waren om te komen tot een effectieve en efficiënte afhandeling. Het Schadeschap onderging medio 2012 organisatorische en personele wijzigingen.⁴³² Een extern bedrijf werd gecontracteerd om conceptbesluiten te maken zodat sneller op (vergelijkbare) aanvragen kon worden besloten.⁴³³ Hiernaast besteedde men meer aandacht aan efficiëntie en managementinformatie.⁴³⁴

Tevens werd de procedureverordening gewijzigd om invulling te geven aan de aanbevelingen.⁴³⁵ Uit de evaluatie bleek dat de grootste vertraging optrad tussen de aanvraag en het definitieve advies. Daarom werd voorgesteld om niet met een concept- en definitief advies te werken, maar de besliscommissie na één advies in staat te stellen om eventuele reacties mee te nemen in de bepaling van het conceptbesluit. De 'dubbelslag' werd zo voorkomen, waardoor spoediger kon worden besloten.⁴³⁶ Daarbij werd een wijziging opgenomen om geen volledige

426 Het volledige rapport, B.J. van Ettekoven & M.K.G. Tjepkema, *Onderzoek naar de juridische doelmatigheid van de besluitvorming van het Schadeschap Luchthaven Schiphol*, 3 oktober 2011, is vertrouwelijk. In andere documenten werd meermaals naar de inhoud verwezen, waardoor ik ook deze als bron aanhoud. Zie bijvoorbeeld: Rb. Noord-Holland 27 maart 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:2323; ABRvS 7 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3304.

427 Rb. Noord-Holland 27 maart 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:2323.

428 ABRvS 7 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3304.

429 *Verslag Schadeschap* 23 november 2011, p. 7; 'Verordening Schadeschap Luchthaven Schiphol 2012', *Stcrt.* 2012, nr. 8910, p. 5.

430 *Jaarstukken 2011 Schadeschap* 2012, p. 8.

431 *Verslag Schadeschap* 23 november 2011, p. 7.

432 *Jaarstukken 2012 Schadeschap* 2013; *Verslag Schadeschap* 25 april 2012; Bekebrede 2019, p. 16-17.

433 *Jaarstukken 2012 Schadeschap* 2013, p. 8; *Verslag Schadeschap* 28 november 2012, p. 5; Bekebrede 2019, p. 17.

434 *Verslag Schadeschap* 25 april 2012, p. 1; Bekebrede 2019, p. 16.

435 'Verordening Schadeschap Luchthaven Schiphol 2012', *Stcrt.* 2012, nr. 8910.

436 *Stcrt.* 2012, nr. 8910, p. 5.

hoorzittingen te verplichten, maar te kunnen voldoen met mondelinge toelichting van verzoeker richting de adviescommissie.⁴³⁷ Een tweede suggestie was om te werken zonder tussenkomst van een adviescommissie, dan wel met een kleinere (enkelvoudige) adviescommissie. Dit paste volgens Van Ettehoven en Tjepkema bij de in planschadepraktijk inmiddels gebruikelijke aanpak om met één taxateur te werken.⁴³⁸ Inmiddels waren vaste praktijken en algemene lijnen ontwikkeld, waardoor de besliscommissie ook zonder formeel advies kon besluiten als causaal verband ontbrak, over toepassing van het normaal maatschappelijk risico, of waar sprake was van actieve risicoaanvaarding.⁴³⁹ De derde aanbeveling was om het aantal adviescommissies (inmiddels vijftien) te verminderen en slechts met voorzitters te werken die tijdig en kwalitatief werk afleverden.⁴⁴⁰

De uitvoering werd naast tekortkomingen in de opzet en organisatie van het Schadeschap gecompliceerd door jurisprudentiële ontwikkelingen. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State deed in 2008 een tweetal belangrijke uitspraken, die het Schadeschap wilde afwachten om dubbel werk te voorkomen.⁴⁴¹ Ook een belangrijke tussenuitspraak van de Afdeling uit 2010 gooide de besluitvorming tijdelijk op slot. Toen in de einduitspraak uit 2011 de knoop werd doorgehakt dat het Schadeschap een forfaitair systeem mocht toepassen (1% waardedaling per Ke-categorie geluidsoverlast),⁴⁴² konden veel besluiten worden genomen.⁴⁴³ De laatste juridische knoop bestond uit zogenaamd grondgeluid, een nieuw fenomeen in de juridische schadevergoedingswereld⁴⁴⁴ dat werd gecompliceerd door onzekerheden rond de effecten van aangelegde geluidsreducerende ribbels.⁴⁴⁵ De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State stelde het Schadeschap eind 2018 grotendeels in het gelijk in zijn berekeningsmethode.⁴⁴⁶

Door de combinatie van organisatorische, procedurele, en jurisprudentiële ontwikkelingen ontstond in 2012 een ruime verdubbeling van het aantal genomen besluiten.⁴⁴⁷ Zowel de luchtvaartmaatschappijen als het algemeen bestuur toonden zich tevreden met de ‘flinke sprong voorwaarts’.⁴⁴⁸ De bulk van de aanvragen werden in 2012 en 2013 behandeld (van de ruim 5.000 aanvragen resteren zo’n 20 op 1 januari 2014),⁴⁴⁹ waardoor het Schadeschap terug kon schalen in capaciteit en zich richtte op afhandeling van bezwaar- en beroepszaken en enkele complexe gevallen.⁴⁵⁰

437 *Stcrt.* 2012, nr. 8910, p. 7.

438 *Stcrt.* 2012, nr. 8910, p. 5-6.

439 Van den Broek 2014, p. 23.

440 *Stcrt.* 2012, nr. 8910, p. 6.

441 *Verslag Schadeschap* 3 december 2008, p. 2; Bekebrede 2019, p. 15.

442 ABRvS 11 mei 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ4066.

443 *Verslag Schadeschap* 28 november 2012, p. 4.

444 Roozendaal 2019.

445 *Verslag Schadeschap* 20 april 2016, p. 3.

446 ABRvS 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4193.

447 *Jaarstukken 2012 Schadeschap* 2013, p. 6, 12; Bekebrede 2019, p. 17.

448 *Verslag Schadeschap* 25 april 2012, p. 5; zie ook *Verslag Schadeschap* 28 november 2012, p. 2; *Verslag Schadeschap* 18 november 2015, p. 2.

449 *Jaarstukken 2014 Schadeschap* 2015, p. 5.

450 *Jaarstukken 2013 Schadeschap* 2014, p. 8; *Jaarstukken 2014 Schadeschap* 2015, p. 11.

In de jaren hierna werd stapsgewijs het aantal deelnemers aan de regeling verkleind.⁴⁵¹ Sommige betrokken gemeenten hadden geen inwoners met lopende aanvragen meer. In de praktijk was bovendien gebleken dat alleen de minister en de gemeenteraad van Haarlemmermeer schadeveroorzakende besluiten hadden genomen.⁴⁵² Naar aanleiding van een wetswijziging verkleinde ook het dagelijks bestuur.⁴⁵³ Omdat in de toekomst alleen de minister schadeveroorzakende besluiten inzake Schiphol zal nemen, werd het Schadeschap in staat gesteld om bezwaar- en beroepszaken af te maken maar hierna, met ingang van 1 juni 2020, opgeheven.⁴⁵⁴ Onder Rijkswaterstaat werden sinds 2012 via mandaat schadeverzoeken rondom andere luchthavens en grootschalige projecten als Ruimte voor de Rivier en de mainportontwikkeling van Rotterdam behandeld; de minister besloot hier een Schadeloket luchtvaart onder te brengen.⁴⁵⁵

De heffing waarlangs de kosten van het Schadeschap op de luchtvaartmaatschappijen werden verhaald werd per 1 juli 2016 beëindigd omdat de kosten waren voldaan.⁴⁵⁶ De BARIN was vanwege deze financiële betrokkenheid ook aangemerkt als belanghebbende bij alle Schadeschapprocedures.⁴⁵⁷ Hier heeft zij echter nooit gebruik van gemaakt.⁴⁵⁸ De BARIN vond dat vanwege de efficiëntieproblemen niet alle kosten redelijkerwijs op de luchtvaartmaatschappijen verhaald dienden te worden⁴⁵⁹ en deed in 2013 een verzoek bij de minister om gebruik te maken van de hardheidsclausule uit de Wet luchtvaart. De minister wees dit verzoek en vervolgens het bezwaar af. In beroep kreeg de BARIN ongelijk,⁴⁶⁰ maar het hoger beroep bij de Afdeling werd gegrond verklaard zodat de minister een nieuwe beslissing op bezwaar diende te nemen.⁴⁶¹ Uiteindelijk werd een schikking getroffen ter waarde van € 4 miljoen tussen de minister en de BARIN;⁴⁶² het Rijk heeft dus voor een (klein) gedeelte bijgedragen aan de kosten van het Schadeschap, hoewel de meerderheid via doorbelasting door de luchtvaartmaatschappijen is betaald.

451 *Verslag Schadeschap* 6 juni 2014; 'Regeling tot wijziging van de Gemeenschappelijke regeling Schadeschap Luchthaven Schiphol in verband met de verkleining van het aantal deelnemers', *Stcrt.* 2015, nr. 16271.

452 *Verslag Schadeschap* 24 april 2013, p. 6.

453 'Regeling tot wijziging van de Gemeenschappelijke regeling Schadeschap Luchthaven Schiphol in verband met de inwerkingtreding van de wijzigingen van de Wet gemeenschappelijke regelingen op 1 januari 2015 (Stb. 2014, 466)', *Stcrt.* 2016, nr. 729.

454 *Stcrt.* 2018, nr. 31798; Van der Poel 2019; *Verslag Schadeschap* 6 juni 2014, p. 4; 'Besluit van 1 juli 2019, IENW/BSK-2019/138719 tot opheffing van de Gemeenschappelijke regeling Schadeschap Luchthaven Schiphol', *Stcrt.* 2019, nr. 35320.

455 'Regeling van 20 juni 2018, nr. IENM/BSK-2017/270162, tot wijziging van de Gemeenschappelijke regeling Schadeschap Luchthaven Schiphol in verband met het vervallen van de bevoegdheden van het Schadeschap Luchthaven Schiphol met betrekking tot de afhandeling van schadeverzoeken', *Stcrt.* 2018, nr. 31798; *Verslag Schadeschap* 22 april 2015, p. 4; *Verslag Schadeschap* 18 november 2015, p. 3; *Verslag Schadeschap* 20 april 2016, p. 4; 'Wet van 9 maart 2016 tot wijziging van de Wet luchtvaart in verband met de invoering van een nieuw normen- en handhavingstelsel voor de luchthaven Schiphol en enige andere wijzigingen', *Stb.* 2016, nr. 119; Van der Poel 2019, p. 162-164.

456 ABRvS 7 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3304.

457 *Kamerstukken II* 2004/05, 29378, nr. 18.

458 Bekebrede 2019, p. 20.

459 *Verslag van de vergadering van het Algemeen Bestuur van het Schadeschap luchthaven Schiphol*, Haarlem: Schadeschap luchthaven Schiphol, 25 april 2012, p. 4; *Verslag van de vergadering* 28 november 2012, p. 1-2; *Verslag van de vergadering van het Algemeen Bestuur van het Schadeschap luchthaven Schiphol*, Haarlem: Schadeschap luchthaven Schiphol 24 april 2013, p. 2-3.

460 Rb. Noord-Holland 27 maart 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:2323.

461 ABRvS 7 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3304.

462 *Kamerstukken II* 2019/20, 35470 XII, nr. 1, p. 83.

7.5.2.2 Beoordeling en evaluatie van de regeling

Er zijn een paar evaluaties uitgevoerd door of over het Schadeschap, hoewel deze vaker ingingen op de doelmatigheid van het handelen dan de tevredenheid van de aanvragers. In deze paragraaf belicht ik deze onderzoeken, uitingen van betrokken bestuurders, belangenvertegenwoordigers en mediaberichten voor en na de strategiewijziging van 2012. Ik sluit af met een bespreking van de bezwaar- en beroepsprocedures.

Kritiek op de uitvoering

Op aandringen van het algemeen bestuur van het Schadeschap werd in 2000 een evaluatie verricht om vast te stellen hoe elf aanvragers hun behandeling bij de hoorzittingen van de adviescommissies ervaarden. Zij waren overwegend positief en voelden zich zorgvuldig, correct en persoonlijk behandeld.⁴⁶³ De onderzoekers waarschuwden echter dat deze correcte behandeling ‘de indruk kan wekken dat de claims ook worden gehonoreerd’⁴⁶⁴ wat mogelijk kan leiden tot teleurstelling. Uit de evaluatie bleek tevens dat sommigen kritisch zijn en weerstand etaleren omdat zij het Schadeschap associëren met de overheid of de luchthaven zelf.⁴⁶⁵

Regionale bestuurders – zowel direct als indirect betrokken bij het Schadeschap – uitten in diverse fora dat de werkwijze van het schap te wensen overlaat. De klachten die zij ontvangen zien vooral op de trage afhandeling, ingewikkelde procedure en hoge proceskosten.⁴⁶⁶ Ook klagen sommige burgers dat zij bij het Schadeschap geen vergoeding kunnen krijgen voor in de praktijk afwijkende vluchtroutes (waardoor sprake is van onrechtmatige in plaats van rechtmatige schade); mede omdat zij € 300 aan leges moesten betalen voelde men zich ‘gepiepeld’.⁴⁶⁷ Ook in mediaverslaggeving werd aandacht besteed aan de hoge aantallen ingediende claims en de discrepantie tussen de geclaimde en uitgekeerde bedragen;⁴⁶⁸ soms werden ontevreden individuele aanvragers geportretteerd.⁴⁶⁹ In deze verslaggeving werd tevens belicht dat sommige omwonenden zich juridisch verzetten, veelal omdat zij zich ‘bekocht’⁴⁷⁰ voelden.

463 *Beknopt verslag Schadeschap* 1 november 2000, p. 4.

464 *Beknopt verslag Schadeschap* 1 november 2000, p. 5.

465 *Beknopt verslag Schadeschap* 1 november 2000, p. 4.

466 Roos, *De Telegraaf* 2 september 2003; *Beknopt verslag Schadeschap* 24 november 2004, p. 2; *Kamerstukken II* 2005/06, 26959, nr. 111, p. 6; *Verslag Schadeschap* 27 juni 2006, p. 4.

467 *Verslag van de vergadering* 27 juni 2006, p. 4.

468 Meeus & Schoorl, *De Volkskrant* 31 juli 2003; ‘Claimregen om overlast Polderbaan’, *Het Parool* 31 juli 2003; ‘400 schadeclaims sinds uitbreiding Schiphol’, *NRC Handelsblad* 31 juli 2003; ‘Omwonenden claimen miljoenen na uitbreiding Schiphol’, *ANP* 20 augustus 2003; ‘Omwonenden eisen 54 mln van Schiphol’, *NRC Handelsblad* 20 augustus 2003; Roos, *De Telegraaf* 2 september 2003; Meeus & Schoorl, *De Volkskrant* 25 november 2004; ‘Te veel claims voor Schadeschap’, *Noordhollands dagblad* 3 januari 2005; Katstra, *ANP* 24 november 2005.

469 ‘Landende toestellen laag over mijn huis’, *Algemeen Dagblad* 5 augustus 2004; ‘Schiphol ziet broodverkoper niet staan’, *Rijn en Gouwe* 20 augustus 2004; ‘Ook Raad van State ziet broodverkoper niet staan’, *Rijn en Gouwe* 14 oktober 2004; Algra, *Trouw* 15 juli 2005.

470 Glissenaar, *Zembla* 10 mei 2009; Zie ook: ‘Ik zei nog: koop me af, dat scheelt je een tocht naar Straatsburg’; Ex-Spaarndammer Jaap Goede heeft belangrijke slag geslagen in strijd tegen vlieglawaaï’, *Haarlems Dagblad* 8 december 2007.

Via een aantal belangenorganisaties werd gezamenlijk opgetreden tegen het Schadeschap. Veelal gebeurde dit via gezamenlijk ingediende claims, maar ook daarbuiten lieten zij zich kritisch uit. Bij de instelling van het Schadeschap was het Platform Vliegoverlast Amsterdam bijvoorbeeld sceptisch: 'het klinkt als een zoethoudertje.'⁴⁷¹ De bewonersvertegenwoordigers uit de CROS waren kritisch over de proceskosten, voorlichting en communicatie van het Schadeschap.⁴⁷² Een groot aantal claims werd gezamenlijk ingediend door een gemachtigd juridisch adviesbureau;⁴⁷³ een van de gemachtigde planschadeadvocaten constateerde in 2005: 'Het gaat niet snel'; 'de procedure had laagdrempelig moeten zijn. Als je ziet hoe deskundigen ermee worstelen, [is] het onderschat.'⁴⁷⁴ De Algemene Vereniging Bewoners/Huiseigenaren Uitgeest (AVBU) had 575 claims ingediend en werd door het Schadeschap benaderd om een voorselectie te maken voor pilotzaken. De woordvoerder verwachtte weinig coulanace van het Schadeschap: 'Wij gaan er vanuit dat deze superspecialisten op planschadegebied niet zijn ingehuurd om cadeautjes weg te geven. Wij sluiten dan ook niet uit dat dit nog een vervolg zal krijgen voor de rechter en/of de Raad van State.'⁴⁷⁵ Ook een belangenvertegenwoordiger rondom de Aalsmeerbaan gaf aan: 'Het is onze ervaring dat de topjuristen die aan het Schadeschap Luchthaven Schiphol zijn verbonden, hun kwaliteiten vooral inzetten ten behoeve van de Staat, dat wil zeggen om de omvang van de vergoedingen te beperken.'⁴⁷⁶ Hij pleitte voor ruimhartiger regelingen voor toekomstige Schipholbesluiten.

In 2008 werd door onafhankelijk bureau Regioplan een uitgebreider enquête-onderzoek uitgevoerd onder 163 van de 673 claimanten (24%, mogelijk niet representatief).⁴⁷⁷ Bijna 60% van de aanvragers vond de afhandeling langer duren dan verwacht. Over het algemeen waren omwonenden desondanks tevreden. De informatievoorziening werd redelijk beoordeeld: ruim 40% was tevreden over de communicatie van het Schadeschap, terwijl 20% negatief was en de overgebleven 40% aangaf 'neutraal' te zijn. Van de geënuquêteerden had 80% een schadevergoeding ontvangen. 64% van de geënuquêteerden kon zich vinden in de beslissingen van het Schadeschap; de rest was ontevreden over (het gebrek aan) de vergoeding.⁴⁷⁸ Zo stelde een omwonende: 'Ik heb de afhandelingen en conclusies als groot bedrog ervaren'⁴⁷⁹ en een ander: 'Toekenning schade is een loterij. De hoek van de straat is geïsoleerd en wij zouden geen overlast hebben. ... Het Schadeschap is een robot die keurig gedicteerde procedures uitvoeren. Bureaucratie ten top. Lieve mensen die 'er ook niets aan kunnen doen' maar er

471 'Loket voor Schadeclaims Schiphol geopend', *ANP* 24 november 1998.

472 Haverkamp 2008, p. 81.

473 Schoof, *NRC Handelsblad* 7 september 2001; 'Omwonenden eisen 54 mln van Schiphol', *NRC Handelsblad* 20 augustus 2003; Meeus & Schoorl, *De Volkskrant* 25 november 2004; Katstra, *ANP* 24 november 2005; Algra, *Trouw* 15 juli 2005; 'Meer claims na groei Schiphol', *Het Parool* 30 december 2006; 'Meer claims rond Schiphol verwacht'; 'Omwonenden hebben de tijd tot 20 februari 2008', *Haarlems Dagblad* 8 december 2007; 'Claims Schiphol stapelen zich op', *Haarlems Dagblad* 25 juni 2008.

474 Algra, *Trouw* 15 juli 2005.

475 'Te veel claims voor Schadeschap', *Noordhollands dagblad* 3 januari 2005.

476 *Standpunt BWA*.

477 De Groen, Oranje & Renooij 2008, p. 5.

478 De Groen, Oranje & Renooij 2008, p. 18-20.

479 De Groen, Oranje & Renooij 2008, p. 20.

wel aan verdienen.⁴⁸⁰ Toch vond ruim 80% een financiële schadevergoeding – maar dan wellicht een ruimere – de juiste vorm van compensatie. 10% zou liever een aankoopregeling vanuit Schiphol zien; de overige 10% verkoos alternatieven als het vergoeden van verhuiskosten, het (beter) isoleren van gebouwen, of betere voorzieningen in de wijk.⁴⁸¹

Positieve geluiden over de gewijzigde aanpak

De gewijzigde aanpak naar aanleiding van het kritische onderzoek van Van Ettekoven en Tjepkema, dat niet ingaat op tevredenheid onder verzoekers maar constateert dat de doelmatigheid van het Schadeschap ernstig tekortschiet, leidt tot positieve geluiden. Gedeputeerde Talsma meldde in de media dat de afhandeling van zaken sneller ging en dat hij schatte dat de resterende zaken binnen twee jaar zouden worden behandeld: ‘Het schiet nu op.’⁴⁸²

Desondanks bleven sommige omwonenden kritisch. De Nationale ombudsman ontving een klacht dat de afhandeling van een schadeverzoek te lang duurde, waarna het Schadeschap dat verzoek met spoed afhandelde.⁴⁸³ Verder was in de pers vooral aandacht voor de verscheidene rechtszaken die omwonenden tegen het Schadeschap voeren.⁴⁸⁴ Een belangenvereniging uit Uitgeest was tijdens de zitting in hoger beroep bij de Afdeling kritisch over de onafhankelijkheid van de Adviescommissie, ‘omdat die is benoemd door het bestuur van het Schadeschap.’ Voor de vereniging voelden de ruim 600 afgewezen schadeclaims ‘gewoon niet lekker aan’.⁴⁸⁵ Hoofddorpers die een langdurig conflict met Schadeschap hebben over de vergoeding van grondgeluid voelden ‘zich afgescheept met een minimale compensatie’ en vonden de besliscommissie ‘vrekking’.⁴⁸⁶ Volgens gedeputeerde Tekin, voorzitter van het Schadeschap van 2016-2020 was het Schadeschap vergeleken met andere overlegorganen rondom Schiphol echter een ‘baken van rust en stabiliteit’.⁴⁸⁷

Bezwaar- en beroepszaken

Rondom het Schadeschap was sprake van jurisprudentiële ontwikkelingen. De beslis- en adviescommissies waren genoodzaakt nieuwe lijnen uit te zetten over de grootschalige afhandeling van nadeelcompensatie- en planschadeverzoeken.⁴⁸⁸ Van de 5.122 aanvragers zijn 1.603 in bezwaar gegaan, ruim 31% (hoewel hier ook groepen bij zaten: 600 bezwaarmakers uit Uitgeest en 126 bezwaarmakers

480 De Groen, Oranje & Renooij 2008, p. 21.

481 De Groen, Oranje & Renooij 2008, p. 21-22.

482 Van den Berg, *Haarlems Dagblad* 6 maart 2012.

483 *Jaarstukken 2012 Schadeschap* 2013, p. 7.

484 ‘Schadevergoeding voor groei Schiphol’, *Haarlems Dagblad* 27 februari 2010; ‘Geld voor geluidsoverlast Schiphol’, *Haarlems Dagblad* 25 mei 2011; Vuijk, *Noordhollands Dagblad* 12 augustus 2014; ‘Uitgeesters eisen geld van Schiphol’, *Noordhollands Dagblad* 17 oktober 2014; ‘Raad van State: Schiphol hoeft Uitgeesters niet te betalen’, *Noordhollands Dagblad* 21 november 2014; ‘Schadeschap Schiphol moet Sugar City betalen’, *Haarlems Dagblad* 19 mei 2016; Flach, *Haarlems Dagblad* 11 augustus 2017; ‘Sugar City eist 16 mln van Schiphol’, *Haarlems Dagblad* 16 oktober 2019.

485 ‘Uitgeesters eisen geld van Schiphol’, *Noordhollands Dagblad* 17 oktober 2014.

486 Flach, *Haarlems Dagblad* 11 augustus 2017.

487 A. Tekin, ‘Het schadeschap vanuit bestuurlijk perspectief’, in: *Van Schadeschap naar Schadeloket*, G.M. van den Broek & J.R.M. van der Poel (red.), Haarlem: Schadeschap luchthaven Schiphol 2019, p. 11.

488 Van den Broek & Te Rijdt 2019.

uit Hoofddorp kregen beide één gezamenlijke beslissing op bezwaar).⁴⁸⁹ Dat kan aangeven dat verzoekers ontevreden waren met de beslissing, maar ook dat zij het oordeel van de advies- en besliscommissies niet vertrouwden – vanwege het onontgonnen terrein waarop men zich bevond – en daarom een herbeoordeling, en mogelijk het oordeel van de rechter wilden. In totaal vonden 84 beroepen in eerste aanleg plaats bij de rechtbank, waarvan 81 individueel en 3 gezamenlijk waardoor in totaal 846 eisers – ruim 16% van de aanvragers – werden vertegenwoordigd.⁴⁹⁰ Nog eens 730 van hen (14% van het totaal) ging in hoger beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, wat resulteerde in 35 uitspraken aangezien sprake was van 33 individuen en twee groepen.⁴⁹¹ Voorzitter van de besliscommissie Van Ravels concludeerde dat deze aantallen hoger waren dan vergelijkbare instanties bij de HSL-Zuid, de Betuweroute en de Noord/Zuidlijn.⁴⁹²

Van den Broek en Te Rijdt merkten op dat de jurisprudentie naar aanleiding van de beslissingen van het Schadeschap veel heeft gedaan voor de ontwikkeling van de (juridische) lijn over nadeelcompensatie en planschade. Zij constateerden dat veel aanvragers zich ‘soepel’⁴⁹³ op hebben gesteld en de opschorting van hun zaken hebben aanvaard zodat via proefprocessen duidelijkheid kon worden geschapen voor gelijksoortige gevallen. Er zijn belangrijke rechterlijke uitspraken gedaan over het – door de adviescommissies van het Schadeschap voorgestelde – gebruik van forfaitaire bedragen in planschadezaken,⁴⁹⁴ het kunnen omrekenen van Ke- naar Lden-eenheden,⁴⁹⁵ het hanteren van vaste drempels wat betreft het normaal maatschappelijk risico,⁴⁹⁶ en de wijze waarop schadevergoeding grondgeluid kan worden vastgesteld.⁴⁹⁷ In het merendeel van de rechterlijke uitspraken kreeg het Schadeschap (grotendeels) gelijk – soms na tussenuitspraken en onderzoek – waardoor omwonenden van Schiphol in het ongelijk werden gesteld en genoeg moesten nemen met hun afwijzing of lagere schadevergoeding. Zo stelde de Afdeling bijvoorbeeld vast dat omwonenden al sinds 1979, toen kaarten van geluidzones werden vastgesteld, rekening hadden moeten houden met overlast waardoor zij een korting van 50% kregen opgelegd vanwege voorzienbaarheid – nog bovenop hun normaal maatschappelijk risico.⁴⁹⁸ Een uitzondering werd gevormd door een nadeelcompensatiezaak uit 2008, waar de langdurige nalatigheid van de overheid, die de wettelijke plicht had om geluidsbelasting te beperken, resulteerde in een speciale last voor omwonenden en dus recht gaf op een schadevergoeding op grond van het *égalité*beginsel.⁴⁹⁹

489 Van Ravels 2019, p. 38.

490 Van Ravels 2019, p. 38.

491 Van Ravels 2019, p. 38.

492 Van Ravels 2019, p. 39.

493 Van den Broek & Te Rijdt 2019, p. 68.

494 Van den Broek & Te Rijdt 2019, p. 59-61; ABRvS 10 november 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO3435.

495 Van den Broek & Te Rijdt 2019, p. 59.

496 Van den Broek & Te Rijdt 2019, p. 62-67; Van den Broek & Tjepkema 2015, p. 63; ABRvS 10 november 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO3435; ABRvS 6 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1821.

497 Van den Broek & Te Rijdt 2019, p. 72-76; Roozendaal 2019.

498 ABRvS 10 november 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO3435, *BR* 2011/9, m.nt. J.W. van Zundert; *TBR* 2011-90 m.nt. G.M. van den Broek.

499 ABRvS 9 april 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC9040, *MenR* 2008/72, m.nt. J. Hijma; *TBR* 2009/13, m.nt. J.A.M.A. Sluysmans.

Vanuit de beleving van de burger kan worden opgemerkt dat de vele bezwaar- en beroepszaken lijken voort te komen uit onduidelijkheid en onzekerheid over in hoeverre zij konden vertrouwen op het (eerste) oordeel van het Schadeschap. Gedupeerden wisten niet altijd waar ze aan toe waren, omdat veel juridische onzekerheid bestond en aanvragen via (proef-)besluiten en vervolgens rechterlijke controle werden vastgesteld. Het valt te begrijpen dat een relatief groot aantal van hen de besliscommissie (nogmaals) en de rechter om controle vroeg. De rechtsvragen waren met name: is het bedrag aan schadevergoeding hoog genoeg, is de wijze van schadevaststelling wel akkoord – was hier inderdaad sprake van actieve risicoaanvaarding (en dus voorzienbaarheid) en mag hen wel normaal maatschappelijk risico worden aangerekend. Veel bewoners leken vooral de gehanteerde contourenkaarten oneerlijk te vinden, omdat men buiten de zogenaamde 35 Ke-zone niet in aanmerking kwamen voor schadevergoeding,⁵⁰⁰ en omdat op forfaitaire wijze afhankelijk van de locatie van de woning een vast percentage waardedaling werd vastgesteld.⁵⁰¹ Aan de andere kant stelden betrokkenen vast dat hoorzittingen met adviescommissies een gelegenheid boden voor huiseigenaren en commissieleden om met elkaar in gesprek te komen op locatie, waardoor de aanvragen beter konden worden onderbouwd en beoordeeld. Naarmate meer aanvragen binnenkwamen, werden geïndividualiseerde hoorzittingen niet meer mogelijk, werd de sfeer formeler en kwam minder aandacht voor het eigen verhaal van de aanvragers, terwijl dit juist een kracht leek van het aanvankelijke proces.⁵⁰² Vanwege het grote aantal claims kon het Schadeschap kortom minder voortvarend en laagdrempelig optreden dan bij haar instelling was voorzien.

7.5.2.3 *Terugblik en resultaten Schadeschap*

Het Schadeschap luchthaven Schiphol heeft in ruim twintig jaar in totaal 5.122 aanvragen behandeld.⁵⁰³ De kosten van het Schadeschap bedroegen ongeveer € 99 miljoen;⁵⁰⁴ het uitgekeerde schadevergoedingsbedrag was zo'n € 56,7 miljoen.⁵⁰⁵ Het Schadeschap kende een roerige start; het bleek moeilijk om de schade (-vergoedingen) vast te stellen en veel juridische knopen moesten worden doorgehakt; omdat rechtspraak gevormd moest worden, schortte het Schadeschap bovendien lopende procedures op waardoor de uitvoering (verder) werd vertraagd. Eind 2011 leek een keerpunt te zijn bereikt door een belangrijke uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en het kritisch onderzoeksrapport van Van Ettekoven en Tjepkema. Het Schadeschap sloeg een nieuwe weg in en de organisatie werkte effectiever en efficiënter: binnen een paar jaar werd de bulk van de aanvragen verwerkt. De nieuwe aanvliegroute werd positief beoordeeld door de betrokken overheden en leidde tevens tot een betere relatie met de BARIN die als geldverstrekker lange tijd kritisch was op het functioneren van

500 Bijvoorbeeld de 600 bewoners van Uitgeest, ABRvS 19 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4193.

501 'Schadevergoeding voor groei Schiphol', *Haarlems Dagblad* 27 februari 2010.

502 Interviews betrokkenen 2020.

503 Van Ravels 2019, p. 38. B.P.M. van Ravels, 'Observaties bij het aangekondigde einde van het Schadeschap Luchthaven Schiphol', in: *Van Schadeschap naar Schadeloket*, G.M. van den Broek & J.R.M. van der Poel (red.), Haarlem: Schadeschap luchthaven Schiphol 2019, p. 38.

504 ABRvS 7 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3304.

505 Van Ravels 2019, p. 38.

het Schadeschap.⁵⁰⁶ Daarnaast leek de gewijzigde werkwijze te zorgen voor meer tevredenheid onder de afnemers, aangezien de ontwikkelingen leidden tot beslissingen op hun aanvraag en zij voornamelijk ontevredenheid ervaarden door het aanvankelijke gebrek aan voortvarendheid. Desondanks bleven sommige omwonenden kritisch, met name zij die betrokken waren bij juridische conflicten over onder meer grondgeluid.

7.5.3 Leefbaarheidsmaatregelen

Vanaf de komst van de Polderbaan was in toenemende mate aandacht voor overlast van omwonenden. Het Rijk organiseerde na de ingebruikname dialoog tussen de luchtvaartsector, overheden en omwonenden aan de Alderstafel. Deze partijen kwamen tot akkoorden voor de korte en de middellange termijn, en presenteerden als onderdeel hiervan respectievelijk een *Convenant leefbaarheid* en een *Convenant omgevingskwaliteit*. Deze bevatten leefbaarheidsmaatregelen als aanvulling op de hinderbeperkende maatregelen, gericht op de ondersteuning van individuele 'schrijnende gevallen' en bijdragen aan omgevingsprojecten binnen de getroffen gemeenten. De maatregelen werden vanaf 2009 uitgevoerd door Stichting bevordering kwaliteit leefomgeving Schipholregio. Deze leefbaarheidsmaatregelen vormen de focus van deze paragraaf, en worden op chronologische wijze uiteengezet. Daarnaast zijn twee andere stichtingen vanuit de luchthaven opgericht om leefbaarheid in de regio te verbeteren: Stichting Schipholfonds en Stichting Mainport en Groen. Zij vormden geen, of slechts gedeeltelijk, onderdeel van overheidsbeleid vanwege de beperkte (financiële) betrokkenheid van de landelijke of regionale overheden, dus benoem ik hun werkzaamheden kort.

7.5.3.1 Opzet en verloop van de maatregelen

Rond de opening van de Polderbaan in 2003 was veel aandacht voor mogelijke overlast voor omwonenden. De luchtvaartsector en de lokale overheden wezen op het belang van leefbaarheid van de regio.⁵⁰⁷ Na de evaluatie van het Schipholbeleid van 2003-2006 kwam het kabinet in april 2006 met een kabinetsstandpunt waarin het nieuwe beleid jegens Schiphol werd uiteengezet; dit bevatte onder meer de mogelijkheid om door te groeien tot 600.000 vliegbewegingen.⁵⁰⁸ Vrijwel alle stakeholders uitten kritiek op het gepresenteerde kabinetsbeleid, onder meer vanwege het ontbreken van inbreng van lokale actoren.⁵⁰⁹ Het ministerie van V&W kondigde na consultatie met alle partijen een nieuwe insteek aan van het Schipholbeleid. Tegelijkertijd met de lopende procedure voor een milieueffectrapportage zouden voor zowel de korte als middellange termijn twee convenanten moeten worden gesloten: een over hinderbeperkende maatregelen,

⁵⁰⁶ Bekebrede 2019, p. 21.

⁵⁰⁷ *Werken aan de toekomst van Schiphol en de regio* 2005; *Naar een betere relatie tussen luchthaven en omgeving* 2006; Schulte, *Het Parool* 5 mei 2006; Schreuder, *NRC Handelsblad* 25 april 2006; 'Schiphol wil geld steken in overlastfonds', *Het Financieele Dagblad* 26 april 2006; 'Miljoenen Schiphol ook naar omwonenden', *Haarlems Dagblad* 17 april 2008.

⁵⁰⁸ *Kamerstukken II* 2005/06, 29664, nr. 28.

⁵⁰⁹ Huijs 2011, p. 460-470.

en een over ‘compenserende maatregelen en leefbaarheid’.⁵¹⁰ Deze convenanten zouden moeten worden gesloten in een overleg tussen het Rijk, de luchtvaartsector (inclusief de luchthaven Schiphol zelf), de luchtverkeersleiding (LVNL), en lokale bestuurders; de CROS zou hen adviseren. Het Rijk en de betrokken ministers waren ‘regisseur van het proces’.⁵¹¹ Onafhankelijk voorzitter Hans Alders, toenmalig commissaris van de koningin in Groningen, was bereid gevonden om het overleg voor te zitten. De overlegtafel zou daarom bekend worden als de Alderstafel, het Aldersoverleg, of de Tafel van Alders.

Convenanten voor de korte termijn

De Alderstafel presenteerde in juni 2007 de twee convenanten voor de korte termijn,⁵¹² die in samenhang moesten worden gezien.⁵¹³ Het *Convenant hinderbeperkende maatregelen* bevatte mogelijkheden om de geluidhinder bij de bron te verminderen: meer voorspelbaar baangebruik, aanpassing van (nachtelijke) vliegroutes, het invoeren van ‘idle reverse thrust’ (stiller remmen bij de landing), tariefdifferentiatie zodat nachtverkeer duurder werd, onderzoeken naar grondgeluid en naar geluidhinder in ‘microklimaten’ zoals woonkernen, en verplaatsing van vluchten naar Lelystad Airport.⁵¹⁴

Het *Convenant leefbaarheid* bood compensatie voor plaatsen waar hinderbeperking niet of in mindere mate mogelijk was.⁵¹⁵ Gekozen werd voor een tweeledige aanpak: gebiedsgerichte projecten en hulp voor individuen. In drie woongebieden met bouwbeperkingen of verwachte toename van overlast (Zwanenburg en Halfweg, Aalsmeer en Uithoorn, en Uilenstede in Amstelveen) wilde men in overleg met dorpsraden en wijkorganisaties komen tot concrete plannen.⁵¹⁶ Partijen concludeerden tevens dat sommige omwonenden of ondernemers binnen huidige regelgeving niet voor isolatie of nadeelcompensatie in aanmerking kwamen, terwijl deze ‘individuele schrijnende gevallen’⁵¹⁷ wel hulp behoefden. De provincie Noord-Holland en Schiphol stelden geld beschikbaar om een vangnet te bieden aan ‘gevallen die naar de geest van de wet wel, maar naar de letter van de wet niet in aanmerking komen voor compensatie.’⁵¹⁸ De provincie inventariseerde de beoogde doelgroep met een ‘feitelijk onleefbare dan wel onwerkbaar situatie’.⁵¹⁹ Tot slot vroegen partijen in het convenant aandacht voor betere communicatie voor (toekomstige) bewoners van de 20 Ke-zone waar volgens het kabinetsbesluit geluidsoverlast kon worden verwacht⁵²⁰ over de voor- en nadelen van het wonen rondom de luchthaven.⁵²¹ Een stichting diende te worden opgericht als uitvoeringsorganisatie om invulling en uitvoering gaan geven aan deze

⁵¹⁰ *Kamerstukken II* 2005/06, 29665, nr. 39, p. 3.

⁵¹¹ *Kamerstukken II* 2005/06, 29665, nr. 39, p. 3.

⁵¹² *Kamerstukken II* 2005/06, 29665, nr. 48.

⁵¹³ Bijlage ‘Convenant leefbaarheid’ bij *Kamerstukken II* 2005/06, 29665, nr. 48, p. 5.

⁵¹⁴ *Convenant hinderbeperkende maatregelen* 2007.

⁵¹⁵ *Convenant leefbaarheid* 2007, p. 5.

⁵¹⁶ *Convenant leefbaarheid* 2007, p. 7-8.

⁵¹⁷ *Convenant leefbaarheid* 2007, p. 5.

⁵¹⁸ *Convenant leefbaarheid* 2007, p. 5.

⁵¹⁹ *Convenant leefbaarheid* 2007, p. 8.

⁵²⁰ *Kamerstukken II* 2003/04, 29435, nr. 2.

⁵²¹ *Convenant leefbaarheid* 2007, p. 8.

afspraken.⁵²² De kosten van de maatregelen zouden moeten worden verdeeld tussen Schiphol, het Rijk en de lokale overheden.⁵²³

Convenanten voor de middellange termijn

In december 2008, een aantal maanden na de streefdatum, kwamen partijen tot hun advies voor de middellange termijn: tot en met 2020.⁵²⁴ Het overleg had geleid tot drie convenanten: naast nieuwe convenanten voor ‘hinderbeperking en ontwikkeling’ en ‘omgevingskwaliteit’ op de middellange termijn, gesloten door dezelfde partijen als in 2007, kwamen de ministers van V&W en VROM samen met Schiphol tot een convenant ‘behoud en versterking mainport functie en netwerk-kwaliteit luchthaven Schiphol’⁵²⁵ waarin werd benadrukt dat men bleef streven naar het behoud en de ontwikkeling van Schiphol als mainport. De afspraken vervingen de eerdere convenanten en zouden vierjaarlijks worden gemonitord en geëvalueerd.⁵²⁶

De nieuwe hinderbeperkingen waren gebaseerd op verder overleg en onderzoek na het kortetermijnadvies. Zij bestonden uit: een maximum van 510.000 vliegbewegingen; een nieuw te ontwikkelen normen- en handhavingssysteem; maatregelen tegen grondgeluid; meer overlastgevend vliegtuigen werden gaandeweg ontmoedigd of verboden; vliegroutes en -tijdstippen werden gewijzigd om overlast te verminderen; de introductie van glijdende landingen (‘continuous descent approaches’); en afspraken over meetsystemen.⁵²⁷

De maatregelen in het *Convenant omgevingskwaliteit* vormden een vervolg op eerdere afspraken. Doel was ‘een betere afstemming te realiseren tussen wat zich luchtzijdig voltrekt en wat zich ruimtelijk op de grond ontwikkelt’,⁵²⁸ het vergroten van het draagvlak onder bewoners, en het vergroten van bestuurlijk draagvlak voor verdere ontwikkeling van de luchthaven. De maatregelen werden opgedeeld in drie onderdelen: gebiedsgerichte projecten, individuele maatregelen voor schrijnende gevallen, en generieke afspraken.

De gebiedsgerichte projecten moesten in beginsel vallen binnen de 20-Ke geluidscontour⁵²⁹ en door gemeenten worden geïnitieerd, in overleg met dorpsraden, wijk- en bewonersorganisaties en woningbouwverenigingen.⁵³⁰ De projecten dienden degelijk te worden onderbouwd; bij te dragen aan de leefomgeving; een relatie te hebben met problematiek veroorzaakt door Schiphol; te liggen in gebieden die op middellange termijn overlast ervaren; een aanvulling te vormen op overheidsbeleid; en mede gefinancierd te worden door de initierende gemeenten.⁵³¹ De projecten die op basis van het eerdere *Convenant leefbaarheid* waren voorgedragen, zouden met voorrang in behandeling worden genomen.⁵³²

⁵²² *Convenant leefbaarheid* 2007, p. 6, 10.

⁵²³ *Convenant leefbaarheid* 2007, p. 11.

⁵²⁴ *Kamerstukken II* 2008/09, 29665, nr. 115.

⁵²⁵ *Convenant behoud en versterking mainport functie en netwerk-kwaliteit luchthaven Schiphol* 2008.

⁵²⁶ *Convenant omgevingskwaliteit middellange termijn* 2008, p. 18.

⁵²⁷ *Convenant hinderbeperking en ontwikkeling Schiphol middellange termijn* 2008.

⁵²⁸ *Convenant omgevingskwaliteit middellange termijn* 2008, p. 7.

⁵²⁹ *Kamerstukken II*, 2003/04, 29435, nr. 1-2.

⁵³⁰ *Convenant omgevingskwaliteit middellange termijn* 2008, p. 8.

⁵³¹ *Convenant omgevingskwaliteit middellange termijn* 2008, p. 9.

⁵³² *Convenant omgevingskwaliteit middellange termijn* 2008, p. 10.

De afspraken voor individuen richtten zich op ‘schrijnende gevallen’ die ernstige hinder bleven ervaren ondanks de hinderbeperkende en overige schade-maatregelen.⁵³³ De compensatie diende in natura plaats te vinden zoals via (aan-vullende) isolatie, uitkopen van eigenaren, of (dak-)herstelwerkzaamheden.⁵³⁴ De uitvoerende organisatie diende aanvragers te begeleiden, een luisterend oor te bieden, en de geboden maatregel te laten uitvoeren en controleren.⁵³⁵ De organisatie zou als bestuursorgaan worden aangemerkt, waardoor besluiten op een aanvraag open zouden staan voor bezwaar en beroep open staan voor de aan-vrager.⁵³⁶ Men verwachtte zo’n 80 omwonenden te ondersteunen met grotere in-grepen omwille van de woon- en werkkwaliteit en hiernaast jaarlijks ongeveer 150 kleinere herstelwerkzaamheden uit te voeren.⁵³⁷

De generieke afspraken rondom omgevingskwaliteit betroffen: een onderzoek naar revitaliseringsproject ‘Sugar City’ in Haarlemmerliede; meer en ‘vroeg-tijdige en deugdelijke’⁵³⁸ informatieverstrekking over overlast aan huidige en nieuwe inwoners via reclames, vergunningvoorschriften, en in huur- en koop-overeenkomsten; de afspraak dat het ministerie van V&W voorstellen zou doen om de bestaande ‘schade- en geluidsisolatieregelingen budgettair neutraal te ver-beteren’;⁵³⁹ de instelling van een werkgroep die de relatie tussen vliegverkeer en gezondheidsklachten zal onderzoeken; het onderzoeken van financiële compen-satie van omwonenden via verdiscontering in de onroerendezaakbelasting en een glijdende schaal in de overdrachtsbelasting; en een poging om bouwbeperkingen in het gebied De Scheg in Amstelveen op te heffen.⁵⁴⁰

Uitvoeringsorganisatie: Stichting bevordering kwaliteit leefomgeving Schipholregio

De uitvoering van de afspraken werd belegd bij een daartoe opgerichte stich-ting.⁵⁴¹ De financiering werd gedeeld door de partijen. De bureaunkosten werden gelijkelijk betaald door de provincie Noord-Holland, de gemeente Amsterdam en Schiphol. Hiernaast stelde de luchthaven € 10 miljoen beschikbaar voor de finan-ciering van individuele maatregelen; het Rijk stelde via de minister van V&W € 10 miljoen beschikbaar voor de financiering van gebiedsgerichte projecten, en de provincie stelde € 10 miljoen beschikbaar voor beide doeleinden.⁵⁴² Dit lijkt het resultaat van een lange onderhandeling, waarin Schiphol en de provincie probeerden het Rijk of de gemeente Haarlemmermeer te laten meebetalen.⁵⁴³ De financiering zou via twee tranches lopen. De eerste tranche liep van 2008-2012, waarna zou worden geëvalueerd en een eventueel bijgestelde tweede tranche kon

533 *Convenant omgevingskwaliteit middellange termijn 2008*, p. 11-12; *Uitwerking Plan van Aanpak Individuele Schrijnende Gevallen 2008*, p. 1.

534 *Uitwerking Plan van Aanpak Individuele Schrijnende Gevallen 2008*, p. 2-3, 16-17.

535 *Uitwerking Plan van Aanpak Individuele Schrijnende Gevallen 2008*, p. 3-6.

536 *Uitwerking Plan van Aanpak Individuele Schrijnende Gevallen 2008*, p. 10, 13-14.

537 *Uitwerking Plan van Aanpak Individuele Schrijnende Gevallen 2008*, p. 28.

538 *Convenant omgevingskwaliteit middellange termijn 2008*, p. 12.

539 *Convenant omgevingskwaliteit middellange termijn 2008*, p. 13.

540 *Convenant omgevingskwaliteit middellange termijn 2008*, p. 12-15.

541 *Convenant omgevingskwaliteit middellange termijn 2008*, p. 4.

542 *Convenant omgevingskwaliteit middellange termijn 2008*, p. 15.

543 Schulte, *Het Parool* 5 mei 2006; ‘Gedeputeerde zoekt geld voor fonds Schiphol’, *Haarlems Dagblad* 1 oktober 2007; ‘Mogelijk meer geld voor regio’, *Haarlems Dagblad* 8 februari 2008.

beginnen waarin partijen wederom in totaal € 30 miljoen zouden bijdragen.⁵⁴⁴ De stichting diende een reglement op te stellen om vast te stellen hoe de gelden zouden worden verdeeld. Vanwege de beoogde evaluatie in 2012 werd een fatale termijn gecreëerd van 1 januari 2012, waarna aanvragen niet meer in behandeling zouden worden genomen.⁵⁴⁵

De Stichting bevordering kwaliteit leefomgeving Schipholregio (later kortweg: Stichting Leefomgeving Schiphol) werd in december 2008 opgericht als uitvoeringsorganisatie⁵⁴⁶ met als doel ‘het bevorderen van de kwaliteit van de woon-, werk- en leefomgeving in de Schipholregio, alles in de ruimste zin van het woord.’⁵⁴⁷ Het onbezoldigde bestuur van de stichting bestond uit drie tot vijf personen,⁵⁴⁸ benoemd door een eveneens onbezoldigde raad van toezicht bestaande uit vijf tot tien mensen. De raad van toezicht werd aangewezen door een bestuurlijk overleg dat werd ingesteld in het *Convenant leefbaarheid*.⁵⁴⁹ Het bestuur en de raad van toezicht bestaan in de praktijk uit lokale bestuurders en betrokkenen vanuit Schiphol.⁵⁵⁰ De dagelijkse gang van zaken werd geleid door een directeur en een ondersteunend bureau.⁵⁵¹

Eerste tranche

Eenjaarna oprichting stelde het bestuur van de Stichting een Bestemmingsreglement vast dat de procedures uiteenzette waarlangs individuen (als ‘schrijnende gevallen’) en gemeenten (via de ‘gebiedsgerichte projecten’) uit de Schipholregio een uitkering van de Stichting konden aanvragen en ontvangen. Aanvragen van personen of gemeenten na 1 oktober 2011 of van aanvragers buiten de geluidscourtorgrens van 20 Ke werden niet in behandeling genomen.⁵⁵²

Natuurlijke personen konden als ‘schrijnende gevallen’ een aanvraag indienen. Zij dienden hiervoor een bijdrage (€ 25,-) ter dekking van administratieve kosten te betalen. In principe besloot het bestuur van de Stichting binnen twaalf weken op een aanvraag. De aanvragen werden beoordeeld via de volgende criteria: er moest sprake zijn van een causaal verband tussen Schiphol en de beleefde hinder; de hinder was aantoonbaar en individualiseerbaar; met de uitkering werd een oplossing gecreëerd; er was geen reële alternatieve oplossing; de situatie was niet voorzienbaar; en de hinder was niet reeds gecompenseerd en dit was ook niet mogelijk. Voor de uitkeringen in natura was in principe € 10 miljoen beschikbaar, met aanvullend de € 10 miljoen die aan zowel schrijnende gevallen als gebiedsgerichte projecten kon worden besteed. De individuen die tijdens de totstandkoming van de Aldersakkoorden in beeld waren gekomen, werden met voorrang behandeld.⁵⁵³

⁵⁴⁴ *Convenant omgevingskwaliteit middellange termijn* 2008, p. 15-16.

⁵⁴⁵ *Convenant omgevingskwaliteit middellange termijn* 2008, p. 10, 12.

⁵⁴⁶ *Akte van oprichting* 2008.

⁵⁴⁷ *Akte van oprichting* 2008, p. 2.

⁵⁴⁸ *Akte van oprichting* 2008, p. 4.

⁵⁴⁹ *Akte van oprichting* 2008, p. 8.

⁵⁵⁰ *Akte van oprichting* 2008, p. 16-17; *Rapport inzake de jaarrekening* 2019.

⁵⁵¹ *Akte van oprichting* 2008, p. 11-12.

⁵⁵² *Stcrt.* 2009, nr. 14721, p. 2, 4-5.

⁵⁵³ *Stcrt.* 2009, nr. 14721, p. 2-3.

Aanvragen voor gebiedsgerichte projecten konden worden ingediend door gemeenten. De aanvraag diende uit een ‘concreet en uitgewerkt voorstel’⁵⁵⁴ te bestaan, vergezeld door een besluit van het college van burgemeester en wethouders (B&W) met inhoudelijke en financiële onderbouwing. Het bestuur van de Stichting diende in principe binnen twintig weken op de aanvraag te beslissen en rekening te houden met beoordelingscriteria: er moest een relatie bestaan tussen het project en de overlast of beperkingen vanwege Schiphol; het project diende bij te dragen aan de omgeving; het project was tot stand gekomen na dialoog met omwonenden; het project was aanvullend op bestaand beleid, robuust, en tijdsbestendig; en er moest sprake zijn van medefinanciering door de aanvrager en/of door derden. Deze criteria beïnvloedden tevens de hoogte van de uitkering. De uitkeringen vormden een subsidie; voorschotten konden worden vergeven maar de aanvrager diende een (financieel) eindverslag in te dienen zodat een definitieve uitkering en eventuele terugvordering kon worden vastgesteld.⁵⁵⁵ Ook voor de gebiedsgerichte projecten gold in principe een budgetplafond van € 10 miljoen, aan te vullen door de € 10 miljoen die ook ten goede van schrijnende gevallen kan komen. De in het Convenant geïdentificeerde projecten werden bij voorrang in behandeling genomen.

Tot slot schetste het reglement de afhandeling van ‘vortexschade’, fysieke schade aan gebouwen (bijvoorbeeld aan daken of glas) als gevolg van windhozen door overvliegende vliegtuigen. Voor deze schade kende de Stichting een versimpelde procedure: omwonenden dienden een telefoonnummer te bellen, waarna de Stichting zo spoedig mogelijk de herstelwerkzaamheden deed uitvoeren. Het budget was afkomstig uit de financiering vanuit Schiphol ten behoeve van de schrijnende gevallen;⁵⁵⁶ in het verleden werd deze schade direct afgehandeld door Schiphol.⁵⁵⁷

Volgens het Convenant en reglement was de Stichting een bestuursorgaan.⁵⁵⁸ Voor besluiten van het bestuur golden daarom de reguliere bezwaar- en beroepsprocedure van zes weken uit de Awb. In aanvulling op de Awb kende het reglement een mogelijkheid tot mediation tijdens de bezwaarfase.⁵⁵⁹ Via een hardheidsclausule kon het bestuur tegemoetkomen aan enige onbillijkheden.

De eerste aanvragen werden vanaf 2010 afgehandeld en verwerkt.⁵⁶⁰ Tijdens de eerste tranche werden vijf gebiedsgerichte projecten door de Stichting ondersteund.⁵⁶¹ Deze projecten waren reeds in beeld bij het opstellen van de convenanten maar vroegen veel voorbereidend werk zoals ruimtelijke ordeningsprocedures. Slechts een project was al in voorbereiding en werd in 2014, voor de

⁵⁵⁴ *Stcrt.* 2009, nr. 14721, p. 4.

⁵⁵⁵ *Stcrt.* 2009, nr. 14721, p. 5-7.

⁵⁵⁶ *Stcrt.* 2009, nr. 14721, p. 3.

⁵⁵⁷ ‘Vliegtuigen scherpen pannen van de daken’, *NRC Handelsblad* 16 juni 1990; Interviews betrokkenen 2020.

⁵⁵⁸ *Uitwerking Plan van Aanpak Individuele Schrijnende Gevallen* 2008, p. 13; *Stcrt.* 2009, nr. 14721, p. 8.

⁵⁵⁹ *Stcrt.* 2009, nr. 14721, p. 7-8.

⁵⁶⁰ *Jaarverslag van de Alderstafel over 2010* 2011, p. 8-9; *Brief aan staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu Atsma* 2012, p. 3.

⁵⁶¹ *Kamerstukken II* 2008/09, 29665, nr. 115; *Niet bij steen alleen* 2016, p. 5.

start van de tweede tranche, voltooid.⁵⁶² De overige projecten liepen vertraging op en werden (soms in aangepaste vorm⁵⁶³ voltooid in 2016, 2018 en 2020.⁵⁶⁴

Van de 85 individuen die tijdens de eerste tranche waren geïdentificeerd en aangeschreven, hebben 51 een aanvraag ingediend. Hiervan werden 36 aanvragen afgewezen en slechts vijftien aanvragen toegekend. Volgens het bestuur en de raad van toezicht was het Bestemmingsreglement ‘juridisch knellend’⁵⁶⁵ waardoor weinig aanvragen konden worden toegekend. De toegekende aanvragen zagen op het aanbrengen van isolatie, hulp bij verkoop van een woning, en – via de hardheidsclausule – financiële compensatie voor mensen die hun woning aantoonbaar met verlies hadden verkocht. De afgewezen aanvragen bestonden hoofdzakelijk uit verzoeken tot (verdere) isolatie binnen de tijdens GIS-2 en GIS-3 geïsoleerde geluidszones.⁵⁶⁶ Begin 2014 besloot het bestuur van de Stichting het bestemmingsreglement te wijzigen zodat ook reeds geïsoleerde woningen, of woningen die geïsoleerd hadden kunnen worden via Progis, onder de werking van de Stichting zouden vallen.⁵⁶⁷ Door deze wijziging deden 37 van de 48 bekende probleemsituaties een nieuwe aanvraag.⁵⁶⁸ Op vrijwel alle (her-) ingediende aanvragen besliste de Stichting positief, waardoor tot en met medio 2016 nog ruim 25 woningen werden geïsoleerd en een tiental huurders en kopers werd geholpen met verhuizen.⁵⁶⁹

Van 2010 tot 2013 werd bij 92 woningen vortexschade verholpen. De Stichting besloot hiernaast om bij 328 woningen dakpannen (preventief) vast te laten zetten. De kosten liepen hierdoor flink op: in totaal werd in de eerste tranche zo’n € 750.000 uitgekeerd vanuit de bijdrage van € 10 miljoen vanuit Schiphol voor schrijnende gevallen.⁵⁷⁰

Status van Stichting Leefomgeving Schiphol als bestuursorgaan

Hoewel in het Convenant⁵⁷¹ en het Bestemmingsreglement⁵⁷² werd aangegeven dat de Awb van toepassing was op besluitvorming door het bestuur van de Stichting, bleek dit niet juist. De bestuursrechter verklaarde zich onbevoegd te oordelen over een afgewezen aanvraag, omdat het bestuur niet kon worden aangemerkt als bestuursorgaan.⁵⁷³ De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State scherpste met haar uitspraak de jurisprudentie over de zogenaamde b-organen

⁵⁶² *Rapport inzake de jaarrekening* 2015, p. 7; *Niet bij steen alleen* 2016, p. 5-6.

⁵⁶³ Een project in Aalsmeer werd stopgezet omdat de grond niet beschikbaar was en ‘onvoldoende draagvlak onder de bevolking’ (*Rapport inzake de jaarrekening* 2016 1 mei 2017, p. 8) bleek; als alternatief werd financiering verleend aan een ander project in Aalsmeer: *Stichting bevordering kwaliteit leefomgeving Schipholregio, Rapport inzake de jaarrekening* 2017, Aalsmeer: Berghoef Accountants en Adviseurs 18 juni 2018, p. 8; *Rapport inzake de jaarrekening* 2018 1 juli 2019, p. 8.

⁵⁶⁴ *Jaarverslag van de Alderstafel over 2014* 2015, p. 11; Deze bijdrage van € 40.000 stond voor 2017 op de balans: *Rapport inzake de jaarrekening* 2018, p. 23.

⁵⁶⁵ *Brief van H. Alders* 2013, p. 41.

⁵⁶⁶ *Evaluatie convenant omgevingskwaliteit* 2013, p. 13-14.

⁵⁶⁷ *Brief van H. Alders* 2013, p. 43; *Evaluatie convenant omgevingskwaliteit* 2013, p. 13; *Rapport inzake de jaarrekening* 2015, p. 9; *Niet bij steen alleen* 2016, p. 2-3; Van den Berg, *Haarlems Dagblad* 18 april 2014.

⁵⁶⁸ *Rapport inzake de jaarrekening* 2015, p. 9.

⁵⁶⁹ *Rapport inzake de jaarrekening* 2015, p. 9; *Rapport inzake de jaarrekening* 2016, p. 8-9; *Rapport inzake de jaarrekening* 2017, p. 9.

⁵⁷⁰ *Evaluatie convenant omgevingskwaliteit* 2013, p. 14; *Rapport inzake de jaarrekening* 2015, p. 7, 10.

⁵⁷¹ *Uitwerking Plan van Aanpak Individuele Schrijnende Gevallen* 2008, p. 13.

⁵⁷² *Stcrt.* 2009, nr. 14721, p. 8.

⁵⁷³ Rb. Noord-Holland 19 april 2013, ECLI:NL:RBNHO:2013:BZ8741.

aan.⁵⁷⁴ De Stichting was niet krachtens publiekrecht ingesteld en voerde geen wettelijke overheidstaak uit. Hiernaast voldeed de Stichting niet aan criteria voor bijzondere gevallen waardoor alsnog sprake kon zijn van een bestuursorgaan.

Het bestuur van de Stichting stelde dat twee derde van hun geld afkomstig was van een overheid – € 10 miljoen van het Rijk voor de gebiedsgerichte projecten en € 10 miljoen van de Provincie Noord-Holland voor beide uitkeringsmogelijkheden – en dat de criteria waren vastgesteld door de partijen aan de Alderstafel, waar overheden ruim in de meerderheid waren. De Afdeling oordeelde echter dat hiermee niet aan de vereisten voor een bestuursorgaan was voldaan. Zij schetste een inhoudelijk vereiste – de inhoudelijke criteria voor het verstrekken van geld moeten in beslissende mate worden bepaald door een bestuursorgaan – en een financieel vereiste – de financiering moet in overwegende mate, dat wil zeggen voor twee derde of meer, afkomstig zijn van een bestuursorgaan. Omdat de private partijen bij het convenant (Schiphol en KLM) uit eigen beweging bij het convenant waren betrokken en een gelijkwaardige positie hadden ten opzichte van betrokken bestuursorganen, hadden de publieke partijen niet in beslissende mate de inhoud van het convenant of bestemmingsreglement beïnvloed. Daarmee voldeed het bestuur van de Stichting niet aan het inhoudelijk vereiste, en was de zaak in principe klaar, maar omwille van de rechtsvorming behandelde de Afdeling ook het financiële vereiste. In het Convenant was vastgelegd dat Schiphol € 10 miljoen voor schrijnende gevallen betaalde, en de € 10 miljoen van de provincie kon worden verdeeld tussen schrijnende gevallen en gebiedsgerichte projecten. Maximaal de helft van de uitkeringen aan schrijnende gevallen zou daarmee afkomstig zijn van een bestuursorgaan. Daarmee voldeed de Stichting ook niet aan het financiële vereiste. De conclusie van de Afdeling was aldus dat het bestuur van de Stichting niet kon worden aangemerkt als een bestuursorgaan, waardoor de bepalingen uit de Awb niet voor haar golden en geen beroep kon worden ingesteld bij de bestuursrechter.⁵⁷⁵ Dit betekende dat bewoners een afgewezen aanvraag of een anderszins onwettig besluit van de Stichting dienden aan te vechten bij de civiele rechter.

Naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling paste de Stichting haar bestemmingsreglement aan zodat minder bestuursrechtelijke terminologie werd gehanteerd. Zij vormde de bezwaarschriftencommissie om tot klachtencommissie.⁵⁷⁶

Tweede tranche

In 2013 besloot de Alderstafel in haar evaluatie van de leefbaarheidsmaatregelen dat een tweede tranche met een vergelijkbare opzet ‘een belangrijke impuls voor de inpassing van de luchthaven in zijn omgeving’⁵⁷⁷ zou vormen. Vanwege vertraging in de projecten begon de tweede tranche in 2016, na wijziging van het bestemmingsreglement.⁵⁷⁸ Het budget voor de tweede tranche was gelijk aan dat van de eerste tranche. De Stichting beoogde om € 8 miljoen aan individueel

⁵⁷⁴ ABRvS 17 september 2014, ELCI:NL:RVS:2014:3379.

⁵⁷⁵ ABRvS 17 september 2014, ELCI:NL:RVS:2014:3379.

⁵⁷⁶ Interviews betrokkenen 2020.

⁵⁷⁷ Kamerstukken II 2013/14, 29665, nr. 190, p. 3.

⁵⁷⁸ Jaarverslag 2015 Omgevingsraad Schiphol 2016, p. 16; Rapport inzake de jaarrekening 2017, p. 7.

gedupeerden, € 15 miljoen aan gebiedsgerichte projecten, en € 7 miljoen aan projecten rond sociale cohesie te besteden.⁵⁷⁹ Vanuit het budget voor individueel gedupeerden werd wederom tevens vortexschade hersteld via dezelfde werkwijze als gedurende de eerste tranche.⁵⁸⁰

De Stichting wilde in navolging van de evaluatie via haar gebiedsgerichte projecten niet alleen ruimtelijke projecten ondersteunen, maar ook projecten of activiteiten ten behoeve van de sociale cohesie bevorderen, zoals onderwijs, cultuur en arbeidsmarkt; projecten dienden ‘niet bij steen alleen’ te blijven en een (blijvende) functie voor de lokale gemeenschap te vervullen.⁵⁸¹ Hiernaast richtte de Stichting zich op meer kleinschalige projecten, mede vanwege het lange tijdsverloop van eerdere projecten.⁵⁸² Naast gemeenten konden nu ook stichtingen en verenigingen aanvragen indienen.⁵⁸³ De Stichting probeerde het geld goed te verdelen over de Schipholregio en hield daarom rekening met eerder verdeelde gelden.⁵⁸⁴ Daarnaast hanteerde zij een gewijzigde aanvraagprocedure. Zij bracht eerst de zwaarst belaste gebieden in beeld en poogde via gesprekken met gemeenten, bewoners en maatschappelijke organisaties met *bottom-up* projecten te komen in een gebiedsprogramma.⁵⁸⁵ Concrete aanvragen konden worden ingediend van november 2017 tot en met december 2020. De Stichting kon aanvragen zo afzonderlijk beoordelen en tegelijkertijd het overzicht behouden van de mogelijke initiatieven en het beoogde gebiedsbudget.⁵⁸⁶ Hiernaast introduceerde de Stichting in 2018 een Initiatievenfonds waarmee zij kleine (maximaal € 10.000) initiatieven van particulieren, lokale verenigingen of stichtingen kon ondersteunen, zoals buurtbussen, speeltoestellen, bewegings- en integratieprogramma's. Zij reserveerde hiervoor € 600.000.⁵⁸⁷ Het verzorgingsgebied van dit Initiatievenfonds werd in 2019 uitgebreid.⁵⁸⁸

Medio 2017 begon de Stichting verkennende gesprekken met gemeenten en organiseerde zij gebiedsbijeenkomsten.⁵⁸⁹ In januari 2018 maakte zij op een feestelijke bijeenkomst voor participanten gebiedsprogramma's en bijbehorende budgetten bekend.⁵⁹⁰ De eerste kleinere projecten werden dat jaar afgerond.⁵⁹¹ Verschillende projecten rond herstel of nieuwbouw van voornamelijk groenvoorzieningen, dorpshuizen en culturele en educatieve centra liepen vanaf 2019; de Stichting kende als eis dat voor december 2020 werd gestart met realisatie.⁵⁹²

579 *Niet bij steen alleen* 2016, p. 5.

580 *Jaarverslag 2015 Omgevingsraad Schiphol* 2016, p. 16; *Rapport inzake de jaarrekening* 2017, p. 7.

581 *Beleidsplan 2016-2020* 2016, p. 3; *Niet bij steen alleen* 2016, p. 7; blijkbaar is dit mede naar aanleiding van besluitvorming door het College van Advies van de Omgevingsraad eind 2015: *Bestemmingsreglement* 2016, p. 2; *Niet bij steen alleen* 2016, p. 2.

582 *Niet bij steen alleen* 2016, p. 6.

583 *Beleidsplan 2016-2020* 2016, p. 4; *Bestemmingsreglement* 2016, p. 3.

584 *Bestemmingsreglement* 2016, p. 12-13.

585 *Draaiboek werkwijze Gebiedsgerichte projecten* 2017, p. 5-6; *Methodiek verdeling gebiedsbudgetten* 2017, p. 1-2; *Selectie Gebieden projecten* 2017, p. 2.

586 *Beleidsplan 2016-2020* 2016, p. 4; *Methodiek verdeling gebiedsbudgetten* 2017, p. 2; *Selectie Gebieden projecten* 2017, p. 3.

587 *Initiatievenfonds SLS* 2018, p. 1; *Rapport inzake de jaarrekening* 2018, p. 10.

588 *Rapport inzake de jaarrekening* 2019, p. 14.

589 *Rapport inzake de jaarrekening* 2017; *Rapport inzake de jaarrekening* 2018, p. 9; Oudendijk, Witte *Weekblad Aalsmeer* 20 februari 2017.

590 *Rapport inzake de jaarrekening* 2018, p. 9; *Rapport inzake de jaarrekening* 2019, p. 7.

591 *Rapport inzake de jaarrekening* 2019, p. 8-9.

592 Boele, *Haarlems Dagblad* 12 juni 2019.

De Stichting ondersteunde aanvragers bij de ontwikkeling en realisatie van de projecten.⁵⁹³ Het budget bestond uit zo'n € 26,6 miljoen,⁵⁹⁴ wat eind 2020 was verdeeld.⁵⁹⁵ Vanaf 2018 werd € 600.000 van dit budget gealloceerd aan het Initiatievenfonds. Tot en met 2019 was ongeveer een derde van dat fonds besteed aan zo'n dertig initiatieven.⁵⁹⁶

Voor individueel gedupeerden hanteerde de Stichting tevens een gewijzigde aanpak, in navolging van de evaluatie waarin 'behoefte aan een meer ombudsman-achtige en minder de juridische benadering'⁵⁹⁷ was gebleken. De Stichting wilde op basis van subjectieve individuele omstandigheden van de verzoekers kunnen oordelen. Zij creëerde in het bestemmingsreglement daarom een breder instrumentarium: (bij-)isoleren, uitkopen of een verhuisvergoeding bieden, of maatschappelijke, medische of financiële specialisten inzetten ter ondersteuning.⁵⁹⁸ De uitkeringen bleven in principe in natura; er werden 'alleen geldelijke uitkeringen verstrekt, indien die zijn gekoppeld aan een tegenprestatie die het probleem daadwerkelijk oplost. Dit is dus geen geldelijke compensatie ('verzachten van de pijn').'⁵⁹⁹ In beginsel bleven de toetsingscriteria hetzelfde, maar het bestuur wenste de omstandigheden per geval en in cumulatie te willen bekijken en desnoods de hardheidsclausule in te zetten.⁶⁰⁰ Tevens werkte men met een open aanvraagmogelijkheid in plaats van de limitatieve lijst uit de eerste tranche.⁶⁰¹ De administratieve bijdrage werd vastgesteld op € 50.

De Stichting ontving in 2017-2019 jaarlijks ongeveer 40 aanvragen van individuele gedupeerden. Ruim de helft hiervan werd toegekend. De afgewezen aanvragen voldeden niet aan de toetsingscriteria: de woningen lagen buiten de 20 Ke-contour, er was sprake van voorzienbaarheid, of de geluidsbelasting lag onder de norm die door de Stichting werd gehanteerd.⁶⁰² Het bestuur besloot in april 2018 het beoordelingskader te verruimen en aanvragen uit een bredere contour in behandeling te nemen. Vier afgewezen aanvragen werden hierdoor alsnog gehonoreerd.⁶⁰³ Hiernaast nuanceerde men het criterium van voorzienbaarheid enigszins.⁶⁰⁴ In 2019 introduceerde het bestuur de 'zelfverkooppremie' waardoor drie gedupeerden een uitkering tot aan het maximale isolatiebedrag uit het bestemmingsreglement (€ 50.000⁶⁰⁵) ontvingen als vergoeding voor gemaakte kos-

593 *Voortgangsverslag Stichting Leefomgeving Schiphol* 2020, p. 2; Hoenson, Witte *Weekblad Aalsmeer* 4 juli 2019.

594 *Rapport inzake de jaarrekening* 2020, p. 25.

595 Stichting Leefomgeving Schiphol 2021.

596 *Voortgangsverslag Stichting Leefomgeving Schiphol* 2020, p. 10; *Rapport inzake de jaarrekening* 2020, p. 17.

597 *Niet bij steen alleen* 2016, p. 2.

598 *Niet bij steen alleen* 2016, p. 4; *Bestemmingsreglement* 2016, p. 5-8; *Draaiboek individueel gedupeerden* 2016, p. 2-3.

599 *Toelichting op Bestemmingsreglement* 2016, p. 5.

600 *Bestemmingsreglement* 2016, p. 5-8; *Niet bij steen alleen* 2016, p. 9-10.

601 *Niet bij steen alleen* 2016, p. 2; *Draaiboek individueel gedupeerden* 2016, p. 1.

602 *Rapport inzake de jaarrekening* 2018, p. 9; *Rapport inzake de jaarrekening* 2019, p. 14; *Rapport inzake de jaarrekening* 2020, p. 7.

603 *Rapport inzake de jaarrekening* 2019, p. 14.

604 *Voortgangsverslag Stichting Leefomgeving Schiphol* 2019, p. 2.

605 *Bestemmingsreglement* 2016, p. 7.

ten bij verkoop.⁶⁰⁶ Aan reparaties van vortexschade werd in de tweede tranche tot eind 2019 ruim € 325.000 uitgegeven.⁶⁰⁷

De tweede tranche liep, gelijk met de Aldersakkoorden, tot eind 2020.⁶⁰⁸ Vanwege de langere tijdshorizon van gebiedsgerichte projecten vond oplevering van deze projecten ook na deze deadline plaats, hoewel geen nieuwe aanvragen konden worden gedaan. De Stichting heeft aangekondigd minstens tot 2022 door te gaan met haar resterende budget voor individuele gedupeerden en het Initiatievenfonds, en hiernaast onderzoeken op gebied van innovatie en technologische ontwikkelingen in het kader van het verbeteren van leefbaarheid te willen ondersteunen.⁶⁰⁹ Zo droeg de Stichting vanaf medio 2021 bij aan een pilot om geluidsoverlast binnenshuis via *noise cancellation* technologie te verminderen.⁶¹⁰ Voor de verdere toekomst richten partijen zich op een (nieuw?) omgevingsfonds; aan Schiphol is gevraagd een 'concreet voorstel' te doen voor een fonds dat 'hulp [kan] bieden aan mensen of gebieden met ernstige hinder'.⁶¹¹

Alternatieve leefbaarheidsfondsen

Eind 1994 lanceerde Schiphol de Stichting Schipholfonds, dat projecten steunde 'van collectief belang van cultuur, sport en welzijn in de directe omgeving van de luchthaven'.⁶¹² Het budget was afkomstig van de luchthaven en behelsde aanvankelijk een miljoen gulden, jaarlijks geïndexeerd voor de procentuele groei van passagiers om aan te tonen dat 'lief en leed' werden gedeeld.⁶¹³ De Stichting werd ook wel aangeduid als 'burenfonds',⁶¹⁴ 'verantwoord ondernemen',⁶¹⁵ of 'compensatiefonds'.⁶¹⁶ Het bestuur van de Stichting keerde op basis van ingediende plannen uit aan culturele, maatschappelijke en sportieve instellingen.⁶¹⁷ Het werkgebied werd uitgebreid naarmate de vliegroutes werden aangepast en de overlast zich verspreidde.⁶¹⁸ Vanaf 2012 richtte het fonds zich enkel op sport

606 *Voortgangsverslag Stichting Leefomgeving Schiphol* 2020, p. 2.

607 *Rapport inzake de jaarrekening* 2014, p. 19; *Rapport inzake de jaarrekening* 2015, p. 18; *Rapport inzake de jaarrekening* 2016, p. 19; *Rapport inzake de jaarrekening* 2017, p. 19; *Rapport inzake de jaarrekening* 2018, p. 24; *Rapport inzake de jaarrekening* 2019, p. 27.

608 *Rapport inzake de jaarrekening* 2019, p. 17.

609 *Rapport inzake de jaarrekening* 2019, p. 17-18; Stichting Leefomgeving Schiphol 2021; *Bestemmingsreglement 2021; Toelichting op Bestemmingsreglement* 2021.

610 'Bijdrage aan onderzoek naar Denoise techniek voor vermindering geluidsoverlast binnenshuis', *Stichting Leefomgeving Schiphol* 26 mei 2021.

611 *Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050* 2020, p. 49.

612 'Schiphol steunt cultuur, sport en welzijn in omgeving', *ANP* 19 december 1994.

613 'Schiphol heeft burenfonds; Leimuiden komt in aanmerking voor donatie', *Rijn en Gouwe* 17 januari 1995.

614 'Schiphol heeft burenfonds; Leimuiden komt in aanmerking voor donatie', *Rijn en Gouwe* 17 januari 1995; Van Gruithuisen & Stil, *Het Parool* 21 januari 1995.

615 'Zaansche Molen krijgt meest van Schipholfonds', *Noordhollands Dagblad* 9 januari 2009.

616 'Schipholfonds', *Leidsch Dagblad* 5 maart 2016; 'Ruim acht mille Schipholfonds voor ledlampen Meersquash', *Haarlems Dagblad* 14 maart 2016.

617 Zie bijvoorbeeld: 'Kort – ton voor speelbos', *Het Parool* 15 maart 1995; 'Eerste paal voor nieuw peuterbad van de Kleine Oase', *Rijn en Gouwe* 14 februari 1997; 'Verenigingen krijgen van Schiphol 15 mille', *IJmuider Courant* 12 oktober 2007; 'Een mooi cadeau van 7500 euro', *Leidsch Dagblad* 19 januari 2009; 'Schipholfonds keert weer uit aan sporters', *Haarlems Dagblad* 15 juni 2012; Brandsma, *Noordhollands Dagblad* 12 september 2015; 'Padel; Wethouder Slegers opent eerste Zaanse padelbanen bij KLTV', *Noordhollands Dagblad* 30 september 2019.

618 'Meer gemeenten in Schipholfonds; Steun uit verkapte subsidiepot voor instellingen', *Rijn en Gouwe* 18 december 1996; 'Schipholfonds: vijf keer prijs', *IJmuider Courant* 28 juni 2008; 'Schipholfonds wijzigt beleid', *AD/Groene Hart* 20 april 2010.

en bewegen.⁶¹⁹ Het fonds is anno 2021 nog actief; zij stemt achter de schermen af met Stichting Leefomgeving Schiphol als aanvragen in het werkgebied van de andere partij liggen.⁶²⁰

Eind 1996 richtte de luchthaven samen met de provincie Noord-Holland en de gemeente Haarlemmermeer tevens de Stichting Mainport en Groen op met als doel ‘de kwaliteit van de leefomgeving’⁶²¹ te verbeteren via groen- en natuurvoorzieningen. De werkzaamheden van de Stichting vormden onderdeel van het project rond de Polderbaan.⁶²² Het budget was afkomstig van de luchthaven zelf en het ministerie van VROM⁶²³ en werd besteed aan aanleg van parken, bossen en fietspaden in de omgeving van Schiphol.⁶²⁴ Op de grondgebieden van de Stichting werden in samenspraak met het Schadeschap geluidribbels aangebracht in een poging de geluidsoverlast van het grondlawaai te verminderen.⁶²⁵ De Stichting werd in 2014 geliquideerd, nadat de plannen voor vergroening en recreatieve ontwikkeling waren voltooid;⁶²⁶ in totaal werd € 128 miljoen uitgegeven.⁶²⁷

7.5.3.2 Beoordeling en evaluatie van de maatregelen

De leefbaarheidsmaatregelen rondom Schiphol waren onderdeel van de zogenaamde Aldersakkoorden en werden geëvalueerd na de eerste tranche. In deze paragraaf bespreek ik deze evaluatie, ervaringen van omwonenden, belangenvertegenwoordigers en bestuurders, en de beschikbare bezwaar- en beroepsprocedures.

Evaluaties

De maatregelen uit de Aldersakkoorden, waaronder de eerste tranche van de leefbaarheidsmaatregelen zoals uitgevoerd door Stichting Leefomgeving Schiphol, werden door de Alderstafel geëvalueerd in 2012-2013. Over het algemeen waren de partijen aan de Alderstafel tevreden met de uitwerking van de Convenanten.⁶²⁸ De evaluatie was gericht op het doen van aanbevelingen voor de tweede tranche.

Over de gebiedsgerichte projecten werd over het algemeen positief gerapporteerd: adviesbureau DHV stelde op basis van gesprekken met betrokkenen dat de meerderheid tevreden was over de projecten en deze zag ‘als een verbetering

619 ‘Schipholfonds doneert regio 9010 euro’, *Leidsch Dagblad* 22 november 2011.

620 Zie de werkzaamheden op schipholfonds.nl; Interviews betrokkenen 2020.

621 ‘Carré en as: voor 300 miljoen nieuw groen’, *NRC Handelsblad* 30 november 1996.

622 ‘Schiphol wil werknemers uit omgeving; Smits belooft voorrang bij sollicitatie’, *Het Parool* 20 december 1994; ‘Convenant Mainport Schiphol en Groen’, *Stcrt.* 1996, nr. 235; *Ontbinding convenant Mainport en Groen* 2014.

623 ‘Schiphol wil werknemers uit omgeving; Smits belooft voorrang bij sollicitatie’, *Het Parool* 20 december 1994; ‘Convenant Mainport Schiphol en Groen’, *Stcrt.* 1996, nr. 235; ‘Schiphol stort geld in leefbaarheidsfondsen’, *Het Financieel Dagblad* 23 december 2006.

624 ‘Carré en as: voor 300 miljoen nieuw groen’, *NRC Handelsblad* 30 november 1996; ‘Je kunt hier echt mooi fietsen’, *Haarlems Dagblad* 15 oktober 2009; ‘Schiphol is nooit echt ver weg’, *Haarlems Dagblad* 29 augustus 2011; ‘Door de savanne van Buitenschot’, *De Gooi- en Eemlander* 8 juni 2012.

625 ‘Ribbels in polder tegen lawaai’, *Haarlems Dagblad* 28 juni 2010; ‘Ribbels als exportproduct Schiphol’, *Haarlems Dagblad* 4 februari 2013; ‘Ribbels voor Landartpark’, *Cobouw* 5 april 2013; Van der Kooij, *Noordhollands Dagblad* 5 oktober 2013; Interviews betrokkenen 2020.

626 *Ontbinding convenant Mainport en Groen* 2014.

627 Flach, *Haarlems Dagblad* 27 juni 2014.

628 *Kamerstukken II* 2013/14, 29665, nr. 190, p. 8.

van de leefomgevingskwaliteit die anders niet had kunnen plaatsvinden'.⁶²⁹ Dit werd beaamd door de bewonersdelegatie en bestuurders aan de Alderstafel.⁶³⁰ Wel werd geconstateerd dat 'omgevingskwaliteit door meer wordt bepaald dan door het project in de openbare ruimte en/of het te realiseren gebouw alleen, maar ook door het gebruik ervan'.⁶³¹ Volgens de evaluatie zou tijdens de tweede tranche meer aandacht moeten gaan naar de beoogde functie van een gebouw of project binnen een gemeenschap. Dit lijkt te insinueren dat projecten uit de eerste tranche niet altijd pasten bij de behoeften van de bevolking in de praktijk. Een dorps huis of groenvoorzieningen realiseren heeft alleen positieve effecten op de leefbaarheid als men hier ook gebruik van wil en kan maken. Dat blijkt des te meer uit het feit dat een van de vijf projecten uit de eerste tranche, de groenzone in Aalsmeer, uiteindelijk – na jaren vertraging – werd stopgezet omdat grond niet beschikbaar was en 'onvoldoende draagvlak onder de bevolking'.⁶³² bleek.

Ook bij de aanpak van de individuele 'schrijnende' gevallen werden kritische noten geplaatst. Uit de steekproefgewijze evaluatie werd geconcludeerd dat 'bewoners over het algemeen tevreden zijn over de afhandeling van de aanvraag. Het is van belang gebleken dat er een instantie is waar men zijn verhaal kwijt kan en dat men serieus wordt genomen'.⁶³³ Tegelijkertijd vroegen betrokkenen in de evaluatie zich af of niet meer gedupeerden hadden kunnen worden geholpen, en twijfelden zij of de volledige doelgroep wel in beeld was via de opgestelde limitatieve lijst.⁶³⁴ Ook het bestuur van de Stichting typeerde het bestemmingsreglement als 'juridisch knellend'.⁶³⁵ en wenste in de tweede tranche meer mogelijkheden om gedupeerden te kunnen helpen. Men wijzigde het bestemmingsreglement zodat de aantallen geholpen gedupeerden groeiden; de beoordelingscriteria en de limitatieve lijst werkten een effectieve hulpverlening en schademaatregel tegen.

De maatregelen tijdens de tweede tranche waren ten tijde van deze publicatie (nog) niet geëvalueerd. Volgens het bestuur van de Stichting werden (isolatie-)werkzaamheden 'over het algemeen naar grote tevredenheid van de bewoners verricht'.⁶³⁶

Ervaringen belangenvertegenwoordigers, omwonenden, bestuurders

De bewonersvertegenwoordigers aan de Alderstafel en haar opvolger de Omgevingsraad waren kritisch over de leefbaarheidsmaatregelen, die volgens sommigen geen 'compensatie voor welke overlast van het vliegverkeer dan ook'.⁶³⁷ vormden omdat de hinder er niet dragelijker van werd. Een andere bewonersvertegenwoordiger merkte echter op dat de keuze volgens hem lag op 'niets of iets krijgen'.⁶³⁸ en hij daarom op zich tevreden was met de werkzaamheden van de Stichting. Daarnaast bestond onenigheid tussen bewonersvertegenwoordigers uit de Omgevingsraad en het bestuur van de Stichting. De bewonersdelegatie wilde een rol spelen in de verdeling

⁶²⁹ *Evaluatie convenant omgevingskwaliteit* 2013, p. 28.

⁶³⁰ *Kamerstukken II* 2013/14, 29665, nr. 190, p. 10.

⁶³¹ *Brief van H. Alders* 2013, p. 41.

⁶³² *Rapport inzake de jaarrekening* 2017, p. 8.

⁶³³ *Evaluatie convenant omgevingskwaliteit* 2013, p. 14.

⁶³⁴ *Evaluatie convenant omgevingskwaliteit* 2013, p. 28.

⁶³⁵ *Kamerstukken II* 2013/14, 29665, nr. 190, p. 41.

⁶³⁶ *Rapport inzake de jaarrekening* 2019, p. 14.

⁶³⁷ *Standpunt BWA*.

⁶³⁸ Van den Berg, *Noordhollands Dagblad* 3 september 2016.

van het geld en nam geen genoegen met een adviserende of klankbordrol.⁶³⁹ Zij boycotte de bekendmaking van de bestedingen tijdens de tweede tranche omdat volgens haar te veel geld ging naar gebiedsgerichte projecten en te weinig werd besteed aan individuele gedupeerden.⁶⁴⁰ De bewonersvertegenwoordigers vonden het proces ‘ondoorzichtig’,⁶⁴¹ de provincie en de luchthaven besloten volgens hen ‘in achterkamertjes’,⁶⁴² Het bestuur van de Stichting constateerde dat veel omwonenden op de bijeenkomst aanwezig waren en vroeg zich af in hoeverre de vertegenwoordigers hun achterban vertegenwoordigden.⁶⁴³ Deze slechte verhoudingen vormden onderdeel van een groter conflict binnen de Omgevingsraad en onderling wantrouwen,⁶⁴⁴ waardoor de organisatie in 2019 uit elkaar dreigde te vallen.⁶⁴⁵

In de media werd geschreven over critici die stelden dat de leefbaarheidsmaatregelen ‘instrumenten om klachten van omwonenden af te kopen [en] ... tegen elkaar uit te spelen’⁶⁴⁶ vormden. De meest negatieve geluiden in berichtgeving kwamen van individuele gedupeerden van wie de aanvraag was afgewezen, die zich onvoldoende geholpen voelden door de Stichting.⁶⁴⁷ In verslaggeving over gebiedsgerichte projecten kwamen ook voorstanders van de projecten aan het woord;⁶⁴⁸ zo vond bijvoorbeeld een handtekeningenactie plaats vóór de komst van een sporthal in Zwanenburg.⁶⁴⁹

Ook in de ervaring van bestuurders was het werk van de Stichting niet altijd toereikend. Verantwoordelijk gedeputeerde Talsma gaf bij aanvang van de tweede tranche aan te hopen dat meer omwonenden door de Stichting konden worden geholpen via ruimere beoordelingscriteria.⁶⁵⁰ Een Amsterdamse stadsdeelvoorzitter vond het budget onvoldoende om bewoners te helpen.⁶⁵¹ Volgens een Statenlid zou meer budget aan individuele gedupeerden moeten worden besteed in plaats van aan ‘nieuwe dorpshuizen en ‘glijbanen’.⁶⁵² Ook een Tweede Kamerlid stelde dat de Stichting onvoldoende bewoners kon helpen en pleitte voor een breder inzetbare (verhuis-)regeling.⁶⁵³

Bezwaar- en beroepsprocedures

Van de 51 aanvragers in de eerste tranche stelden vijftien mensen bezwaar in (zo’n 29%). Zes van hen (12%) gingen in beroep.⁶⁵⁴ Via de procedures uitten

639 *Rapport inzake de jaarrekening 2017; Rapport inzake de jaarrekening 2018*, p. 7.

640 Boele, *Haarlems Dagblad* 17 januari 2018; Stil, *Het Parool* 18 januari 2018.

641 Andriessen, *AD/Groene Hart* 18 januari 2018.

642 Andriessen, *AD/Groene Hart* 18 januari 2018.

643 Stil, *Het Parool* 18 januari 2018.

644 Van der Heijden 2017.

645 *Kamerstukken II 2018/19*, 29665, nr. 353; Van Geel 2019.

646 Van Lieshout, *De Volkskrant* 5 september 2016.

647 ‘Ze laten er geen vliegtuig minder om vliegen’, *Leidsch Dagblad* 3 februari 2009; Mooyman, *Het Parool* 22 mei 2013.

648 Flach, *Haarlems Dagblad* 22 november 2017; drie belanghebbenden procederen tot aan de Afdeling: ABRvS 7 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:430 en ABRvS 26 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3103; Boele, *Haarlems Dagblad* 9 januari 2020.

649 ‘Duimen voor komst sporthal’, *Haarlems Dagblad* 20 mei 2017.

650 ‘Miljoenen voor schrijnende gevallen Schiphol’, *Noordhollands Dagblad* 9 oktober 2013.

651 Mooyman, *Het Parool* 22 mei 2013.

652 ‘Leefbaarheidsfonds Schiphol vooral naar schrijnende gevallen’, *Hoofddorpse Courant* 13 november 2013.

653 Van den Berg, *Noordhollands Dagblad* 24 februari 2017.

654 *Evaluatie convenant omgevingskwaliteit 2013*, p. 13; *Rapport inzake de jaarrekening 2015*, p. 10; *Niet bij steen alleen 2016*, p. 2.

bewoners hun ongenoegen over hun afwijzingen, de als onvoldoende geachte aangeboden maatregelen, en de stringente regels van het bestemmingsreglement.⁶⁵⁵ Bij de behandeling van de eerste zaak werd echter duidelijk dat de rechtbank het bestuur van de Stichting niet kon aanmerken als bestuursorgaan. De andere gedupeerden hebben op verzoek van de rechtbank hun beroepen ingetrokken waarbij de Stichting hun griffierechten heeft vergoed.⁶⁵⁶ Omdat in hoger beroep werd bevestigd dat het bestuur van de Stichting geen bestuursorgaan vormde waardoor de Awb niet van toepassing was, zijn geen verdere rechtszaken gevoerd. De appellanten uit de RvS-zaak voelden zich volgens een portret in het *Haarlems Dagblad* ‘gemangeld door overheid en instanties’⁶⁵⁷ omdat de bestuursrechters geen inhoudelijke beslissing over hun zaak namen en het aanbod van de Stichting voor hen ontoereikend was.⁶⁵⁸

Gedurende de tweede tranche konden vanwege de privaatrechtelijke status van de Stichting geen bezwaarschriften, maar wel klachten worden ingediend bij de voormalige bezwaarschriftencommissie. Het aantal klachten was deze jaren gering en op een hand te tellen,⁶⁵⁹ schijnbaar doordat de Stichting ruimhartiger toekende en vrijer was dan onder het ‘juridisch knellend[e]’⁶⁶⁰ reglement.

Alternatieve leefbaarheidsfondsen

Het Schipholfonds kende genuanceerde mediaberichtgeving. Waar sommigen de bijdragen onvoldoende achtten voor de geleden overlast,⁶⁶¹ werd ook het economisch belang van de luchthaven en het positieve effect van de bijdragen door omwonenden benadrukt.⁶⁶² Volgens een lokale krant was het Schipholfonds ‘een ‘goedmakertje’;⁶⁶³ ontvanger Musickalkids noemde het fonds ‘[e]en gezellige afkoopsom voor alle vliegtuigherrie’;⁶⁶⁴ terwijl een ingezonden brief van een Leidenaar sprak van ‘een goedkope excuustruus’.⁶⁶⁵ Over Stichting Mainport en Groen werd vrijwel niet gerapporteerd; in een paar berichten werd tevredenheid geuit over de aangelegde groenvoorzieningen en de geluidribbels.⁶⁶⁶

Al met al komt uit evaluaties en beoordelingen een grotendeels positief beeld van de leefbaarheidsmaatregelen naar voren, hoewel critici de compensatie onvoldoende vonden voor de geleden overlast. Positieve ervaringen met de Stichting hebben de inspiratie gevormd voor vergelijkbare leefbaarheidsfondsen voor overlast rondom de haven van Amsterdam,⁶⁶⁷ overlast veroorzaakt door

655 *Rapport inzake de jaarrekening* 2016, p. 9.

656 *Rapport inzake de jaarrekening* 2015, p. 11.

657 Boele, *Haarlems Dagblad* 23 oktober 2015.

658 Boele, *Haarlems Dagblad* 23 oktober 2015.

659 Interviews betrokkenen 2020.

660 *Brief van H. Alders* 2013, p. 41.

661 ‘Er zit een luchtje aan het Schipholfonds’, *Het Parool* 24 januari 1995; ‘Vliegtuigoverlast in Groene Hart’, *AD/Groene Hart* 2 september 2017.

662 ‘Er zit een luchtje aan het Schipholfonds’, *Het Parool* 24 januari 1995; Klein Arfman, *Noordhollands Dagblad* 6 november 2017.

663 ‘Meer gemeenten in Schipholfonds; Steun uit verkapte subsidiepot voor instellingen’, *Rijn en Gouwe* 18 december 1996.

664 ‘Ook publiek Musickalkids geniet door Schipholfonds’, *IJmuider Courant* 19 januari 2008.

665 ‘Schipholfonds? Excustruus!’, *Leidsch Dagblad* 25 september 2008.

666 Van der Kooij, *Noordhollands Dagblad* 5 oktober 2013; Flach, *Haarlems Dagblad* 27 juni 2014.

667 ‘Havenfonds’ voor projecten in Velsen’, *IJmuider Courant* 24 mei 2013.

vluchten van Awacs-toestellen van Defensie in Limburg,⁶⁶⁸ en rondom luchthaven Eindhoven.⁶⁶⁹ Aan de andere kant hebben bewoners, belangenvertegenwoordigers, bestuurders en de Stichting zelf aangegeven dat zij meer omwonenden zouden willen helpen. De beoordelingscriteria en het gelimiteerde budget leken daarin de belangrijkste knelpunten; de status als (niet) bestuursorgaan heeft de aanpak vrijwel niet veranderd.

7.5.3.3 *Terugblik en resultaten leefbaarheidsmaatregelen*

Stichting Leefomgeving Schiphol richtte zich via gebiedsgerichte projecten op de leefbaarheid in woonkernen die geraakt werden door geluidsoverlast of ruimtelijke beperkingen rond Schiphol. Zij alloceerde hieraan een budget van tweemaal € 30 miljoen, afkomstig van de luchthaven, het Rijk en de provincie. Bij de projecten uit de eerste tranche trad vertraging op, en werden minder projecten gerealiseerd dan beoogd. In de tweede tranche richtte men zich op kleinschalige en door particulieren geïnitieerde projecten, alsmede op projecten gericht op sociale cohesie. De hulp aan individuele ‘schrijnende’ gedupeerden werd over de jaren heen versoepeld zodat meer mensen konden worden geholpen. Waar in de eerste tranche van 2008-2012 in totaal 51 aanvragen werden ingediend, waren dit er gedurende de tweede tranche van 2016-2020 ongeveer 40 per jaar. In de eerste tranche kon de Stichting weinig aanvragen honoreren. In de tweede tranche kon de Stichting het merendeel van de verzoekers helpen, voornamelijk via van (aanvullende) isolatiemaatregelen.

De werkzaamheden van de Stichting waren grotendeels een aanvulling op de GIS-projecten, voor omwonenden die volgens de geest van de wet maar niet naar de letter van de wet geholpen dienden te worden. Ook in de doelstellingen van de alternatieve leefbaarheidsfondsen is zichtbaar dat de luchthaven en regionale overheden probeerden (meer) achtergestelde gebieden in de Schipholregio te ondersteunen en tevens te werken aan draagvlak voor de luchthaven.

Over het algemeen waren betrokkenen tevreden over de gebiedsgerichte projecten, hoewel in de tweede tranche werd ingezet op bredere inzet van de gelden voor deze projecten, omdat een prettige leefomgeving ‘meer dan steen alleen’ betreft en dit het draagvlak onder de bevolking zou verhogen. Inderdaad leek de reactie op de gebiedsgerichte projecten in de tweede tranche positiever doordat meer omwonenden via een *bottom-up* aanpak werden betrokken. Het bestemmingsreglement ten behoeve van hulp aan individuele gedupeerden werd als knellend ervaren, waardoor minder mensen werden geholpen dan bewonersvertegenwoordigers aan de Alderstafel en het bestuur van de Stichting hadden beoogd. Binnen het ruimere bestemmingsreglement was het mogelijk om meer mensen bij te staan, wat meer tevreden leek te stemmen; het is echter lastig om conclusies te trekken omdat de leefbaarheidsmaatregelen van de tweede tranche nog niet zijn geëvalueerd.

⁶⁶⁸ ‘Plan: Awacsfondsen voor leefbaarheid’, *Limburgs Dagblad* 27 februari 2015.

⁶⁶⁹ Burg, *Eindhovens Dagblad* 18 januari 2018.

7.6 Analyse schadebeleid via principes en instrumenten uit theoretisch kader

De schade in het Schipholdossier wordt veroorzaakt door geluidsoverlast of geluidhinder. Deze schadesoort is subjectief en wordt sterk beïnvloed door de ervaring en beleving van mensen. Vanaf de start van haar schadebeleid erkende de overheid dat ervaren overlast mede werd bepaald door andere factoren dan de objectieve geluidsbelasting, zoals het moment van de dag maar ook menselijke factoren zoals tolerantie voor geluid.⁶⁷⁰ De overheid sprak ook wel over ‘hinderbeleving’.⁶⁷¹ De maatregelen waren echter vooral gericht op (geobjectiveerde) geluidsbelasting, omdat het lastig is om individueel ervaren hinder als maatstaf te nemen. Daardoor bieden zij de ene burger meer verlichting dan de ander, en zal het schadebeleid voor sommigen niet opwegen tegen de ervaren overlast.⁶⁷²

In hoofdstuk 4 heb ik zes principes geformuleerd die volgens de literatuur bijdragen aan een vertrouwenwekkend schadebeleid. In deze paragraaf bespreek ik in hoeverre deze principes – erkenning, participatie, begrijpelijkheid, openbaarheid, onafhankelijkheid en voortvarendheid – en hun ondersteunende (beleids-) instrumenten deel uitmaken van de schademaatregelen die rond Schiphol zijn genomen en in hoeverre burgers tevreden leken over hun effect.

7.6.1 Erkenning

Erkenning van de positie van gedupeerden kan een eerste stap vormen om de vertrouwensrelatie tussen burger en overheid te herstellen. De overheid kan op vier manieren het principe van erkenning via beleidsinstrumenten nastreven: door een rol te spelen in de opzet van het schadebeleid en hier verantwoordelijkheid voor te nemen; door excuses aan te bieden voor haar rol in het ontstaan van de schade; door een financiële bijdrage aan het schadebeleid te leveren; en door bij schadevaststelling de bewijslast niet te zwaar op de schouders van gedupeerden te leggen.

7.6.1.1 Verantwoordelijkheid voor schadebeleid

De Rijksoverheid heeft op verschillende manieren ingezet op de vermindering van de overlast van vliegtuiggeluid. Naast internationale normafspraken en nationale wet- en regelgeving die de overlast beperken en begrenzen (maatregelen bij de bron) werkte het Rijk aan maatregelen om burgers voor de gevolgen van het vliegtuiggeluid te beschermen.⁶⁷³ Geluidsisolatie zag zij als ‘laatste schakel van het beleid’⁶⁷⁴ tegen geluidsoverlast. De drie opeenvolgende geluidsisolatieprojecten waren primair opgezet vanwege gezondheidsredenen en ter bescherming van de bevolking, met als bijgevolg om het draagvlak rondom de luchthaven te verbeteren.⁶⁷⁵ Met het aannemen van de Wet geluidhinder in 1979 erkende de overheid

670 Broër 2006, p. 88.

671 *Kamerstukken II* 1977/78, 13639, nr. 16.

672 Zie ook: Smit & Van Gunsteren 1997, p. 69; werd tevens opgemerkt door Roozendaal 2019.

673 *Kamerstukken II* 1980/1981, 15880, nr. 11, p. 8-9.

674 *Kamerstukken I* 1981 16400 XII, nr. 4, p. 6.

675 *Kamerstukken II* 1990/91, 21964, nr. 4.

de mogelijke effecten van lawaai – ook vanuit andere bronnen dan vliegtuigen, zoals nabijgelegen wegen of industrie – op het milieu en de volksgezondheid.⁶⁷⁶

Het Rijk gaf concrete invulling aan deze normen door van 1984 tot 2012 huizen en geluidsgevoelige gebouwen rondom Schiphol te (laten) isoleren. De uitvoering van de Regeling geluidwerende voorzieningen was aanvankelijk in handen van Rijkswaterstaat, maar werd voor GIS-2 overgedragen aan Schiphol op basis van aanbevelingen van de commissie In 't Veld.⁶⁷⁷ Desondanks verliep de uitvoering via door het Rijk gecreëerde regelgeving.⁶⁷⁸ Toen de Afdeling advisering van de Raad van State adviseerde om deze opzet te wijzigen omdat het saneren van woningen een overheidstaak zou moeten zijn,⁶⁷⁹ werd de uitvoering weer overgedragen aan Rijkswaterstaat.⁶⁸⁰ Rond de besluitvorming en uitvoering van geluidsisolerende maatregelen heeft de overheid dus veelal de verantwoordelijkheid genomen.

Het Schadeschap was als gemeenschappelijke regeling opgezet door 29 betrokken overheden. Hun doel was rechtsgelijkheid te bevorderen, doordat besluitvorming vanuit een centraal punt zou plaatsvinden voor inwoners van de verschillende regio's en bestuurslagen.⁶⁸¹ Hoewel planschade- en nadeelcompensatievergoeding reguliere overheidstaken zijn, vonden de betrokken bestuursorganen dat de uitbreiding van Schiphol via de Polderbaan een ontwikkeling van dermate grootte was, dat deze speciale maatregelen en de overdracht van bevoegdheden tot beslissen op verzoeken om nadeelcompensatie aan het Schadeschap rechtvaardigde.⁶⁸² De bestuursorganen bleven bij de besluitvorming en uitvoering van het Schadeschap betrokken via hun rol als algemeen en dagelijks bestuur,⁶⁸³ hoewel de daadwerkelijke beslissingen over schadevergoeding werden genomen door de onafhankelijke besliscommissie.⁶⁸⁴

De leefbaarheidsmaatregelen volgden uit de Aldersakkoorden, die werden gesloten door overheidspartijen, de luchtvaartsector en bewonersvertegenwoordigers.⁶⁸⁵ De overheid speelde rond de afspraken over leefbaarheid een ondersteunende, maar geen leidende rol. De uitvoeringsorganisatie Stichting Leefomgeving Schiphol ontving gelden van het Rijk, de provincie Noord-Holland en de luchthaven Schiphol, maar bleek volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geen bestuursorgaan.⁶⁸⁶ Tegelijkertijd boden de partijen aan de Alderstafel, waaronder de overheid, via de oprichting van de Stichting erkenning voor de leefbaarheidsproblemen in de Schipholregio:

676 Wet geluidhinder, *Stb.* 1979, nr. 99.

677 *Kamerstukken II* 1990/91, 21946, nr. 7, p. 6; Rapport Algemene Rekenkamer 2004, p. 19; *Audit Sanering woningen* 1991.

678 Regeling geluidwerende voorzieningen 1997, *Stcrt.* 1997, nr. 47, p. 7; Rapport Algemene Rekenkamer 2004, p. 21.

679 *Kamerstukken II* 2003/04, 29379, nr. 7, p. 22.

680 Rapport Algemene Rekenkamer 2004, p. 15.

681 'Gemeenschappelijke regeling Schadeschap Luchthaven Schiphol', *Stcrt.* 1998, nr. 223.

682 *Stcrt.* 1998, nr. 223, p. 6.

683 *Stcrt.* 1998, nr. 223, p. 1-4, 9; zij functioneerden ook als informatiepunt: *Beknopt verslag Schadeschap* 23 juni 2004, p. 6.

684 *Stcrt.* 1998, nr. 223, p. 8.

685 *Kamerstukken II* 2005/06, 29665, nr. 48; *Kamerstukken II*, 2008/09, 29665, nr. 115.

686 ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3379.

‘Het is van belang gebleken dat er een instantie is waar men zijn verhaal kwijt kan en dat men serieus wordt genomen.’⁶⁸⁷

7.6.1.2 *Excuses*

Voor de ontstane schade rond Schiphol lijken geen excuses te zijn gemaakt. De overheid gaf toe dat de luchthaven overlast voor de omgeving veroorzaakte en nam hinderbeperkende en compensatiemaatregelen, maar benadrukte tegelijkertijd dat Schiphol ook werkgelegenheid bood en belangrijk was voor de Nederlandse economie.⁶⁸⁸

Ook binnen de verschillende schademaatregelen vond ik geen excuses voor overlast of de wijze waarop de maatregelen verliepen. In 2004 opperde een Tweede Kamerlid dat de staatssecretaris haar excuses zou aanbieden aan de omwonenden voor het falende GIS-project,⁶⁸⁹ maar dit lijkt niet te hebben plaatsgevonden. Wel heeft het Schadeschap na de beleidswijzigingen van 2012 aan individuele verzoekers excuses aangeboden voor de ontstane vertraging binnen de dossiers en de termijnoverschrijdingen.⁶⁹⁰

7.6.1.3 *Financiële bijdrage*

De financiering van het schadebeleid werd grotendeels voorgeschoten door het Rijk en verhaald op de luchtvaartmaatschappijen. Het principe rondom Schiphol was: de vervuiler betaalt.⁶⁹¹ Overigens verhaalden de maatschappijen op hun beurt de kosten (deels) op hun passagiers, de ‘ware’ vervuilers, via een toeslag op de ticketprijs.⁶⁹²

Bij de geluidsisolatieprojecten verhaalde het Rijk de kosten via heffingen op de luchtvaartmaatschappijen. Voor GIS-2 maakte staatssecretaris Schultz een uitzondering en besloot zij € 110 miljoen van de totale kosten van € 400 miljoen te dragen. De beleidswijzigingen en een ruimhartiger toepassing van regels hebben het project vertraagd en de kosten verhoogd. De staatssecretaris stelde: ‘Wat het Rijk voor de burger heeft gedaan, hoeft niet voor rekening van de luchtvaart te komen.’⁶⁹³ Deze bijdrage was het resultaat van onderhandelingen met de sector, waar discussies over juridische aansprakelijkheid en verhalen van kosten lijken te hebben plaatsgevonden.⁶⁹⁴ Meer uitgesproken financiële coulance vanuit het Rijk was zichtbaar bij de instelling van een speciale subsidieregeling voor een dertigtal woningen waarbij de isolerende maatregelen anders, vanwege ‘een sterk afwijkende bouw of vormgeving’,⁶⁹⁵ voor rekening van de eigenaren zouden

⁶⁸⁷ *Evaluatie convenant omgevingskwaliteit* 2013, p. 14.

⁶⁸⁸ Abma 2001; Van Eeten 2001; Broër 2006; Riemens 2011.

⁶⁸⁹ *Kamerstukken II* 2003/04, 29378, nr. 10, p. 5.

⁶⁹⁰ Interviews betrokkenen 2020.

⁶⁹¹ *Kamerstukken II* 1990/91, 21946, nr. 7, p. 5.

⁶⁹² *Aanhangsel Handelingen II* 2014/15, nr. 3115, p. 1-2.

⁶⁹³ ‘Honderden woningen rond Schiphol niet meer geïsoleerd’, *ANP* 15 september 2004; zie ook ‘Schultz betaalt 110 miljoen voor geluidsisolatie’, *ANP* 15 september 2004.

⁶⁹⁴ ‘Honderden woningen rond Schiphol niet meer geïsoleerd’, *ANP* 15 september 2004; ‘Gouden advocaat’, *De Telegraaf* 6 april 2006; Schreuder, *NRC Handelsblad* 16 september 2004; maximaal € 68 miljoen hiervan zou ‘ruimhartigheid’ te zijn, want zo’n € 42 miljoen kon simpelweg juridisch niet verhaald worden in verband met het te laat vaststellen van een tarief in de Luchtvaartwet: *GIS Voortgangsrapport I* 2005, p. 2.

⁶⁹⁵ Subsidieregeling geluidsisolatie of vervangende nieuwbouw specifieke panden, *Stcrt.* 2004, nr. 70, p. 2.

komen.⁶⁹⁶ In vele andere gevallen werd van omwonenden verwacht dat zij kosten voor achterstallig onderhoud of bijkomende wensen zouden betalen, hoewel voor de isolatie zelf geen eigen bijdrage werd gevraagd.⁶⁹⁷

De kosten van het Schadeschap kwamen in eerste instantie ten laste van het Rijk.⁶⁹⁸ De planologische wijzigingen die de betrokken decentrale bestuursorganen zouden doorvoeren, waren immers naar aanleiding van door de minister vastgesteld beleid.⁶⁹⁹ De Rijksoverheid besloot de kosten vanaf 2005 door te belasten op de luchtvaartmaatschappijen via een heffing.⁷⁰⁰ Nadat uit onderzoeken bleek dat kostenoverschrijdingen bij het Schadeschap het gevolg waren van tekortschietend beleid en uitvoering, schikte het Rijk met de luchtvaartmaatschappijen (via belangenvertegenwoordiger BARIN) waardoor zij € 4 miljoen van de kosten van het Schadeschap droeg.⁷⁰¹ Hiernaast werd bij het Schadeschap om een eigen bijdrage (€ 300) van de verzoekers gevraagd.⁷⁰² De bijdrage diende ter administratieve ondersteuning, zou voorkomen dat ‘gelukszoekers’⁷⁰³ een schadevergoeding zouden vragen, en werd teruggestort als positief op een aanvraag werd besloten. Volgens betrokkenen moesten velen (honderden) omwonenden worden overtuigd dat de procedure positief zou uitvallen, dus besloten de *no cure no pay* adviesbureaus in ongeveer 1.500 gevallen om zelf het recht voor te schieten en zo het risico te dragen.⁷⁰⁴ Hoewel het Schadeschap werd gefinancierd door de luchtvaartmaatschappijen, leek het Rijk al met al in het opstellen van de regelgeving terughoudend te blijven wat betreft uitkeringen (zoals ook via strenge geluidsc contouren⁷⁰⁵ en de verjaringstermijn⁷⁰⁶). Mogelijk kwam deze houding voort uit de wens om de heffingen voor Schiphol niet te hoog te maken om diens concurrentiepositie niet al te veel te benadelen.⁷⁰⁷

De Stichting Leefomgeving Schiphol bood individuele gedupeerden een financiële vergoeding in natura en droeg financieel bij aan gebiedsgerichte projecten. De individuele vergoedingen kwamen uit de bijdrage van Schiphol; uit de bijdragen van het Rijk en de provincie werden gebiedsgerichte projecten betaald. Tijdens de tweede tranche poogde de Stichting ruimhartiger uit te keren door het bestemmingsreglement voor zowel individuele gevallen als gebiedsgerichte projecten te verruimen⁷⁰⁸ en via een ‘laagdrempelig’⁷⁰⁹ initiatievenfonds. Net zoals het Schadeschap vroeg de Stichting individuele aanvragers een vergoeding

696 *Stcrt.* 2004, nr. 70.

697 *Kamerstukken II* 1981/82, 17307, nr. 3, p. 4; *Kamerstukken II* 1989/90, 21660, nr. 1, p. 2; ‘In Zwanenburg is de sfeer er niet beter op geworden’, *Het Parool* 17 februari 1993.

698 *Stcrt.* 1998, nr. 223, p. 5, 12.

699 *Stcrt.* 1998, nr. 223, p. 5, 10-11.

700 ‘Wet van 23 december 2004, houdende wijziging van de Luchtvaartwet in verband met wijziging van de heffingen voor de luchthaven Schiphol’, *Stb.* 2005, nr. 40.

701 *Kamerstukken II* 2018/19, 35200 XII, nr. 1, p. 172; *Kamerstukken II* 2019/20, 35470 XII, nr. 1, p. 83.

702 *Kamerstukken II* 2004/05, 29378, nr. 18.

703 *Verslag Schadeschap* 24 november 2010, p. 2; tevens sloot dit aan bij de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening: *Kamerstukken II* 2000/01, 27603, nr. 3, p. 15; men was bang voor een ‘claimcultuur’: De Vos, *Het Financieele Dagblad* 24 februari 2007.

704 Interviews betrokkenen 2020.

705 ‘Schadeschap werkt aan oplossing voor Spaarndam’, *Haarlems Dagblad* 13 december 2007.

706 ‘Claims Schiphol stapelen zich op’, *Haarlems Dagblad* 25 juni 2008.

707 Een lijn reeds ingezet in *Kamerstukken II* 1989/90, 21660, nr. 1, p. 2.

708 *Rapport inzake de jaarrekening* 2019, p. 8; *Voortgangsverslag Stichting Leefomgeving Schiphol* 2020, p. 2; *Rapport inzake de jaarrekening* 2020, p. 8.

709 Boele, *Haarlems Dagblad* 19 januari 2018.

van de administratieve verhandelingen (€ 25,- in de eerste tranche⁷¹⁰ en € 50 tijdens de tweede tranche⁷¹¹). De Stichting handelde vanuit de bijdrage van Schiphol tevens vortexschade af. Hoewel omwonenden met dergelijke schade via de Stichting snel in natura werden geholpen, is het opmerkelijk dat het budget afkomstig was uit de ‘vrijwillige’ bijdrage van de luchthaven. Deze vortexschade kan worden aangemerkt als onrechtmatige daad (6:162 BW) en zou dientengevolge door Schiphol moeten worden vergoed; voor de komst van de Stichting betaalde de luchthaven deze schade al.⁷¹² Via de Stichting kwam de vergoeding ten laste van een budget voor ‘schrijnende’ individuele gedupeerden.

7.6.1.4 Bewijslastverdeling

In het schadebeleid rondom Schiphol werd vrijwel geen gebruik gemaakt van een omgekeerde bewijslast, wat deels het gevolg was van de soort schade en de soorten vergoedingen.

In het geval van de geluidsisolatieprojecten lag het initiatief bij de minister of staatssecretaris die de eigenaren contacteerde.⁷¹³ Als men binnen een geluidscontour woonde kwam men in aanmerking, waardoor geen sprake was van een echte bewijslast buiten adresgegevens.⁷¹⁴

Ook bij het Schadeschap was geen sprake van het omkeren van bewijsvermoedens omdat zijn opdracht was het reguliere aansprakelijkheidsrecht toe te passen. De verzoeker werd verwacht aan te tonen wat het causaal verband was tussen de schade en de besluiten of bestemmingsplannen.⁷¹⁵ Dit werd enigszins versimpeld doordat de adviescommissies gebruikmaakten van contourenkaarten, waaruit kon worden opgemaakt of een gebouw binnen een bepaalde geluidszone viel, waarbij vervolgens werd aangenomen dat een bepaalde zone te maken had met een bepaald percentage waardedaling;⁷¹⁶ de aanpak was daarmee gelijkend aan die rond geluidsisolatie. Hiernaast concludeerde een adviescommissie dat niet kon worden uitgesloten dat door grondgeluid, een onverwachte schadeoorzaak, schade was ontstaan, ook al konden verzoekers en onderzoeken niet (altijd) een causaal verband aantonen.⁷¹⁷ De aanbeveling van de commissie, en het besluit van de besliscommissie om deze aanbeveling over te nemen, kan worden gezien als ruimhartigheid of vermindering van de bewijslast voor deze (relatief beperkte groep) gedupeerden.

Bij de Stichting Leefomgeving Schiphol moesten individuele gedupeerden in hun aanvraag aangeven wat de relatie was tussen hun overlast of schade en de luchthaven Schiphol, waarmee de bewijslast bij de verzoeker lag. Verzoeken konden worden afgewezen als de Stichting van mening was dat geen relatie bestond, hoewel de Stichting bij de behandeling van aanvragen vooral via

710 *Stcrt.* 2009, nr. 14721.

711 *Bestemmingsreglement* 2016.

712 ‘Vliegtuigen scheren pannen van de daken’, *NRC Handelsblad* 16 juni 1990; Interviews betrokkenen 2020.

713 *Stcrt.* 1997, nr. 47; *Stcrt.* 2006, nr. 235.

714 *Eindevaluatie GIS-3* 2012, p. 37.

715 *Basisdocument* 2000, p. 21-31, 46-47.

716 Van Heijst 2019, p. 24-25; Van Ravels 2019, p. 60.

717 Roozendaal 2019, p. 131-133.

geluidscontouren lijkt te hebben vastgesteld of een verzoeker zich binnen het schadegebied bevond.⁷¹⁸

7.6.2 Participatie

Gedupeerden kunnen een gevoel van rechtvaardigheid ervaren door betrokken te worden in en een stem te krijgen bij de opzet en uitvoering van de schadeafhandeling. De overheid kan gedupeerden laten participeren in het schadebeleid door inspraakmogelijkheden te creëren, of door te proberen met hen consensus te bereiken.

7.6.2.1 *Inspraakmogelijkheden*

De geluidsisolatieprojecten rondom Schiphol werden hiërarchisch vastgesteld; bewoners moesten zich voegen naar de opzet van de overheid.⁷¹⁹ Toch is op verschillende manieren tegemoetgekomen aan de wensen van omwonenden gedurende de drie GIS-projecten. Zo werd door bewoners gewenste partiële isolatie door de minister toegestaan, terwijl dit in de oorspronkelijke opzet was uitgesloten.⁷²⁰ Ook wijzigde de staatssecretaris de opzet van GIS-3 als subsidiemodel naar aanleiding van overleggen die zij met de sector en bewoners (-organisaties) heeft gevoerd.⁷²¹ Bij GIS-3 werden verdere inspraakmogelijkheden geboden aan de omwonenden (zoals de introductie van zienswijzen), die zij op prijs stelden.⁷²² Doel was zowel om draagvlak te verkrijgen als om suggesties in te winnen over de uitvoering van het project.⁷²³ Bij alle geluidsisolatieprojecten hadden bewoners inspraak over de specifieke maatregelen voor hun eigen woning, aangezien de GIS-projecten wijzigingen aan privébezit realiseerden.⁷²⁴ Tijdens GIS-1 werkten men een Voorlopig, Ontwerp en Definitief Isolatieplan om meerdere inspraakmomenten te bieden, hoewel hier later van werd afgestapt omdat bewoners en bestuur het proces te moeizaam vonden.⁷²⁵

Ook de opzet van de nadeelcompensatie- en planschadevergoedingen via het Schadeschap waren aanvankelijk door de samenwerkende overheden georganiseerd zonder inspraak. Bij de strategiewijziging vanaf 2012 hechtte de nieuwe secretaris van het Schap veel waarde aan 'intensief overleg met betrokkenen en belanghebbenden' omdat 'hun kennis en ideeën essentieel zijn om verbetermaatregelen vorm te geven.'⁷²⁶ De schadeprocedure zelf kende vanaf de start een expliciete inspraakmogelijkheid: de adviescommissie kwam met een conceptadvies waarop de verzoeker kon reageren alvorens een definitief advies werd uitgebracht.⁷²⁷ Deze mogelijkheid tot inspraak werd door verzoekers gewaardeerd,⁷²⁸

718 *Stcrt.* 2009, nr. 14721, p. 3; *Bestemmingsreglement* 2016, p. 8.

719 Smit & Van Gunsteren 1997.

720 Rapport Algemene Rekenkamer 2004, p. 57.

721 *Kamerstukken II* 2004/05, 29750, nr. 3; *Kamerstukken II* 2003/04, 29378, nr. 10, p. 9; *Kamerstukken II* 2004/05, 26959, nr. 103, p. 2.

722 *Rapport van bevindingen Klachtenbehandeling* 2005, p. 12.

723 *GIS Voortgangsrapport 4* 2006, p. 6.

724 *Stcrt.* 1997, nr. 47, p. 13.

725 Regeling geluidwerende voorzieningen 1997, *Stcrt.* 1997, nr. 47, p. 8-9

726 Bekebrede 2019, p. 16.

727 *Stcrt.* 1999, nr. 30, p. 2.

728 Van den Broek 2014, p. 22-23.

maar zorgde tevens voor veel vertraging.⁷²⁹ In de procedure vanaf 2012 werd deze stap overgeslagen, maar werden verzoekers in de gelegenheid gesteld om op het uitgebrachte advies te reageren alvorens de besliscommissie haar besluit nam.⁷³⁰

Hoewel bewonersvertegenwoordigers betrokken waren bij het opstellen van het Aldersakkoord, waren zij minder betrokken bij de uitvoering van de leefbaarheidsmaatregelen via de Stichting Leefomgeving Schiphol. In de evaluatie uit 2013 werd aangeraden om meer aandacht te besteden aan ‘verbeteren van de afstemming en communicatie’⁷³¹ met bewoners. Volgens de bewonersdelegatie uit de Omgevingsraad deed de Stichting onvoldoende aan de gewenste ‘proactieve consultatie’⁷³² waardoor de vertegenwoordigers de aankondiging van de verdeling van gelden begin 2018 boycotten.⁷³³ Volgens het bestuur van de Stichting waren andere betrokken bewoners juist wel enthousiast over de gekozen werkwijze en de bottom-up aanpak die de Stichting tijdens de tweede tranche toepaste.⁷³⁴ Volgens mediaberichten zijn uitgevoerde projecten veelal mede op initiatieven van dorpsraden en bewoners tot stand gekomen.⁷³⁵ Ook bij individuele gedupeerden probeerde de Stichting via direct contact met aanvragers tot passende oplossingen te komen. Hoewel de Stichting zich tijdens de tweede tranche dus meer op participatie richtte, lijkt de uitwerking hiervan niet door iedereen op prijs te worden gesteld.

7.6.2.2 Consensus

De overheid heeft zich binnen de verschillende schademaatregelen in het Schipholdossier niet vooraf de verplichting opgelegd om instemming van de bewoners te bereiken. In de bredere overlegstructuren rondom Schiphol heeft de overheid echter wel ingezet op het bereiken van consensus. Bij de Alderstafel, die het schadebeleid vormgaf via hinderbeperkende en leefbaarheidsmaatregelen, werd instemming van de bewonersvertegenwoordigers gezien als een belangrijke vorm van draagvlak.⁷³⁶ De Alderstafel had een positief effect op de acceptatie van beleidskeuzes door *joint fact finding*⁷³⁷ en bood partijen een platform om over zowel opzet als uitvoering en implementatie van het beleid te blijven overleggen.⁷³⁸ In de latere jaren bleek echter dat geen afspraken meer konden worden gemaakt die de goedkeuring van alle partijen konden dragen, en ontstond discussie over de democratische legitimatie van de bewonersvertegenwoordigers versus de bestuurlijke ambtsdragers uit de regio.⁷³⁹

729 Rb. Noord-Holland 27 maart 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:2323.

730 *Stcrt.* 2012, nr. 8910, p. 5.

731 *Kamerstukken II* 2013/14, 29665, nr. 190, p. 41.

732 *Kamerstukken II* 2013/14, 29665, nr. 190, p. 41.

733 Andriessen, *AD/Groene Hart* 18 januari 2018; Boele, *Haarlems Dagblad* 17 januari 2018; Stil, *Het Parool* 18 januari 2018.

734 *Stcrt.* 2009, nr. 14721; *Bestemmingsreglement* 2016; *Draaiboek werkwijze Gebiedsgerichte projecten* 2017; Stil, *Het Parool* 18 januari 2018.

735 Boele, *Haarlems Dagblad* 20 november 2018.

736 De Jong 2012.

737 Weggeman 2019, p. 189; *Sturen in een volatiel domein* 2020, p. 18.

738 Alders 2019, bijlage 2; Interviews betrokkenen 2020.

739 Van Geel 2019; Van Geel 2020.

7.6.3 *Begrijpelijkheid*

Gedupeerden zullen willen begrijpen waarom de overheid besluit om schadebeleid op een bepaalde wijze op te zetten, en duidelijkheid behoeven over wat van hen verwacht wordt. Om gedupeerden een zo begrijpelijk en duidelijk mogelijk schadebeleid te bieden, kan de overheid haar beleidskeuzes onderbouwen; zo direct en gericht mogelijk met specifieke groepen gedupeerden communiceren; begeleiding bieden aan gedupeerden; en een centraal schadeloket instellen.

7.6.3.1 *Onderbouwing beleidskeuzes*

De geluidsisolatieprojecten vormden onderdeel van kabinetsbeleid en werden via de reguliere parlementaire kanalen onderbouwd. De Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State en de Rekenkamer beoordeelden de overdracht van het project aan Schiphol als onvoldoende onderbouwd aangezien zij het isoleren van woningen als overheidstaak beschouwden.⁷⁴⁰ Het beleid werd aan burgers gecommuniceerd die binnen de geluidscontouren vielen en daarmee onderdeel uitmaakten van de programma's.⁷⁴¹ Voor omwonenden zorgden deze contouren echter soms voor onredelijk en 'moeilijk "verkoopbaar"'⁷⁴² beleid, omdat de contouren resulteerden in verschillende maatregelen voor huizen in dezelfde straat. Zowel in de opzet als uitvoering bleken beleidskeuzes rondom de geluidsisolatieprojecten derhalve onvoldoende onderbouwd door de overheid.

De deelnemende bestuursorganen aan het Schadeschap beoogden een duidelijke en onafhankelijke schade-instantie in te stellen.⁷⁴³ Het Schadeschap probeerde aan voorlichting te doen via het Basisdocument en een eigen bezwaarreglement, maar de materie hiervan was (juridisch) ingewikkeld.⁷⁴⁴ Vanwege gebrek aan capaciteit vond weinig communicatie plaats vanuit het Schap.⁷⁴⁵ De berekening van de vergoedingen werd gecommuniceerd in individuele adviezen.⁷⁴⁶ Achteraf concludeerden betrokkenen dat de materie juridisch ingewikkeld was en dat de verwachtingen van burgers realistischer waren geweest als de communicatie duidelijker was geweest.⁷⁴⁷

Het Aldersakkoord, waaronder de leefbaarheidsmaatregelen, werd aan de regio gepresenteerd en onderbouwd in informatiebijeenkomsten.⁷⁴⁸ De Stichting probeerde zich in de tweede tranche meer te richten op begrijpelijkheid; zij bood in aanvulling op het bestemmingsreglement een toelichtingsdocument, aangezien het reglement 'juridisch' en daarom 'niet altijd even makkelijk leesbaar'⁷⁴⁹ was. In de toelichting werden bijvoorbeeld praktische voorbeelden genoemd om de abstracte begrippen en regels rond individuele gedupeerden en gebiedsgerichte

740 *Kamerstukken II* 1990/91, 21946, nr. 7, p. 6; *Kamerstukken II* 2003/04, 2937929750, nr. 72, p. 22; Rapport Algemene Rekenkamer 2004, p. 19, 23.

741 *Stcrt.* 1997, nr. 47, p. 4-5.

742 *Advies Omwonendenpanel* 2005, p. 8.

743 *Stcrt.* 1998, nr. 223.

744 Interviews betrokkenen 2020.

745 *Verslag Schadeschap* 27 juni 2006, p. 2; Van Ravels 2019, p. 50.

746 *Basisdocument* 2000.

747 Glissenaar, *Zembla* 10 mei 2009; Van Heesbeen & Berns 2019, p. 99; Van Heijst 2019, p. 35.

748 'Alders praat met Spaarndammers', *Haarlems Dagblad* 20 oktober 2008.

749 *Toelichting op Bestemmingsreglement* 2016, p. 2.

projecten concreter te maken.⁷⁵⁰ Voor het Initiatievenfonds maakte de Stichting een stroomschema zodat mogelijke initiatiefnemers gemakkelijker konden zien of hun project kans maakte op een bijdrage.⁷⁵¹

7.6.3.2 Gerichte communicatie

Tijdens de eerdere jaren van de geluidsisolatieprojecten werd kritiek geuit op de communicatie richting bewoners. Men vond dat onvoldoende rekening werd gehouden met de wensen van omwonenden⁷⁵² en er heerste bijvoorbeeld onduidelijkheid over de brandveiligheid van de gebruikte materialen.⁷⁵³ Aan de andere kant hoefden bewoners zich niet aan te melden maar werden zij actief benaderd om deel te nemen aan het project, op basis van gegevens van het kadaster.⁷⁵⁴

Bij het Schadeschap was aanvankelijk sprake van beperkte communicatie: er 'was afgesproken dat het Schadeschap niet actief naar buiten zou treden'.⁷⁵⁵ Hoewel men informatiepanelen in de gemeenten installeerde en een website onderhield, was er onvoldoende capaciteit voor communicatie.⁷⁵⁶ Uit een evaluatie uit 2008 bleek dat veel ondervraagde verzoekers de toelichting vanuit het Schap onvoldoende vonden: 27% van de verzoekers wiens aanvraag was gehonoreerd vond de toelichting niet (erg) duidelijk, en 57% van de verzoekers wiens aanvraag was afgewezen vond dit niet (erg) duidelijk.⁷⁵⁷ De gemiddelde verzoeker leek de besluiten niet goed leesbaar te vinden, veelal vanwege 'het gebruikte juridische jargon'.⁷⁵⁸ Hoewel het Schadeschap met het Basisdocument en het Reglement bezwaarschriften had geprobeerd om burgers voor te lichten, bleek de materie te ingewikkeld voor burgers, waardoor de communicatieve bijdrage beperkt bleef.⁷⁵⁹

De Stichting Leefomgeving Schiphol constateerde dat de hantering van een limitatieve lijst in de eerste tranche had voorkomen dat alle gedupeerden bij hen aan konden kloppen en wilde in het vervolg meer gericht communiceren met mogelijke verzoekers. In de tweede tranche richtte de Stichting zich op 'actief communiceren'⁷⁶⁰ binnen zijn netwerk van gemeenten, maatschappelijke partijen en de Omgevingsraad Schiphol, hoewel het lastig bleef om de doelgroep in beeld te krijgen.⁷⁶¹ Ten behoeve van de bottom-up gebiedsgerichte projecten zocht de Stichting publiciteit voor brainstormsessies en klankbordgroepen.⁷⁶² De Stichting besteedde op haar website via (twee-)maandelijks berichtgeving tevens aandacht aan (de voortgang van) initiatieven die een bijdrage ontvingen.⁷⁶³

750 *Toelichting op Bestemmingsreglement* 2016.

751 *Initiatievenfonds SLS* 2018.

752 Van den Broek, *De Volkskrant* 3 december 1998; Van Houwelingen & Steeskamp, *Het Parool* 15 september 2004.

753 Meeus & Schoorl, *De Volkskrant* 5 augustus 2004; *GIS Voortgangsrapport* 6 2007, p. 3.

754 *Eindevaluatie GIS-3* 2012, p. 11.

755 *Verslag Schadeschap* 30 oktober 2002, p. 4.

756 *Beknopt verslag Schadeschap* 23 juni 2004, p. 4; *Verslag Schadeschap* 27 juni 2006, p. 2.

757 De Groen, Oranje & Renooij 2008, p. 21.

758 *Verslag Schadeschap* 27 mei 2009, p. 2-3.

759 Interviews betrokkenen 2020.

760 *Niet bij steen alleen* 2016, p. 4.

761 *Rapport inzake de jaarrekening* 2018, p. 10.

762 *Draaiboek werkwijze Gebiedsgerichte projecten* 2017, p. 8-11; *Rapport inzake de jaarrekening* 2018, p. 8.

763 *Stichting Leefomgeving Schiphol*, leefomgevingschiphol.nl.

7.6.3.3 *Begeleiding van burgers*

Hoewel bij het eerste geluidsisolatieproject geld werd vrijgemaakt voor ‘het begeleiden van bewoners, het informatiecentrum en publicaties’,⁷⁶⁴ liet de communicatie richting en begeleiding van burgers tot en met GIS-2 te wensen over. De klachtencommissie van Rijkswaterstaat raadde Progis aan beter met omwonenden te communiceren.⁷⁶⁵ Tot medio GIS-2 was geen sprake van begeleiding; burgers moesten onder meer zelf aan de hand van bestemmingsplannen vaststellen of men binnen de geluidszones lag waar geluidsisolatie werd aangebracht.⁷⁶⁶ Rond 2005 werd een bewonersbegeleider geïntroduceerd als schakel tussen Progis als uitvoeringsorganisatie, de aannemer, en omwonenden.⁷⁶⁷ Vanwege positieve ervaringen werd ook tijdens GIS-3 gebruikgemaakt van bewonersbegeleiders.⁷⁶⁸ Hiernaast organiseerde Progis diverse bewonersavonden waar mensen vragen konden stellen.⁷⁶⁹ Geconcludeerd werd dat ‘de inzet van bewonersbegeleiding tijdens de onderzoeks- en besluitvormingsfase ... positief [heeft] bijgedragen aan de voortgang en bewonerstevredenheid bij GIS-3.’⁷⁷⁰ In de evaluatie werd gewezen op de hoge kosten van bewonersbegeleiding; volgens de onderzoekers waren mogelijk niet alle isolatievoorstellen voldoende complex om begeleiding te rechtvaardigen.⁷⁷¹ Als de overheid zich wil richten op tevredenheid van burgers, lijkt het betrokkenen echter belangrijk om via bewonersbegeleiding de verwachtingen van aanvragers te managen.⁷⁷²

Het Schadeschap kende geen aangewezen bewonersbegeleider. Ieder verzoek werd wel toegewezen aan een adviescommissie die persoonlijk contact opnam met de verzoeker.⁷⁷³ Toen het aantal verzoeken nog relatief gering was, gingen deze commissies langs bij iedere verzoeker zodat zij hun verhaal konden doen. Deze persoonlijke contacten hadden een positief effect op de tevredenheid van verzoekers, maar zij namen af naarmate de aantallen aanvragen stegen.⁷⁷⁴ Hiernaast poogde het secretariaat bewoners persoonlijk te ondersteunen als men vragen had.⁷⁷⁵ De begeleiding van veel gedupeerden is in de praktijk veelal via private juridische adviesbureaus verlopen. Zij benaderden omwonenden van Schiphol proactief om hun claim op een *no cure no pay* basis in te kunnen dienen, waardoor het contact met het Schadeschap via de gemachtigde verliep.⁷⁷⁶ Deze adviesbureaus communiceerden met de aanvragers en boden uitleg van het soms ingewikkelde juridische kader waarbinnen werd besloten.⁷⁷⁷

De Stichting Leefomgeving Schiphol was met name tijdens de tweede tranche gericht op begeleiding van de aanvragen van individueel gedupeerden

⁷⁶⁴ *Kamerstukken II* 1989/90, 21660, nr. 1, p. 9.

⁷⁶⁵ *Rapport van bevindingen Klachtenbehandeling* 2005.

⁷⁶⁶ *Rapport 2004/457* 2004, p. 16-17.

⁷⁶⁷ *Kamerstukken II* 2004/05, 29750, nr. 8, p. 5-6; Interviews betrokkenen 2020.

⁷⁶⁸ *GIS Voortgangsrapport 4* 2006, p. 6.

⁷⁶⁹ *GIS Voortgangsrapport 6* 2007; *GIS Voortgangsrapport 7* 2008; *GIS Voortgangsrapportage 9* 2009.

⁷⁷⁰ *Eindevaluatie GIS-3* 2012, p. 12.

⁷⁷¹ *Eindevaluatie GIS-3* 2012, p. 12, 37-38.

⁷⁷² Interviews betrokkenen 2020.

⁷⁷³ *Stcrt.* 1998, nr. 223; *Beknopt verslag Schadeschap* 1 november 2000, p. 4.

⁷⁷⁴ *Beknopt verslag Schadeschap* 1 november 2000, p. 4; Interviews betrokkenen 2020.

⁷⁷⁵ *Beknopt verslag Schadeschap* 23 juni 2004, p. 7; Interviews betrokkenen 2020.

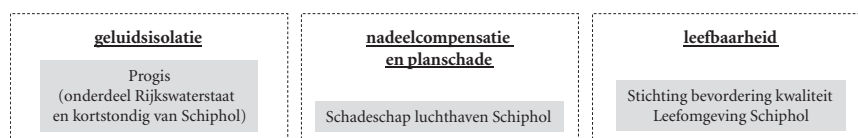
⁷⁷⁶ Meeus & Schoorl, *De Volkskrant* 25 november 2004; Katstra, *ANP* 24 november 2005; ‘Claims Schiphol stapelen zich op’, *Haarlems Dagblad* 25 juni 2008.

⁷⁷⁷ Interviews betrokkenen 2020.

en initiatiefnemers van gebiedsgerichte projecten. Medewerkers van de Stichting namen potentiële aanvragen door en deden suggesties om de kansen op toekenning te vergroten.⁷⁷⁸

7.6.3.4 Eénloketgedachte

Bij het schadebeleid rond Schiphol is in zekere zin sprake geweest van de éénloketgedachte, doch per ‘categorie’ schade, zoals wordt afgebeeld in figuur 7.4. Van een daadwerkelijk overkoepelend loket zoals werd voorgesteld door omwonenden⁷⁷⁹ is het niet gekomen. Hoewel het Bewoners Aanspreekpunt Schiphol (BAS) sinds 2007 bestaat,⁷⁸⁰ functioneerde dat als informatiepunt en registratie van hindermeldingen.⁷⁸¹ Aan de Alderstafel werd circa 2014 afgesproken dat één (informatief) loket (een ‘omgevingshuis’) burgers zou moeten doorverbinden met de verscheidene partijen in het Schipholdossier,⁷⁸² maar dit werd tot op heden niet gerealiseerd. Recent werd door Van Geel in zijn advies aanbevolen ten minste een onafhankelijk centraal loket als frontoffice in te stellen, dat ook een vervolg van de schaderegelingen zou kunnen coördineren en een ombudsfunctie vervullen.⁷⁸³



Figuur 7.4 Betrokken organisaties die als loket functioneerden voor de onderdelen van het schadebeleid rondom de uitbreiding van luchthaven Schiphol.

De geluidsisolatieprojecten werden uitgevoerd door één organisatie: aanvankelijk Rijkswaterstaat en later Progis, onder verantwoordelijkheid van Schiphol en vervolgens als afdeling onder Rijkswaterstaat.⁷⁸⁴

Het meest nadrukkelijke voorbeeld van de éénloketgedachte is te herkennen in het Schadeschap luchthaven Schiphol, dat werd opgericht om duidelijkheid voor omwonenden te creëren en te verhinderen dat zij geconfronteerd werden met juridisch complexe vragen over welk besluit welke schade veroorzaakte en bij welk bestuursorgaan de schade zou moeten worden geclaimd.⁷⁸⁵ In de constituerende vergadering van het Schadeschap werd gesteld: ‘de burger kent uiteindelijk maar één overheid. Die moet zich niet als een veelkoppig monster laten zien.’⁷⁸⁶ Over het algemeen waren gebruikers van het Schadeschap tevreden met zijn deskundigheid en informatievoorziening, hoewel relatief veel respondenten

⁷⁷⁸ Toelichting op Bestemmingsreglement 2016, p. 8; Hoenson 4 juli 2019.

⁷⁷⁹ Advies Omwonendenpanel 2005, p. 10-11.

⁷⁸⁰ Kamerstukken II 2007/08, nr. 100.

⁷⁸¹ Bewoners Aanspreekpunt Schiphol 2020.

⁷⁸² Brief van H. Alders 2013.

⁷⁸³ Van Geel 2020, p. 41-42.

⁷⁸⁴ Rapport Algemene Rekenkamer 2004, p. 25; Kamerstukken II 2004/05, 26959, nr. 103.

⁷⁸⁵ Stcrt. 1998, nr. 223.

⁷⁸⁶ Verslag installatie Schadeschap 24 november 1998, p. 2.

in plaats van ‘tevreden’ aangaven ‘neutraal’ te zijn.⁷⁸⁷ Hoewel de centrale functie als loket niet specifiek geëvalueerd werd, constateerden betrokkenen achteraf dat de gecentraliseerde behandeling van complexe juridische vraagstukken het verhalen van schade duidelijk(er) maakte voor omwonenden.⁷⁸⁸ Aan de andere kant had het Schap verzoeken meer proactief kunnen begeleiden en juridische vragen (nog) meer ‘aan de achterkant’ kunnen beantwoorden. Zo moesten aanvragers zelf aangeven of sprake was van een verzoek om nadeelcompensatie of planschade waarbij fouten in de aanvraag konden resulteren in een lagere vergoeding, terwijl dit voor de gemiddelde aanvrager ingewikkelde materie bleef en ook ‘aan de achterkant’ door het Schadeschap (ambtshalve) had kunnen worden verwerkt.⁷⁸⁹

Tijdens de evaluatie van het Schipholbeleid in 2005 merkte een bewonerspanel op dat men niet op nog een fonds zat te wachten.⁷⁹⁰ Toch kwam deze er in de vorm van Stichting Leefomgeving Schiphol, als uitvoeringsorganisatie van de Aldersakkoorden. Hoewel deze Stichting geen centraal loket voor het volledige schadebeleid vormde, gaven verzoekers aan dat zij op prijs stelden ‘dat er één onafhankelijk aanspreekpunt is voor mensen die veel overlast ervaren.’⁷⁹¹ Door en in de media werd Stichting Leefomgeving Schiphol wel eens verward met het Schipholfonds;⁷⁹² de benaming (en wellicht het werk) van deze twee loketten of fondsen was wellicht soms onduidelijk.

7.6.4 Openbaarheid

Vertrouwen tussen burger en overheid kan worden hersteld als de overheid als indirecte schadeveroorzaker open is over de wijze waarop de schade en het schadebeleid tot stand komen. De overheid kan het principe van openbaarheid in schadebeleid derhalve nastreven door open te zijn over de wijze waarop het schadebeleid tot stand kwam, en door open te zijn over de risico’s rondom de schadeoorzaak en mogelijke toekomstige schade.

7.6.4.1 Openbaarheid over totstandkoming schadebeleid

De overheid heeft vanaf het begin via reguliere kanalen met burgers gecommuniceerd over het schadebeleid rondom Schiphol; de verschillende regelingen werden inclusief toelichting gepubliceerd in de Staatscourant. Over de totstandkoming en uitvoering van het geluidsisolatieproject werd niet veel in de openbaarheid gepubliceerd, alhoewel bij GIS-3 een centrale website werd gehanteerd. Bij het Schadeschap maakte men van een website gebruik om bijvoorbeeld de notulen van algemeen bestuursvergaderingen te verspreiden zodat omwonenden de besluitvorming konden teruglezen; zeer proactief of open was deze communicatievorm echter niet.

⁷⁸⁷ De Groen, Oranje & Renooij 2008, p. 18-19.

⁷⁸⁸ Van Ravels 2019, p. 43.

⁷⁸⁹ Interviews betrokkenen 2020.

⁷⁹⁰ *Advies Omwonendenpanel* 2005, p. 9.

⁷⁹¹ *Evaluatie convenant omgevingskwaliteit* 2013, p. 28.

⁷⁹² Bijvoorbeeld in: ‘Drijvend dorpshuis nu al afgeschoten’, *Haarlems Dagblad* 23 januari 2016; Stekelenburg, *Haarlems Dagblad* 8 juni 2017; Boele, *Haarlems Dagblad* 17 januari 2018.

Doordat Stichting Leefomgeving Schiphol vanaf 2014 niet meer werd aangemerkt als een bestuursorgaan⁷⁹³ golden bestuursrechtelijke eisen over openbaarheid niet langer. Het bestuur gaf in beleidsdocumenten over de tweede tranche aan dat zij ‘grote zorg [zou] moeten besteden aan inzichtelijkheid en transparantie in de besluitvorming’⁷⁹⁴ omdat zij grotendeels publieke middelen besteedde. Bewonersvertegenwoordigers uit de Omgevingsraad vonden dat dit onvoldoende gebeurde, en spraken van een ‘ondoorzichtig proces waarin feitelijk alleen de provincie Noord-Holland en Schiphol participeren.’⁷⁹⁵ Al met al kan worden geconcludeerd dat de totstandkoming van het schadebeleid rondom Schiphol doorgaans weinig in de openbaarheid werd gebracht.

7.6.4.2 Open over risico's

Volgens onderzoeken bestaat een vicieuze cirkel tussen openheid en beleving van geluidsoverlast. Hoe meer men zich bezighoudt met de aanwezigheid van bronnen van geluidsoverlast, hoe meer men er last van heeft.⁷⁹⁶ Geluidsoverlast zit letterlijk tussen de oren. Van de overheid mocht echter worden verwacht dat zij informatie verstrekke over de mate en effecten van de geluidsoverlast zoals die door haar werd getolereerd en genormeerd.

Het risico op geluidsoverlast rondom Schiphol is sinds de introductie van straalmotoren in de jaren '60 evident.⁷⁹⁷ Minder vast staat hoe erg die overlast is (bepaald door meten of berekenen) en *zal worden* (kan worden vertrouwd op de aangekondigde vliegroutes en groeicijfers). Om de risico's te normeren, creëerde de Rijksoverheid eind jaren '70 geluidszones waarbinnen beperkingen bestaan over hoe dichtbij de luchthaven gewoond en gewerkt mocht worden.⁷⁹⁸ De milieunormeringen werden echter jarenlang overschreden en die overschrijdingen werden door de Rijksoverheid gedoogd; de grenzen van het beleid werden opgerekt.⁷⁹⁹ Hoewel vliegroutes werden vastgesteld en de omgeving op basis van die vaststelling werd gecompenseerd, werd hier in de praktijk van afgewezen.⁸⁰⁰ Daarnaast onderschatte de overheid stevast de groeimodellen, waardoor het aantal passagiers telkens eerder werd bereikt dan voorzien.⁸⁰¹

De omgeving werd hierdoor aldoor kritischer, ook op de wijze waarop de mate van overlast werd vastgesteld. De overheid overwoog aanvankelijk meetpunten te installeren, maar zag hiervan af vanwege de hoge kosten.⁸⁰² In plaats daarvan koos zij voor een stelsel op basis van berekeningen,⁸⁰³ hoewel vanaf de jaren '90 ook een aantal meetpunten werd toegevoegd aan het stelsel in verband met Europese regelgeving.⁸⁰⁴ In 2005 stelde Schiphol de resultaten van die meetpun-

793 ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3379.

794 *Niet bij steen alleen* 2016, p. 10.

795 Andriessen, *AD/Groene Hart* 18 januari 2018.

796 Broër 2006; Kroesen 2011.

797 Bouwens & Dierikx 1996, p. 124-125, 156-203.

798 *Stb.* 1978, nr. 354; *Kamerstukken II* 1980/1981, 15880, nr. 11.

799 Tan 2001, p. 120.

800 *Aanhangsel Handelingen II* 2005/06, nr. 1122; *Verslag Schadeschap* 27 juni 2006, p. 5.

801 Berkhout 2003, p. 39, 42; De Wit & Burghouwt 2017.

802 *Kamerstukken II* 1983/84, 18100 XI, nr. 8.

803 Berkhout 2003, p. 23.

804 El Makhoulfi 2013, p. 360-366.

ten gevisualiseerd beschikbaar op een website.⁸⁰⁵ De meetpunten besloegen een gedeelte van de omgeving, waardoor de geluidsoverlast in veel gebieden alsnog grotendeels op basis van berekeningen plaatsvond.⁸⁰⁶ Deze berekeningen werden door sommige omwonenden niet vertrouwd, omdat in het verleden meermaals werd uitgegaan van – zo bleek achteraf – verkeerde aannames.⁸⁰⁷ Bovendien werd het systeem beheerd door de luchtvaartsector, wat de schijn van belangenverstrengeling opriep.⁸⁰⁸ ‘De afgelopen jaren is er in de informatievoorziening rondom Schiphol het een en ander misgegaan hetgeen heeft geleid tot een geloofwaardigheidsprobleem’,⁸⁰⁹ aldus omwonenden. Er zijn meerdere initiatieven (geweest) door omwonenden om zelf hinder te meten.⁸¹⁰ De Raad voor de leef-omgeving en infrastructuur stelde in 2019: ‘vertrouwen kan onder andere worden teruggewonnen als er een effectief monitoring- en handhavingssysteem wordt ontwikkeld dat transparant is voor omwonenden en geïnteresseerden.’⁸¹¹ Het gebrek aan (ervaren) openbaarheid over risico’s rondom Schiphol lijkt derhalve al jaren een sterke oorzaak voor het wantrouwen vanuit de omgeving.

Naast de risico’s rondom geluidsoverlast kent Schiphol tevens veiligheidsrisico’s en moet ook daar een evenwicht vinden in de wijze waarop wordt gecommuniceerd. Na verschillende vliegtuigongelukken ontstond onrust in de omgeving. Na de Bijlmerramp eisten bewoners meetpunten voor vliegtuiglawaai, steeg het aantal geluidsklachten en werd ‘het plan geopperd een videocamera te installeren om aan te tonen dat sommige vliegtuigen heel laag over de woonwijk vliegen.’⁸¹² Ook na de Turkish Airlines-crash uit 2009 bleek wantrouwen onder omwonenden over de veiligheid van hun woonomgeving: het neerstorten toonde volgens hen de grenzen aan de groei van de luchthaven, ook wat betreft veiligheidsnormen.⁸¹³ De uitkomsten van een onderzoek van de Onderzoeksraad voor Veiligheid uit 2017 bekrachtigde hun gevoel: hierin werd benadrukt dat de snelle groei en complexiteit van het vliegverkeer tegen grenzen aanliep.⁸¹⁴

7.6.5 Onafhankelijkheid

Het inschakelen van onafhankelijke kennis kan bijdragen aan het gevoel van rechtvaardigheid bij gedupeerden. Als de overheid het principe van onafhankelijkheid zou willen toepassen in haar schadebeleid, kan zij gebruikmaken van onafhankelijke experts, en in het schadebeleid een mogelijkheid tot toegankelijke rechtsbescherming bieden.

⁸⁰⁵ Eilander, *Adformatie* 29 juni 2005.

⁸⁰⁶ Broër 2006, p. 112-114.

⁸⁰⁷ *Advies Omwonendenpanel* 2005, p. 4; Den Hond, *Trouw* 4 augustus 2003.

⁸⁰⁸ Den Butter & Burgers 2003, p. 16.

⁸⁰⁹ *Advies Omwonendenpanel* 2005, p. 5.

⁸¹⁰ Stichting Geluidsnet: Broër 2006, p. 114; Explane van SchipholWatch: Keunen, *Algemeen Dagblad* 22 november 2019.

⁸¹¹ *Luchtvaartbeleid: een nieuwe aanvliegeroute* 2019, p. 24.

⁸¹² ‘Meetpunt in de Bijlmer; Registreren van vliegtuiglawaai eis van bewoners na ramp’, *Algemeen Dagblad* 10 februari 1993.

⁸¹³ Van der Meulen, *BN/DeStem* 27 februari 2009; *Critical review: wonen en vliegen in de Schipholregio* 2018, p. 4.

⁸¹⁴ *Veiligheid vliegverkeer Schiphol* 2017; Onderzoeksraad voor Veiligheid 2018.

7.6.5.1 Onafhankelijke experts

Gedurende de GIS-projecten werd gebruikgemaakt van externen om het benodigde isolatieonderzoek uit te voeren en isolatiematerialen aan te brengen. Uit de schriftelijke bronnen kan niet worden opgemaakt dat veel aandacht is besteed aan (on-)afhankelijkheid van betrokkenen; er werd slechts beschreven dat achteraf controlemetingen door onafhankelijke onderzoeksinstanties werden verricht.⁸¹⁵

Bij het Schadeschap werd daarentegen veel aandacht besteed aan zijn onafhankelijke positie. Zoals gebruikelijk bestond de adviescommissie uit externe onafhankelijke deskundigen en tevens werd gekozen om de besliscommissie onafhankelijk vorm te geven. Dit zou zowel bevorderen dat de overheid (en, mogen we aannemen, later de luchtvaartmaatschappijen) de kosten verbonden met de schadevergoedingsbesluiten zouden aanvaarden, als 'een bijdrage [leveren] aan de maatschappelijke aanvaarding van de beslissingen die in het kader van dit aspect van de uitbreiding van de luchthaven Schiphol worden genomen.'⁸¹⁶ Betrokkenen gaven aan dat het Schadeschap in hun ervaring relatief in de luwte bleef in het vaak roerige Schipholdossier en schreven dit toe aan zijn onafhankelijke positie. Het Schap werd bijvoorbeeld pas achteraf verteld over de wetwijziging waardoor de kosten van hun werkzaamheden op de BARIN werden verhaald; het werd niet bij die beslissing betrokken.⁸¹⁷ De onafhankelijke experts uit de adviescommissie droegen volgens betrokkenen bij aan het vertrouwen van burgers.⁸¹⁸ Niet iedere burger herkende deze onafhankelijke relatie: 'een enkeling'⁸¹⁹ nam aan dat het Schap gezien zijn naam afhankelijk was van de luchthaven en een bewonersvereniging trok tijdens een rechtszaak de onafhankelijkheid van een adviescommissie in twijfel.⁸²⁰ Volgens langdurig voorzitter van de besliscommissie Van Ravels is de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en deskundigheid van het schap 'niet of nauwelijks onderwerp van discussie'⁸²¹ met gedupeerden geweest.

In de opzet van Stichting Leefomgeving Schiphol werd een onafhankelijk bestuur opgenomen.⁸²² In de praktijk bestond het bestuur uit voormalige regionale bestuurders en juridische of vastgoedexperts; ook de oud-vicepresident van Schiphol nam deel.⁸²³ De raad van toezicht van de Stichting, die het bestemmingsreglement moest accorderen, bestond uit de financiers en dus betrokkenen uit het Schipholdossier:⁸²⁴ de gedeputeerde, een bestuurder vanuit Schiphol, en lokale gemeenteraadsleden of wethouders.⁸²⁵ De (uitvoerend) directeur van de Stichting, die een raadgevende stem heeft bij bestuursvergaderingen,⁸²⁶ is gedetacheerd vanuit Schiphol.⁸²⁷ De betrokkenheid van politieke en Schiphol-bestuurders kan

815 *GIS Voortgangsrapport 1* 2005, p. 18.

816 *Stcrt.* 1998, nr. 223, p. 8.

817 Interviews betrokkenen 2020.

818 Van Heijst 2019, p. 30.

819 *Beknopt verslag Schadeschap* 1 november 2000, p. 4.

820 'Uitgeesters eisen geld van Schiphol', *Noordhollands Dagblad* 17 oktober 2014.

821 Van Ravels 2019, p. 44.

822 *Beleidsplan Stichting Leefomgeving Schiphol* 2016.

823 *Akte van oprichting* 2008, p. 16-17; *Rapport inzake de jaarrekening* 2017, p. 6.

824 *Akte van oprichting* 2008, p. 8.

825 *Akte van oprichting* 2008, p. 17; *Rapport inzake de jaarrekening* 2017, p. 6; *Rapport inzake de jaarrekening* 2019, p. 6.

826 *Akte van oprichting* 2008, p. 12.

827 *Rapport inzake de jaarrekening* 2015, p. 16.

een schijn van partijdigheid opwekken. Bewonersvertegenwoordigers uit de Omgevingsraad waren kritisch over de onafhankelijkheid van de Stichting, stelden dat ‘in achterkamertjes’⁸²⁸ werd besloten, en dat bewoners in het bestuur of de raad van toezicht zouden moeten deelnemen.⁸²⁹ Ook in de media werd geschreven over ‘dubbele petten’.⁸³⁰ Aan de andere kant werd in de evaluatie opgetekend dat betrokkenen het ‘als positief ervaren dat er één onafhankelijk aanspreekpunt is voor mensen die veel overlast ervaren’,⁸³¹ kleeften tevens voordelen aan de inbedding van de Stichting in de regio en het dossier;⁸³² en werden beslissingen genomen door een onafhankelijk bestuur.

7.6.5.2 Toegankelijke rechtsbescherming

Tijdens de geluidsisolatieprojecten kon gebruik worden gemaakt van de reguliere bezwaar- en beroepsprocedure uit de Awb, hoewel de totale aantallen procedures laag lijken te zijn geweest.⁸³³ Tijdens de uitvoering van GIS-1 stelde de Kamer voor om een arbitragemogelijkheid toe te voegen voor ontevreden bewoners, maar de minister zag dit als onnodige vertraging van het project.⁸³⁴

Bij het Schadeschap bestond ook een reguliere bezwaar- en beroepsmogelijkheid. Hier is veel gebruik van gemaakt. In 31% van de verzoeken werd op het besluit van de besliscommissie bezwaar aangetekend, en 16% van de verzoekers werd vertegenwoordigd in zaken bij de rechtbank.⁸³⁵ Medewerkers van het Schadeschap verwezen naar de relatief complexe juridische materie waarover moest worden besloten, waardoor men via het oordeel van de rechter diende te achterhalen of het ingezette beleid was te rechtvaardigen.⁸³⁶ Zo poogde het Schap met verzoekers tot een akkoord te komen over een vergoeding voor grondgeluid bij Hoofddorp, maar waren er ‘gewoonweg nog te veel juridische knopen die moesten worden doorgehakt’.⁸³⁷ Volgens betrokkenen was een positief effect van de hoorzitting in bezwaar dat deze kon leiden tot meer begrip omdat verzoekers in persoon kon worden uitgelegd hoe over hun zaak is beslist. Zo werd in de bezwaarprocedures (meer) aandacht besteed aan de onderbouwing van besluiten.⁸³⁸

Stichting Leefomgeving Schiphol werd in de bestuursrechtelijke wereld bekend door jurisprudentie van de Afdeling waarin werd geconcludeerd dat het bestuur van de Stichting geen bestuursorgaan kon vormen.⁸³⁹ Na deze uitspraak kenden beslissingen van de Stichting niet langer bezwaar- en beroepsmogelijkheden volgens de Awb. Besloten werd de Stichting om te vormen tot een klachtencommissie.⁸⁴⁰ De Stichting ontving gedurende de tweede tranche een zeer gering

828 Andriessen, *AD/Groene Hart* 18 januari 2018.

829 *Rapport inzake de jaarrekening* 2017, p. 8; *Rapport inzake de jaarrekening* 2018, p. 7; *Omgevingsraad Schiphol Jaarverslag* 2019, p. 13.

830 ‘Het gevecht om de gouden grond’, *De Volkskrant* 28 januari 2006;

831 *Evaluatie convenant omgevingskwaliteit* 2013, p. 28.

832 Interviews betrokkenen 2020.

833 *GIS Voortgangsrapport* 7 2008, p. 2; *GIS Voortgangsrapportage* 15 2012, p. 8; *GIS Voortgangsrapportage* 11 2010, p. 8.

834 *Kamerstukken II* 1993/94, 19631, nr. 21.

835 Van Ravels 2019, p. 38.

836 Van den Broek & Te Rijdt 2019.

837 Roozendaal 2019, p. 137.

838 Interviews betrokkenen 2020.

839 ABRvS 17 september 2014, ELCI:NL:RVS:2014:3379.

840 *Bestemmingsreglement* 2016, p. 16-17.

aantal klachten en poogde via overleg met aanvragers zorgvuldigheid te bieden volgens de geest van de Awb.⁸⁴¹

Los van de rechtsbescherming voor deze schaderegelingen zou een rol kunnen zijn weggelegd voor onafhankelijke rechterlijke toetsing in het Schipholdossier. Volgens Kroesen zou verbeterde rechtsbescherming rondom controle en handhaving van de geldende vlieg- en overlastnormen ‘waarschijnlijk bijdragen aan een verbeterde (perceptie van) collectieve controle en daardoor de (geaggregeerde) hinder kunnen verminderen.’⁸⁴² Sommige omwonenden lijken behoefte te hebben aan een mogelijkheid het bestuur en de luchthaven via rechterlijke toetsing te controleren.

7.6.6 Voortvarendheid

Hoewel het belangrijk is dat schadebeleid als zorgvuldig en rechtvaardig wordt ervaren, hebben gedupeerden ook een behoefte aan afsluiting: de afhandeling van schade dient niet oneindig voort te duren. Als de overheid aandacht zou willen besteden aan het principe van voortvarendheid in schadebeleid, kan zij zorgdragen voor (naleving van) redelijke termijnen; bij schadevaststelling gebruikmaken van standaardisering; en een duidelijk tijdspad uitzetten en naleven voor het schadebeleid als geheel.

7.6.6.1 Redelijke termijnen

In de Regeling geluidwerende voorzieningen werden aanvankelijk wel termijnen gegeven waarbinnen burgers moesten reageren, maar weinig voor het handelen van de minister.⁸⁴³ De termijnen waren voor burgers relatief kort – drie weken – en voor de minister ‘redelijk’, volgens vaste jurisprudentie acht weken. Het is opmerkelijk dat de overheid meer tijd kreeg om te reageren dan de burger. Uit de evaluaties bleek dat veel vertraging in het project het resultaat was van overleggen met bewoners, die langer duurden dan was voorzien;⁸⁴⁴ schijnbaar functioneerden de termijnen in de praktijk niet. De Nationale ombudsman concludeerde dat de organisatie van de isolatiemaatregelen onvoldoende voortvarend was geweest.⁸⁴⁵ Omwonenden vonden de procedures te lang duren⁸⁴⁶ en stelden dat de bureaucratie moest worden verminderd en de overheid zich flexibeler zou moeten opstellen.⁸⁴⁷ Bij de start van GIS-3 werden de termijnen voor burgers dan ook verruimd⁸⁴⁸ en werd voor de minister de verplichting gecreëerd om binnen zes maanden na een akkoord het bouwtechnisch en akoestisch onderzoek te doen beginnen.⁸⁴⁹ In de praktijk lukte het tijdens dit laatste isolatieproject om de uitvoeringstijd flink terug te dringen ten opzichte van de eerdere projecten.⁸⁵⁰

841 Interviews betrokkenen 2020.

842 Kroesen 2011, p. 202.

843 *Stcrt.* 1997, nr. 47.

844 *Eindevaluatie GIS-3* 2012, p. 38.

845 *Rapport 2004/457* 2004, p. 5.

846 *GIS Voortgangsrapportage I2* 2010, p. 8.

847 De Groen, Oranje & Renooij 2008, p. 14.

848 *Stcrt.* 2006, nr. 235, p. 3, 12.

849 *Stcrt.* 2006, nr. 235, p. 3, 12.

850 *Eindevaluatie GIS-3* 2012, p. 25.

Hoewel de regelgeving rond het Schadeschap redelijke termijnen volgens de Awb kende, werden deze in de praktijk ernstig en stelselmatig overschreden.⁸⁵¹ De verzoeken kenden een piek rond 2004-2007, de adviezen piekten rond 2010-2012, en de genomen besluiten in 2010-2013. Vervolgens moesten veel verzoekers wachten tot 2012-2014, aangezien vele beslissingen op bezwaar genomen moesten worden.⁸⁵² Volgens betrokkenen werden burgers hier financieel beperkt door benadeeld, omdat zij via wettelijke rente werden gecompenseerd.⁸⁵³ Dit laat onverlet dat burgers ontevreden waren over en lang in onduidelijkheid verkeerden door de duur van de procedures. De vertraging bleek grotendeels het resultaat van de adviesfase⁸⁵⁴ en tevens te wijten aan het feit dat het Schadeschap de behandeling van zaken opschortte om te wachten op jurisprudentie.⁸⁵⁵ Hoewel hierdoor dubbel werk en dubbele kosten werden voorkomen, leidde dit tot 'overschrijding van de redelijke afhandelingstermijnen en daarmee tot onvrede bij de verzoekers'.⁸⁵⁶ Volgens betrokkenen heerste aanvankelijk de overweging dat juridische zorgvuldigheid belangrijker was dan voortvarendheid, ook omdat zo iedere aanvrager haar verhaal kon doen.⁸⁵⁷ Het Schadeschap slaagde er rond 2012 in zijn besluitvorming te versnellen door de adviesfase te versimpelen⁸⁵⁸ en een extern bedrijf te contracteren zodat een inhaalslag in gelijksoortige schadeverzoeken kon worden gemaakt. Achteraf concludeerden betrokkenen dat men eerder had moeten investeren in een sterke uitvoeringsorganisatie,⁸⁵⁹ had kunnen werken met 'procedureafspraken'⁸⁶⁰ of pilotzaken bij de hoogste rechter had kunnen voeren.⁸⁶¹

Stichting Leefomgeving Schiphol hanteerde voor de behandeling van verzoeken van individuele gedupeerden in principe termijnen uit de Awb, ook nadat het bestuur van de Stichting geen bestuursorgaan bleek.⁸⁶² Hiernaast werd bij de toekenning van gelden in de tweede tranche ingezet op projecten die een kortere termijn hadden omdat de plannen voor de eerdere gebiedsgerichte projecten jarenlang waren uitgelopen;⁸⁶³ 'snelheid en herkenbaarheid'⁸⁶⁴ van de projecten had de voorkeur. Ook de instelling van het 'laagdrempelige'⁸⁶⁵ Initiatievenfonds vormde hier een uitwerking van.⁸⁶⁶ Medewerkers van de Stichting hielpen verzoekers om plannen los te koppelen zodat de deelprojecten sneller in behandeling konden worden genomen.⁸⁶⁷ Tot slot maakte de Stichting gebruik van voorschot-

851 *Stcrt.* 2012, nr. 8910, p. 5-6.

852 Van der Poel 2019, p. 160-161.

853 *Beknopt verslag Schadeschap* 24 november 2004, p. 3; Van Ravels 2019, p. 50.

854 *Stcrt.* 2012, nr. 8910, p. 6.

855 Van Heijst 2019, p. 24-27.

856 Bekebrede 2019, p. 15.

857 Van Ravels 2019, p. 46-48; Interviews betrokkenen 2020.

858 *Stcrt.* 2012, nr. 8910, p. 6.

859 Van Heijst 2019, p. 35.

860 Roozendaal 2019, p. 139.

861 Van Heijst 2019, p. 34.

862 ABRvS 17 september 2014, ELCI:NL:RVS:2014:3379.

863 *Niet bij steen alleen* 2016, p. 5-6.

864 *Rapport inzake de jaarrekening* 2019, p. 7.

865 Boele, *Haarlems Dagblad* 19 januari 2018.

866 *Initiatievenfonds SLS* 2018.

867 Mekking, *Haarlems Dagblad* 15 januari 2020.

ten ten behoeve van de gebiedsgerichte projecten om de uitvoering hiervan te vergemakkelijken.⁸⁶⁸

7.6.6.2 *Standaardisering*

De aanleg van geluidsisolatie vormde compensatie in natura. Tijdens GIS-1 was kort sprake van een gestandaardiseerde vergoeding: als onderdeel van de bezuinigingen op het project werd van eigenaren verwacht dat men zelf hun woningen afwerkte. Na onderhandelingen met de minister werd dit bedrag verhoogd van f 150 naar f 225,- per kamer. De maatregel werd bekritiseerd door de Tweede Kamer en door bewoners, die afhandeling via een door de overheid aangestuurde aannemer prefereerden.⁸⁶⁹

Ook het Schadeschap heeft enigszins noodgedwongen gebruikgemaakt van een forfaitaire aanpak. In planschadezaken is maatwerk gebruikelijk en wordt de schade als regel per individueel geval bepaald. Het Schadeschap moest echter grote aantallen gelijksoortige schadeverzoeken behandelen waarvan tegelijkertijd moeilijk, zo niet onmogelijk, objectief vast te stellen was wat de precieze schade zou zijn.⁸⁷⁰ De gezamenlijke adviescommissie stelde daarom voor om uit te gaan van 1% waardevermindering per 1 Ke toename van de geluidsbelasting. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State aanvaardde deze aanpak,⁸⁷¹ die ook wel een egalisatievergoeding werd genoemd: de ligging van de woning ten opzichte van Schiphol werd zo verdisconteerd in de prijs. Adviescommissies ontwikkelden tevens forfaitaire methodes om vergoedingen voor de nachtzone en geluidsbelasting uitgedrukt in L-den te berekenen. De standaardisering zorgde volgens betrokkenen voor een meer voortvarend schadeproces. Hiernaast werd door de forfaitaire aanpak erkend dat de schade lastig te objectiveren is en dat aanvragers zo gelijkwaardig mogelijk werden behandeld.⁸⁷² Het was vanwege bestaande praktijk en jurisprudentie niet mogelijk om de forfaitaire aanpak van planschadeverzoeken toe te passen tot de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in 2011, waardoor tot die tijd veel vertraging was ontstaan in de individuele berekening van schadevergoedingen.

Stichting Leefomgeving Schiphol bepaalde per geval wat een gepaste compensatie in natura zou zijn en hanteerde hier geen gestandaardiseerde, maar wel gemaximeerde, bedragen.

7.6.6.3 *Duidelijk tijdspad*

De drie geluidsisolatieprojecten zijn allemaal uitgelopen ten opzichte van de oorspronkelijke planning. GIS-1 was gepland tot eind 1994 en werd tussentijds verlengd tot 1995 maar werd pas opgeleverd in 1997; GIS-2 was gepland tot aan de oplevering van de Polderbaan in 2003 maar was pas klaar in juni 2008; GIS-3 had eind 2010 klaar moeten zijn, maar werd uiteindelijk eind 2012 opgeleverd.⁸⁷³

868 *Stcrt.* 2009, nr. 14721, p. 6; *Rapport inzake de jaarrekening* 2015, p. 7; *Bestemmingsreglement* 2016, p. 14.

869 *Kamerstukken II* 1993/94, 19631, nr. 21.

870 Interviews betrokkenen 2020.

871 ABRvS 11 mei 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ4066; Van den Broek 2012, p. 437-453; Van den Broek 2014, p. 25; Van den Broek & Te Rijdt 2019, p. 61; Van der Schans 2019.

872 Interviews betrokkenen 2020.

873 *Eindevaluatie GIS-3* 2012, p. 30.

Deze vertraging kwam grotendeels voort uit de termijnoverschrijdingen gedurende het proces. De Rekenkamer illustreerde de problematiek via een omwonende die vijf jaar moest wachten tussen de eerste opname van zijn huis en de uiteindelijke afronding.⁸⁷⁴ Tijdens GIS-2 bestond tevens onduidelijkheid over het beoogde tijdspad: een vertegenwoordiger van Progis stelde dat ‘nooit de bedoeling [is] geweest’⁸⁷⁵ dat het project voor de ingebruikname van de Polderbaan werd afgerond, wat niet streek met de oorspronkelijke beleidsdoelen.⁸⁷⁶ De gewekte verwachtingen over het tijdspad van de geluidsisolatieprojecten zijn kortom veelal niet nagekomen.

Ook het Schadeschap kende veel vertraging. De termijnen uit de regeling werden stelselmatig overschreden. Het Schadeschap gaf verzoekers aan dat de afhandeling van hun verzoeken langer zou duren, maar kon schijnbaar geen concreet alternatief tijdspad noemen omdat het veelal afhankelijk was van de adviescommissies en jurisprudentie. Ook organisatorische wijzigingen duurden langer dan wellicht beoogd; de twee audits vanuit Rijkswaterstaat in 2005 en 2008 leken weinig effect te hebben gehad op de schadeafhandeling.⁸⁷⁷ De gewijzigde aanpak vanaf 2012 was het resultaat van een derde extern onderzoek. Door organisatorische en personele wijzigingen ontstond een nieuw tijdspad: men wilde orde op zaken stellen en opschalen zodat binnen een paar jaar de bulk van het werk was ingehaald.⁸⁷⁸ Het Schadeschap kon voortvarender afhandelen doordat de Afdeling inmiddels belangrijke juridische knopen had doorgemaakt; tevens was het aantal verzoeken drastisch afgenomen, mede dankzij de verjaringstermijn. Voortvarendheid en een duidelijk tijdspad werden dus pas mogelijk toen beleid en capaciteit was ontwikkeld om vele gelijksoortige beslissingen te nemen.

De leefbaarheidsmaatregelen via Stichting Leefomgeving Schiphol liepen eveneens uit. Vooral de gebiedsgerichte projecten uit de eerste tranche liepen jarenlange vertraging op.⁸⁷⁹ De projecten uit de tweede tranche waren bewust kleinschaliger, zodat tijdige afronding waarschijnlijker zou zijn;⁸⁸⁰ de realisatie van sommige van deze projecten zal echter ook na het verstrijken van de formele eindtermijn van 2020 plaatsvinden. Omdat nog budget resteerde voor toekenningen aan individueel gedupeerden en het Initiatievenfonds, bleef de Stichting langer in bedrijf dan aanvankelijk geprojecteerd, tot minstens 2022.⁸⁸¹ De tijds horizon van de leefbaarheidsmaatregelen werd daarmee verlengd, ook omdat nog niet besloten is over een mogelijke opvolger.⁸⁸²

874 Rapport Algemene Rekenkamer 2004, p. 57.

875 ‘Polderbaan is volgende week bulderbaan’, *De Stentor/Veluws Dagblad* 8 februari 2003.

876 *Beleidsvaluatie GIS-3* 2013, p. 30.

877 Rb. Noord-Holland 27 maart 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:2323.

878 *Verslag Schadeschap* 25 april 2012, p. 3.

879 *Rapport inzake de jaarrekening* 2015, p. 7; *Niet bij steen alleen* 2016, p. 5-6.

880 *Niet bij steen alleen* 2016, p. 5-6.

881 *Rapport inzake de jaarrekening* 2019, p. 17.

882 *Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050* 2020, p. 49; Stichting Leefomgeving Schiphol 2021.

7.6.7 Terugblik: toepassing van principes van vertrouwenwekkend schadebeleid

Via de toepassing van mijn theoretisch kader heb ik mij gericht op de mate waarin de zes principes en zeventien onderliggende beleidsinstrumenten te herkennen zijn in de onderdelen van het schadebeleid, en in hoeverre hun aan- of afwezigheid effect lijkt te sorteren op tevredenheid en vertrouwen van gedupeerden. In tabel 7.1 wordt schematisch op hoofdlijnen weergegeven in hoeverre in de casus uitbreiding van luchthaven Schiphol sprake was van toepassing van deze principes en instrumenten en de mate waarin deze van invloed (positief of negatief) lijken te zijn geweest op het vertrouwen van gedupeerden.

Principes en instrumenten	Analyse schadebeleid op hoofdlijnen
 Erkenning	De overheid richtte zich op samenspel leefbaarheid en groei luchthaven. Het schadebeleid verminderde het aantal gehinderden, maar een (relatief) klein gedeelte omwonenden voelde zich onvoldoende erkend doordat overheid economische waarde luchthaven benadrukte; bij hen beperkte tevredenheid en vertrouwen.
<i>Verantwoordelijkheid schadebeleid</i>	Isolatie en planschade is vooraf door overheid opgezet. Daarna zette overheid in op regie-aanpak, waarbij partijen samen tot beleid zouden komen. Effect op tevredenheid en vertrouwen leek voor sommige gedupeerden beperkt door deze gezamenlijke aanpak.
<i>Excuses</i>	Niet aangeboden maar ook niet om verzocht door gedupeerden. Afwezigheid leek geen effect op vertrouwen te hebben.
<i>Financiële bijdrage</i>	Op basis van principe ‘vervuiler betaalt’ doorbelast aan luchtvaartmaatschappijen. Door ruimhartiger beleid heeft overheid bijgedragen, hoewel zij dit niet (breed) uitdroeg. Gedupeerden leken tevredenheid vooral te baseren op hoogte vergoedingen; ruimhartiger beleid (door overheidsinterventie) resulteerde in meer tevredenheid en vertrouwen.
<i>Bewijslastverdeling</i>	Gedupeerden dienden over het algemeen zelf causaal verband te tonen. Deze bewijslastverdeling leek een beperkt effect op tevredenheid en vertrouwen te hebben.
 Participatie	Hoewel werd ingezet op inspraak en dialoog, bleef discussie over of juiste mensen aan tafel zaten; inspraak leek beperkt resultaat op vertrouwen te boeken.
<i>Inspraakmogelijkheden</i>	Invoering (ook relatief beperkte) inspraakmogelijkheden werd door burgers op prijs gesteld: zij waren meer tevreden en leken meer vertrouwen in de aanpak van de overheid te hebben.
<i>Consensus</i>	Aan Alderstafel werd naar consensus gezocht, maar deze ging niet direct over schadebeleid; wel werden langs deze route leefbaarheidsmaatregelen geïntroduceerd. De consensus aan Alderstafel resulteerde enige tijd in meer tevredenheid en vertrouwen, maar nieuwe afspraken bleken niet te kunnen worden gemaakt.
 Begrijpelijkheid	Onderdelen van het schadebeleid waren soms te (technisch-juridisch) zorgvuldig of afgebakend en niet altijd duidelijk; overzicht ontbrak. Later kwam meer gerichte communicatie en begeleiding; de tevredenheid en het vertrouwen leek te stijgen naarmate deze aandacht voor begrijpelijkheid toenam.
<i>Onderbouwing beleidskeuzes</i>	De hantering van technische criteria zoals geluidscontouren werd niet altijd goed begrepen. Sommige gedupeerden waren ontevreden en wantrouwend over de resulterende onduidelijkheid en ongelijkheid.
<i>Gerichte communicatie</i>	Communicatie met doelgroepen was grotendeels terughoudend, hoewel in latere isolatieprojecten en leefbaarheidsmaatregelen werd ingezet op meer afstemming, wat in iets meer tevredenheid en vertrouwen resulteerde.

<i>Begeleiding</i>	In tweede helft geluidsisolatieprojecten en leefbaarheidsmaatregelen meer aandacht voor begeleiding; in overige gevallen was (pro-)actieve begeleiding beperkt. Als sprake was van begeleiding, waren gedupeerden over het algemeen meer tevreden en hadden zij meer vertrouwen.
<i>Eénloketgedachte</i>	Ieder onderdeel van het schadebeleid kende een centraal loket, maar geen overkoepelende organisatie of regie. Gedupeerden leken op zich tevreden over die separate loketten hoewel sommigen meer samenhangend beleid misten.
 Openbaarheid	Hoewel overheden probeerden open te communiceren, bleek beleid te complex en zorgden rekenfouten en gedogen voor scepsis over risico's, wat bij sommige gedupeerden resulteerde in ontevredenheid en wantrouwen.
<i>Open over totstandkoming schadebeleid</i>	Publicatie via reguliere kanalen; hoewel gepoogd werd aanvullend te communiceren en onderbouwen bleek materie veelal te ingewikkeld, waardoor effect op tevredenheid en vertrouwen beperkt bleef.
<i>Open over risico's</i>	Onder een groep omwonenden bestaat scepsis en wantrouwen over risico's en overlast, mede door gedogen overschrijdingen en eerdere fouten in informatievoorziening vanuit de overheid.
 Onafhankelijkheid	De onderdelen van het schadebeleid werden grotendeels uitgevoerd door onafhankelijke instanties en kenden veelal bestuursrechtelijke rechtsbescherming, wat leek te resulteren in tevredenheid en vertrouwen.
<i>Onafhankelijke expertise</i>	Schadeschap en Stichting Leefomgeving waren onafhankelijk gepositioneerd, eveneens waren ingeschakelde experts onafhankelijk. Dit had positieve effecten op hun imago en tevredenheid en vertrouwen gedupeerden. Onafhankelijkheid bij geluidsisolatieprojecten minder van belang, maar dit leek beperkt effect op tevredenheid of vertrouwen te hebben.
<i>Toegankelijke rechtsbescherming</i>	Isolatieprojecten en Schadeschap kenden bestuursrechtelijke rechtsbescherming; Stichting Leefomgeving Schiphol bleek geen bestuursorgaan waardoor slechts civielrechtelijke bescherming resteerde. Bij procedures Schadeschap werd veel gebruikgemaakt van bestuursrechtelijke toetsing, en deze mogelijkheid leek te resulteren in meer tevredenheid en vertrouwen bij gedupeerden.
 Voortvarendheid	De uitvoering van het schadebeleid duurde doorgaans jaren langer dan geprojecteerd; inhaalslag werd mogelijk gemaakt door organisatorische wijzigingen en gestandaardiseerde aanpak, en deze versnelde afhandeling betekende meer tevredenheid maar leek beperkt effect op vertrouwen te hebben.
<i>Redelijke termijnen</i>	De termijnen uit de procedures werden veelal niet gehaald met vele jaren vertraging tot gevolg; geluidsisolatieprojecten en Schadeschap kenden uiteindelijk inhaalslag. Over het algemeen zorgde gebrek aan naleving van termijnen voor ontevredenheid en gebrek aan vertrouwen voor aanpak overheid.
<i>Standaardisering</i>	Hantering van forfaitaire bedragen door Schadeschap stelde organisatie in staat om sneller op vele gelijksoortige beslissingen te besluiten, zodat de vertraging kon worden ingehaald, wat resulteerde in relatieve tevredenheid hoewel enige ergernis over vertraging bleef.
<i>Duidelijk tijdspad</i>	De uitvoering van schadebeleid liep in meeste gevallen jaren vertraging op ten opzichte van oorspronkelijk plan. Vooral de vertraging in de isolatieprojecten resulteerde in ontevredenheid, bij de overige onderdelen van het schadebeleid leek gebrek aan tijdspad beperkt effect op vertrouwen te hebben.

Tabel 7.1 Analyse van de toepassing van principes en instrumenten van vertrouwenwekkend schadebeleid en in hoeverre zij succesvol lijken te zijn geweest wat betreft tevredenheid en vertrouwen van gedupeerden in de casus uitbreiding van luchthaven Schiphol.

7.7 Conclusie: Schadebeleid en vertrouwen in de casus

In par. 7.3 en 7.4 werd geschetst dat het vertrouwensniveau in de casus onder spanning stond door de vele uitbreidingen van Schiphol, waardoor omwonenden het idee hadden dat groei van de luchthaven en het daaraan verbonden economisch belang van het land belangrijker werd gevonden dan hun leefomgeving. Hoewel de overheid via allerlei overlegorganen probeerde de relatie te verbeteren, overheerste het wantrouwen. Dit leek deels voort te komen uit het waterbedeffect, waardoor de verbetering van de situatie van de een zorgt voor verslechtering voor de ander; door de onduidelijkheid en meermaals gebleken onbetrouwbaarheid van de metingen en berekeningen van het vliegtuiggeluid; en door de veronderstelde belangenverstrengeling tussen de overheid en de luchthaven.

De overheid heeft via schadebeleid gepoogd om burgers te compenseren en hun vertrouwen te herstellen. Een belangrijk onderdeel van dit beleid richtte zich op hinderbeperking en bronmaatregelen om schade te voorkomen; in dit onderzoek richt ik mij echter op concrete schademaatregelen jegens omwonenden. De overheid spande zich sinds de jaren '80 in om woningen en geluidsgevoelige gebouwen te isoleren zodat minder (objectieve) geluidsoverlast zou optreden via de geluidsisolatieprojecten GIS. Rondom de aanleg van de Polderbaan besloten de landelijke en regionale overheden via een gemeenschappelijke regeling vergoedingen voor nadeelcompensatie en planschade toe te laten kennen door Schadeschap luchthaven Schiphol. Tevens werden na de ingebruikname en evaluatie van de Polderbaan in de Aldersakkoorden afspraken gemaakt over het bevorderen van de leef- en omgevingskwaliteit, om individuele gedupeerden in schrijnende situaties (aanvullend) te compenseren en om gebiedsgerichte projecten in de Schipholregio te faciliteren.

Vanuit de lens van de in hoofdstuk 4 opgestelde principes van vertrouwenwekkend schadebeleid kan worden gesteld dat de overheid heeft gepoogd omwonenden *erkenning* te bieden van hun overlast. De overheid heeft een rol gespeeld in de opzet van het schadebeleid door de geluidsisolatieprojecten en het Schadeschap te initiëren en vanuit de Alderstafel samen te besluiten tot leefbaarheidsmaatregelen. Er zijn geen excuses aangeboden voor (de rol van de overheid in het ontstaan van) de schade. Aangezien de kosten voor de schademaatregelen grotendeels aan de luchtvaartmaatschappijen werden doorbelast, lijkt de overheid geen echte financiële verantwoordelijkheid te willen dragen. Zij heeft desondanks in beperkte mate bijgedragen aan de schadevergoeding door een gedeelte van de budgetoverschrijdingen van het isolatieproject en het Schadeschap te financieren en door mee te betalen aan het werk van Stichting Leefomgeving Schiphol. Van het omkeren van bewijslast of het veronderstellen van een causaal verband was geen sprake: omwonenden moesten steeds zelf aantonen dat zij last hadden van het vliegtuiggeluid. Een groep omwonenden behield ondanks de maatregelen het gevoel dat het Rijk, mede door de aandacht voor de economische meerwaarde van de luchthaven, onvoldoende heeft erkend hoeveel overlast Schiphol en de luchtvaartmaatschappijen produceren.⁸⁸³

883 De Jong 2012, p. 77; Interviews betrokkenen 2020.

Het Rijk heeft vanuit het idee van *participatie* in het schadebeleid beperkte inspraakmogelijkheden gecreëerd, vooral gedurende de schadeafhandeling zelf: bij GIS-3 kon men meebeslissen over de vormen van isolatie, bij het Schadeschap maakte men gebruik van reacties op conceptadviezen, en Stichting Leefomgeving Schiphol stelde in zijn tweede tranche een bottom-up aanpak als voorwaarde voor bijdragen aan gebiedsgerichte projecten. De overheid begon in 2006 een permanente dialoog met alle stakeholders via de Alderstafel en later de Omgevingsraad, waar partijen zich vooral richtten op schadevoorkomende maatregelen. Inmiddels lijkt de bereidheid om aan deze tafels tot consensus te komen beperkt, en roepen partijen het Rijk op om in plaats van participatie juist meer in te zetten op regie en duidelijkere voorwaarden, uitgangspunten en handhaving.

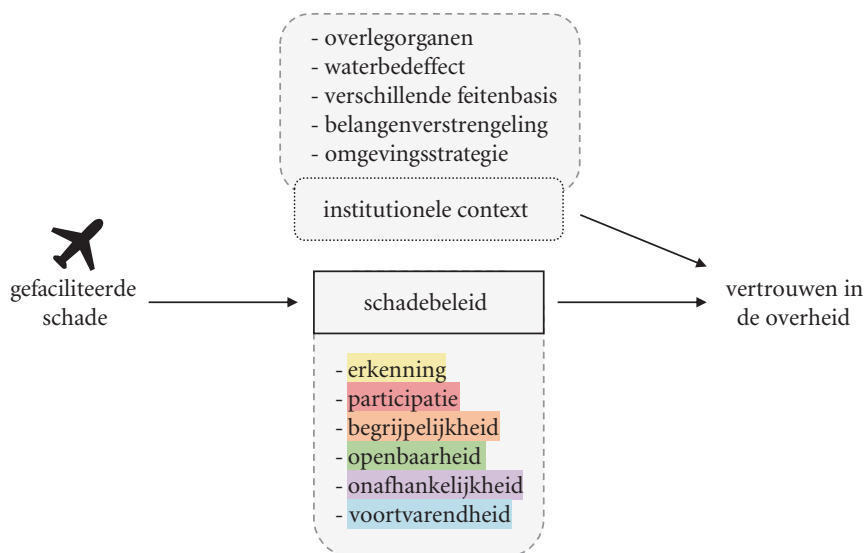
Wat betreft *begrijpelijkheid* van de schademaatregelen kan worden geconstateerd dat de overheid niet altijd goed heeft onderbouwd waarom zij bepaalde keuzes maakte, maar dit over de tijd wel verbeterde. De toepassing van geluidscontouren resulteerde in verschillende behandelingen van huizen in dezelfde straat. Dit zorgde voor onbegrip bij omwonenden. Ook de bepaling van nadeelcompensatie en planschade was dermate complex dat deze slecht werd begrepen. Stichting Leefomgeving Schiphol lijkt het meest haar best te hebben gedaan om via toelichtingen en voorbeelden haar regels te verduidelijken. Progis, het Schadeschap en de Stichting communiceerden in toenemende mate gericht naar hun doelgroepen burgers, aangezien zij het idee hadden niet alle potentiële gedupeerden te bereiken. Dit was dit niet altijd even proactief en de communicatie ‘landde’ vanwege de ingewikkelde materie niet altijd. Meer succesvol leek bewonersbegeleiding, zoals tijdens de laatste fase van de geluidsisolerende maatregelen. Ook het Schadeschap probeerde aanvragers te begeleiden, met name na de hervormingen vanaf 2011. De externe adviesbureaus hebben wellicht het grootste effect gesorteerd omdat zij als gemachtigden de juridische materie voor aanvragers ‘vertaalden’ en uitlegden. De Stichting richtte zich zeker in de tweede tranche op begeleiding en maatwerk, vooral voor individuele gedupeerden. Voor de drie onderdelen van het schadebeleid werden drie loketten ingericht. Dit had centraler kunnen worden vormgegeven, bijvoorbeeld door de drie organisaties – gespecialiseerd in hun eigen uitvoering – te laten bestaan maar aan de ‘voorkant’ voor bewoners één loket vorm te geven dat burgers doorverwees.

De overheid heeft gebruikgemaakt van de reguliere kanalen om de totstandkoming van het schadebeleid in de *openbaarheid* te brengen, door te communiceren via internet, lokale overheden en lokale media. De effectiviteit hiervan op de bekendheid van het schadebeleid leek niet altijd groot; proactieve communicatie was wellicht doelmatiger geweest om de doelgroep(en) te bereiken. Het ervaren gebrek aan openbaarheid over risico’s leek het sterkste effect te hebben gehad op de ontwikkeling van wantrouwen in de casus. De omgeving is zeer cynisch (geworden) over de informatieverstrekking vanuit Schiphol en de overheid over de mate van overlast, de groei van de luchthaven en de handhaving van eerdere (geluids- en veiligheids-)normen. Ook via compensatiemaatregelen en schadebeleid lijkt hier veel te verbeteren.

Bij het Schadeschap werd expliciet ingezet op *onafhankelijkheid*, zowel van de organisatie als van de experts die werden belast met de schadevaststelling. Dit gold ook voor Stichting Leefomgeving Schiphol, hoewel deze een schijn van partijdigheid zou kunnen hebben vanwege de (eerdere) verbondenheid van bestuursleden met het Schipholdossier. Progis hechtte minder waarde aan een

onafhankelijke organisatie en viel als uitvoeringsorganisatie onder het ministerie van V&W, maar schakelde onafhankelijke experts in bij zijn isolatieonderzoeken. Breder gezien heerste in het Schipholdossier veel wantrouwen over de (on-)afhankelijkheid tussen Schiphol en de overheid. Ook onafhankelijke schadeafhandelingsinstanties zoals het Schadeschap konden deze weerstand niet wegnemen. De schademaatregelen kenden aanvankelijk allemaal toegankelijke rechtsbescherming via reguliere bestuursrechtelijke bezwaar- en beroepsprocedures. Hoewel Stichting Leefomgeving Schiphol in 2014 geen bestuursorgaan bleek, poogde zij de geest van rechtsbescherming en zorgvuldigheid te behouden via een vorm van bezwaarprocedure. Vooral bij het Schadeschap werd veel gebruikgemaakt van de toetsingsmogelijkheid; bij Progis en de leefbaarheidsmaatregelen was het aantal burgers dat naar de rechter stapte beperkt.

Vertraging, niet *voortvarendheid*, lijkt in het verhaal over Schiphol een terugkerend fenomeen te zijn. Procedures, zowel besluitvorming als uitvoering, duurden veel langer dan aangekondigd en verwacht. Bij de uitvoering van de geluidsisolatie, bij het Schadeschap en bij de uitvoering van de gebiedsgerichte projecten uit de eerste tranche van de leefbaarheidsmaatregelen was sprake van (stelselmatige) termijnoverschrijdingen. Individuele gedupeerden leken sneller door de Stichting te worden geholpen, en in de derde fase boekten de geluidsisolatieprojecten sneller voortgang. De overheid kon bij het Schadeschap na enige tijd gebruikmaken van gestandaardiseerde bedragen om het besluitvormingsproces te versnellen. Tot slot was het tijdspad van het schadebeleid allesbehalve duidelijk voor burgers, omdat procedures mede door de overschreden termijnen vele jaren langer duurden dan verwacht. De leefbaarheidsmaatregelen via de Stichting leken het meest vast te houden aan het uitgezette tijdspad.



Figuur 7.5 Schematische weergave van de analyse van het schadebeleid rond de uitbreiding van luchthaven Schiphol via toepassing van mijn theoretisch kader van vertrouwenwekkend schadebeleid, rekening houdend met de institutionele context.

De schadeoorzaak in deze casus, geluidoverlast, is in zekere zin ongrijpbaar. De beleving verschilt per persoon en beleid wordt gemaakt op gemiddelden terwijl piekbelasting veelal voor de grootste overlast zorgt. Meerdere studies hebben uitgewezen dat bewustzijn van de overlast de ervaren overlast nog erger maakt en dat de houding over de luchthaven mede bepaalt in hoeverre men zich aan vliegtuigen ergert.⁸⁸⁴ Het lijkt daarom van groot belang om de ervaring en beleving van mensen centraal te stellen in schadebeleid.⁸⁸⁵ Dat mensen zich serieus voelen genomen, is mogelijk belangrijker dan de precieze schademaatregel. Bij de drie onderdelen van het schadebeleid werd gaandeweg meer aandacht besteed aan de individuele ervaring, vaak nadat eerst kritiek werd geuit op de aanvankelijke werkwijze.

De geluidsisolatieprojecten werden beter beoordeeld toen men aandacht besteedde aan het persoonlijke: mensen waren meer tevreden toen de organisatie zolders isoleerde terwijl dit geen formele slaapkamers waren. Ook de introductie van bewonersbegeleiders en een focus op communicatie en verwachtingenmanagement zorgden ervoor dat mensen tevredener waren over de werkzaamheden.

Het werk van het Schadeschap is vanwege de complexe juridische onderwerpen van nadeelcompensatie en planschade ver verwijderd van de normale belevingswereld van gedupeerden. Via de gestandaardiseerde aanpak, die vooral werd ontwikkeld om het hoofd te bieden aan de massale hoeveelheid schadeclaims die vrijwel niet objectiveerbaar bleek, konden gedupeerden een financiële erkenning krijgen van hun overlast. Betrokkenen merkten op dat zij steeds meer doorkregen hoe belangrijk ervaring was: het Schadeschap was opgezet vanuit de juridische zorgvuldigheid die destijds *state-of-the-art* was, maar voor verzoekers bleek juridische zorgvuldigheid minder belangrijk dan dat ze een begrijpelijke uitleg kregen over de onderbouwing van hun besluit, of hun verhaal konden doen tijdens een hoorzitting in bezwaar.⁸⁸⁶

Stichting Leefomgeving Schiphol is zich steeds meer op ervaringen van individuele gedupeerden gaan richten door meer maatwerk te gaan bieden en ‘schrijnendheid’ te bepalen op basis van de volledige persoonlijke situatie. Bij gebiedsgerichte projecten in de tweede tranche kwam de nadruk te liggen op het gebruik van projecten in plaats van de ‘stenen’ die met de projecten konden worden gerealiseerd.

Kan nu worden gesteld dat het schadebeleid het vertrouwen in de overheid, of in de luchthaven heeft hersteld? Dit lijkt slechts beperkt het geval. De – op zich relatief kleine – groep omwonenden die het gevoel heeft niet gezien te worden door de overheid en zich ondergeschikt voelen aan de groei van de luchthaven, leek de maatregelen te beschouwen als niet meer dan een goedmaker of zelfs een poging hen om te kopen. Het schadebeleid kwam onvoldoende tegemoet aan hun behoeften en kon niet compenseren voor de veroorzaakte hinder. De institutionele context, waaronder het waterbedeffect, de gewantrouwde berekeningen over risico’s en overlast, en de gepercipieerde belangenverstrengeling, leek een sterker effect op hun vertrouwen in de overheid te hebben. Vandaag de dag lijken

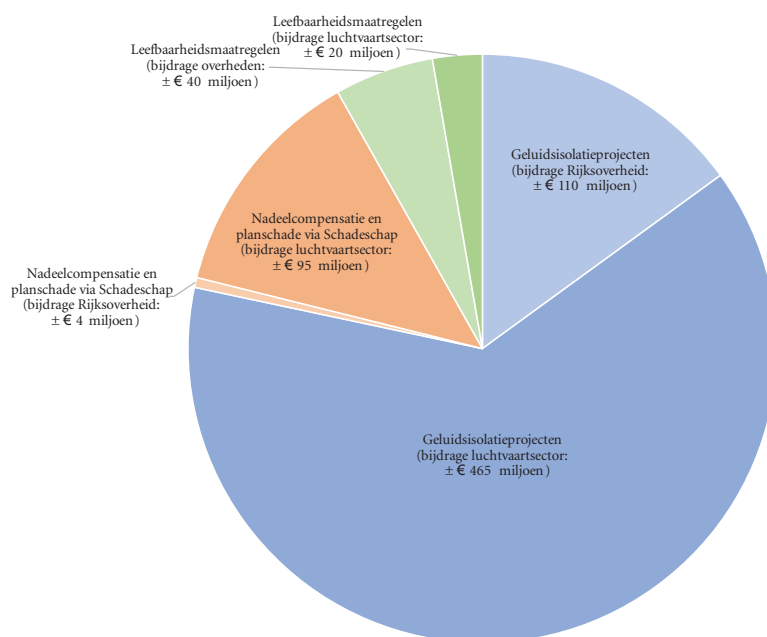
884 Broër 2006; Kroesen 2011.

885 Steinmetz 2020, p. 180-181.

886 Interviews betrokkenen 2020.

het Rijk en de luchthaven vooral in te zetten op hinderreductie;⁸⁸⁷ wellicht heeft dit op deze omwonenden een positiever effect dan schademaatregelen *after the fact*. Aan de andere kant staat ook een groep omwonenden positief tegenover de luchthaven: op basis van opinieonderzoeken lijkt een stille meerderheid het Nederlandse ‘groeibeleid’ tot op heden te steunen.

Wel kan worden geconcludeerd dat het schadebeleid zelf in toenemende mate tevredenstelde naarmate meer vertrouwenwekkende maatregelen werden geïntroduceerd, voornamelijk gericht op de individuele ervaring, participatiemogelijkheden, verbeterde communicatie, en voortvarendheid. Zo werd Progis goed beoordeeld tijdens de afloop van GIS-2 en gedurende GIS-3. Ook het Schadeschap leek na veel vertraging grotendeels te hebben geresulteerd in tevreden verzoekers. Omwonenden waren over het algemeen positief over de gebiedsgerichte projecten en de individuele gedupeerden die door de Stichting werden geholpen leken doorgaans tevreden. Tegelijkertijd zijn allerlei mensen afgewezen door deze verschillende schaderegelingen, die waarschijnlijk verre van tevreden waren over hun uitkomst en wellicht het proces.



*Figuur 7.6 Kosten van het schadebeleid rond de uitbreiding van luchthaven Schiphol.*⁸⁸⁸

⁸⁸⁷ Eindrapport Programma hinderbeperking 2021.

⁸⁸⁸ Kosten geluidsisolatieprojecten: *Eindevaluatie GIS-3* 2012, p. 7, 18; *Beleidsvaluatie GIS-3* 2013, p. 30; ‘Honderden woningen rond Schiphol niet meer geïsoleerd’, *ANP* 15 september 2004; ‘Schultz betaalt 110 miljoen voor geluidsisolatie’, *ANP* 15 september 2004; nadeelcompensatie en planschadevergoedingen: ABRvS 7 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3304; *Kamerstukken II* 2018/19, 35200 XII, nr. 1, p. 172; *Kamerstukken II* 2019/20, 35470 XII, nr. 1, p. 83; leefbaarheidsmaatregelen: *Convenant omgevingskwaliteit middellange termijn* 2008, p. 15; *Niet bij steen alleen* 2016, p. 5.

In totaal is voor het schadebeleid rondom Schiphol zoals in dit hoofdstuk op drie onderdelen besproken zo'n € 734 miljoen uitgegeven, waarvan € 580 miljoen afkomstig van de luchtvaartsector en € 154 miljoen van overheden, zoals weergegeven in figuur 7.6. Opmerkelijk is dat bijna geen afstemming plaatsvond tussen de verschillende schademaatregelen: er was vrijwel geen contact tussen Progis, het Schadeschap en Stichting Leefomgeving Schiphol.⁸⁸⁹ De door veel omwonenden en betrokkenen gemiste regie in het Schipholdossier – een rol die voor de Rijksoverheid zou zijn weggelegd – lijkt ook te ontbreken wat betreft het schadebeleid, terwijl deze gezien de financiële en maatschappelijke gevolgen zeker te rechtvaardigen zou zijn.

De coronacrisis zorgde vanaf maart 2020 voor een eerste (tijdelijke) stop op de groei van de luchtvaart. KLM ontving grootschalige overheidssteun.⁸⁹⁰ De langetermijneffecten van de crisis op de positie van de luchthaven zijn nog niet duidelijk. De coronacrisis, de navolgende economische terugval, en de toenemende aandacht voor het effect van vliegen op het milieu en klimaat zouden een verandering teweeg kunnen brengen in de positie van de luchthaven en de mogelijkheid tot verdere groei. Daarbij is het de vraag hoe het Rijk de afweging tussen woningbouw en leefbaarheid rondom de luchthaven en het economische belang van de luchthaven zal maken. In de Luchtvaartnota tot 2050 sloot men niet uit dat meer onder de aanvliegroutes zal worden gebouwd,⁸⁹¹ wat de groep potentiële gedupeerden de komende jaren zou kunnen vergroten waardoor een hernieuwd of aanvullend schadebeleid nodig zal blijken.⁸⁹² Ook rondom Lelystad Airport zou dit het geval kunnen zijn.⁸⁹³

In een krappe woningmarkt zullen toekomstige omwonenden niet altijd even weloverwogen kunnen besluiten in hoeverre zij overlast zullen ervaren. Daarbij dient te worden opgemerkt dat de mate van persoonlijke en subjectieve geluidsoverlast – geluidsbeleving – onderling kan verschillen en de hoeveelheid overlast mede daarom mogelijk niet goed te vatten is in kwantitatieve indicatoren.⁸⁹⁴ Natuurlijk gaat het bij voorkomen van nieuwe groepen gedupeerden deels om goede informatievoorziening voor toekomstige kopers – onder betrokkenen gaat het verhaal rond dat makelaars de luchtverkeersleiding vragen wanneer de stilste periodes zijn om bezichtigingen te doen plaatsvinden.⁸⁹⁵ Het Rijk zou zich af kunnen vragen in hoeverre het wijs is om (mogelijk onder druk van regionale overheden) in te blijven zetten op potentiële groei van de groep omwonenden. Als de Rijksoverheid kiest voor verdere groei van zowel het aantal omwonenden als het aantal vliegbewegingen, past het bij haar verantwoordelijkheid om een adequaat schadebeleid op, dan wel voort, te zetten, zo mogelijk op meer integrale wijze dan voorheen.

889 De diverse onderdelen van het schadebeleid werden vanuit BARIN en KLM wel centraler gecoördineerd en belegd: Interviews betrokkenen 2020.

890 Een steunpakket van € 3,4 miljard, waarvan € 2,4 miljard aan garantiestelling voor bankleningen en maximaal € 1 miljard aan directe lening door de staat: *Kamerstukken II* 2019/20, 29232, nr. 41; *Kamerstukken II* 2020/21, 29232, nr. 43; de goedkeuring van deze overheidssteun door de Europese Commissie was onvoldoende onderbouwd: Gerecht EU 19 mei 2021, ECLI:EU:T:2021:286 (*RyanAir/Commissie*).

891 De Jong, *De Telegraaf* 2 september 2019; *Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050* 2020, p. 45.

892 KLM procedeerde tegen nieuwe woningbouw in Haarlemmermeer omdat de gemeenteraad volgens haar de geluidsoverlast onvoldoende meewoog: ABRvS 2 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1163; ABRvS 2 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2872; later in 2021 wordt een uitspraak van de ABRvS verwacht over het herziene bestemmingsplan Schuildehoeve: Boele, *Noordhollands Dagblad* 1 april 2021.

893 Veel omwonenden verstuurden reeds stuitingsbrieven: 'Ruim 13.000 claims voor mogelijke schade door Lelystad Airport', *RTV Oost* 1 augustus 2020.

894 *Critical review: wonen en vliegen in de Schipholregio* 2018, p. 4-7.

895 Interviews betrokkenen 2020.

8.1 Inleiding en leeswijzer

Sinds de jaren '80 werden rondom het Groningengasveld aardbevingen geregistreerd. Vanaf medio jaren '90 erkende de Nederlandse overheid dat die aardbevingen geïnduceerd zijn: ze worden opgewekt door de gaswinning die daar plaatsvindt. De aardbevingen werden door de jaren heen sterker en frequenter. De aardbeving in Huizinge in de zomer van 2012 vormde een keerpunt: die aardbeving was heviger dan voorheen en mensen maakten zich meer zorgen.¹ De aardbeving bij Huizinge zette een ontwikkeling op gang waardoor steeds meer landelijke aandacht voor de aardbevingen kwam. Er volgde een veelheid aan onderzoeken en langzaam aan ook een veelheid aan maatregelen.

De Groningse casus is van de drie die ik bestudeer de meest complexe. Grofweg is dat aan drie factoren te wijten. Als eerste de massaliteit van het aantal (potentiële) gedupeerden: zo werd verwacht dat ongeveer 110.000 (voormalige) eigenaren in aanmerking voor een vergoeding voor waardedaling van hun woning.² Daarnaast zorgt de verstrengeling van publiek-private belangen in het zogenaamde gasgebouw voor complexiteit rondom verantwoordelijkheid. De ontdekking van het gasveld resulteerde in gigantische baten voor de exploitant Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM, een joint venture van Shell en ExxonMobil), maar zeker ook voor de overheid. Mede door de opzet van het gasgebouw, waardoor de overgrote meerderheid van het geld richting de staatskas gaat, heeft de Staat sinds het begin van de winning ruim € 417 miljard aan aardgasbaten ontvangen.³ Ten derde is de aard van de schadeoorzaak in dit dossier bijzonder onzeker. Lange tijd was (in ieder geval volgens overheid en NAM) onduidelijk in hoeverre het verminderen van de gaswinning effect zou hebben op de aardbevingen. Inmiddels is het besluit genomen om de gaswinning per 2022 te beëindigen, maar zelfs in die omstandigheid ‘weet niemand’⁴ hoe lang en hoe hevig de aardbevingen nog zullen zijn. Zelfs binnen het ‘veilige’ niveau dat momenteel wordt gehanteerd

¹ *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 52.

² IMG 1 september 2020.

³ De aardgasbaten bestaan uit dividenden, vennootschapsbelastingen en inkomsten uit grond en reserves: CBS 2019; inmiddels is dit bedrag gegroeid.

⁴ SodM 19 juni 2020.

resteert een kans – zij het een kleine(re) – op een zwaardere aardbeving dan voorheen.

In par. 8.2 beschrijf ik de geschiedenis van de gaswinning en de schadeafhandeling op hoofdlijnen. Vervolgens kijk ik in par. 8.3 naar een aantal graadmeters waaraan het (verlies van) vertrouwen kan worden afgelezen: er zijn een aantal kwantitatieve onderzoeken over het vertrouwensniveau in Groningen, en deze vul ik aan met secundaire bronnen: informatie vanuit toezichthoudende instanties; kwalificaties vanuit betrokken bestuurders over het vertrouwen dat zij ervaren; en kritiek vanuit belangenvertegenwoordigers en protestgroepen en de rechtszaken die zij voeren. Daarbij moet worden opgemerkt dat het schadebeleid niet alle ontwikkelingen in de vertrouwensrelatie tussen Groninger en overheid kan verklaren. Twee contextuele factoren – de verwevenheid van overheid en NAM in het Gasgebouw, en de bepaling van de hoeveelheid gaswinning – zijn tevens van belang om het vertrouwensverlies in de overheid te kunnen begrijpen en duiden, en deze bespreek ik derhalve in par. 8.4.

De complexiteit maakt ‘Groningen’ een moeilijke casus om te doorgronden. Om recht te doen aan de casus behandel ik het volledige beleid dat naar aanleiding van schade is ingezet in par. 8.5. Dat is noodzakelijk om een goed beeld te krijgen van de casus en om te begrijpen waarom de relatie tussen Groningers en de overheid is verslechterd: de ondoorgrondelijkheid van het pakket aan maatregelen is een onderdeel van het probleem. In de casus kunnen vijf onderdelen van het schadebeleid worden onderscheiden. Dat gaat dan om:

1. Fysieke schade: door de aardbevingen ontstaat fysieke, ofwel constructieve, schade aan gebouwen (par. 8.5.1).
2. Waardedaling gebouwen: het voortdurende risico op aardbevingen en schade heeft een effect op de huizenmarkt, waardoor gebouwen in waarde dalen (par. 8.5.2).
3. Immateriële schade: de langdurige blootstelling aan aardbevingsrisico’s én de langdurige onzekerheid rondom de schadeafhandeling nopen om smartengeld (par. 8.5.3).
4. Versterkingsoperatie: om toekomstige schade te voorkomen moeten bestaande en toekomstige gebouwen worden versterkt dan wel steviger worden gebouwd (par. 8.5.4).
5. Leefbaarheidsmaatregelen: een brede noemer voor een groots pakket aan maatregelen rondom de toekomst, economie en leefbaarheid van de regio (par. 8.5.5).

Omdat binnen de verschillende schadevormen de afgelopen acht jaar bovendien allerlei maatregelen zijn geïnitieerd, probeer ik deze ontwikkelingen vooral op hoofdlijnen te behandelen.⁵ Van iedere vorm van schadeafhandeling bespreek ik opzet, wijzigingen en verloop, en ik vorm aan de hand van diverse bronnen – evaluaties, onderzoeken van toezichthouders, belangenbehartigers, rechtszaken

⁵ Zie bijvoorbeeld uitvoeriger: *Literatuurstudie Maatschappelijke Gevolgen* 2018; Oldenhuis e.a. 2019; Postmes e.a. 2020; Boudel op Rieg 2020.

en mediaberichten – een beeld van de wijze waarop dit onderdeel van het schadebeleid werd gewaardeerd.

In par. 8.6 analyseer ik het schadebeleid vervolgens aan de hand van de in hoofdstuk 5 opgestelde principes van vertrouwenwekkend schadebeleid en de beleidsinstrumenten die het nastreven van die principes kunnen ondersteunen. In deze analyse beschrijf ik stuk voor stuk in hoeverre de principes en instrumenten zijn terug te vinden, waarom deze wel of niet lijken te zijn toegepast, en waar hun aanwezigheid of ontbreken toe heeft geleid: hoe werden de instrumenten beoordeeld, is er een relatie met het vertrouwensherstel te ontdekken? In de laatste paragraaf 8.7 reflecteer ik op het complexe systeem van schadebeleid en het vertrouwensverlies in Groningen en beantwoord ik de centrale onderzoeksvraag van dit hoofdstuk: wat was de bijdrage van de interdisciplinaire principes en beleidsinstrumenten in het verloop van het vertrouwen van burgers in hun overheid in de casus?

Een aantal kanttekeningen bij dit hoofdstuk. De gaswinning en de schadeafhandeling hiervan lopen nog: het Instituut Mijnbouwschade Groningen behandelt claims omtrent fysieke schade, waardedaling en immateriële schade; de versterking wordt uitgevoerd door de Nationaal Coördinator Groningen; binnen het Nationaal Programma Groningen worden tot 2030 leefbaarheidsmaatregelen beoogd. Recente maatregelen zijn nog beperkt in werking getreden of geëvalueerd. Ik benoem de ontwikkelingen in dit hoofdstuk maar kan nog niet analyseren in hoeverre recent beleid in de praktijk vertrouwenwekkend werkt.

Dit hoofdstuk gaat over ‘Groningen’ vanwege de oorzaak van de bevingen die in het Groningengasveld ligt, en het feit dat de meeste schade plaatsvindt in Groningse gemeenten. Ook in Drenthe vinden aardbevingen door de gaswinning plaats – sterker nog, daar was de eerste geregistreerde aardbeving rondom het gasveld.⁶ Het potentiële samenspel met de mijnbouwactiviteiten rondom de zoutwinning in Drenthe die ook bodembeweging veroorzaken maakt de Drentse situatie nog complexer.⁷ Ik ga hier in dit hoofdstuk niet op in, omdat het schadebeleid naar aanleiding van de aardbevingen zich richt op de provincie Groningen; de provincie Drenthe is bijvoorbeeld niet betrokken bij bestuurlijke overleggen of overeenkomsten.⁸

De aardbevingen lijken op internationale schaal misschien ‘licht’. De zwaarste gemeten aardbeving in Groningen is 3,6 op de schaal van Richter (SvR), vergeleken met bijvoorbeeld de zware aardbeving bij Japan in 2011 van 8,9 op de SvR.⁹ Daarbij moet niet worden vergeten dat de schaal van Richter logaritmisch werkt – dus de aardbeving in Huizinge van 3,6 is tien keer zwaarder dan 3,5. Bovendien verklaren andere factoren waarom veel onrust en schade ontstaat, zoals de diepte van de aardbeving – in Groningen zijn deze dicht bij de oppervlakte – de duur van de aardbeving, en de grondversnelling die optreedt, onder meer door het soort ondergrond.¹⁰ Er vinden feitelijk dicht bij de oppervlakte vrij veel ‘lichtere’ doch

6 Andeweg 2013, p. 6-9; *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015.

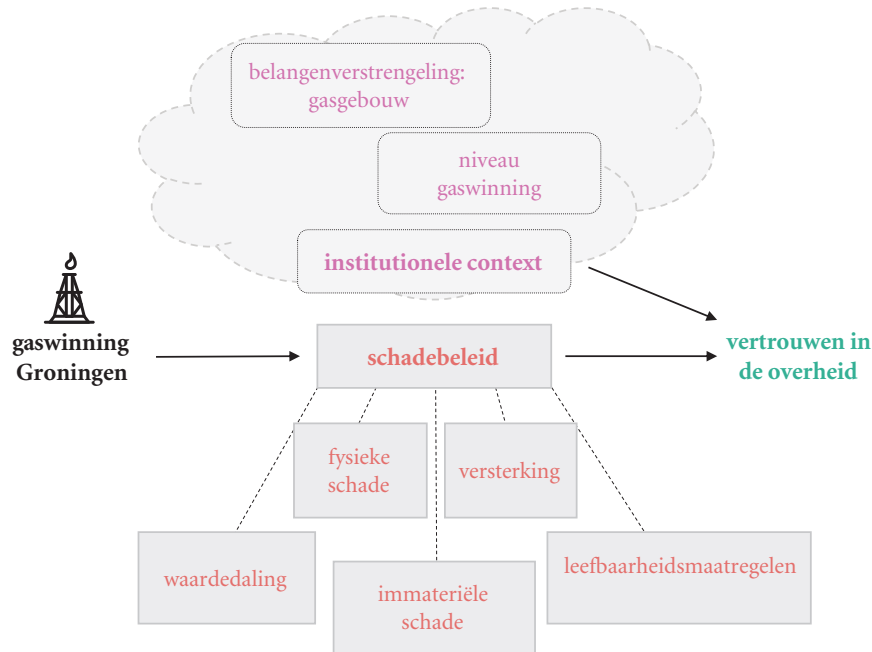
7 ‘Zoutwinning: wel schade, nauwelijks baten’, *RTV Drenthe* 14 oktober 2019.

8 Zoals het Bestuursakkoord 2014.

9 ‘Zware aardbeving noorden Japan, doden door tsunami en branden’, *NRC* 11 maart 2011.

10 *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 27-30; zie ook Damveld 2020, p. 61-69.

langdurige bevingen plaats in zompige grond in een gebied dat volstaat met oude gebouwen.¹¹



Figuur 8.1 Schematische weergave van de analyse in dit hoofdstuk: wat is, rekening houdend met de institutionele context, het effect van schadebeleid rond de gaswinning in Groningen op het vertrouwen in de overheid?

8.2 Gaswinning in Groningen

Sinds de zwaardere aardbevingen is veel aandacht gekomen in media en onderzoek voor de (gevolgen van de) gaswinning in Groningen. In deze paragraaf geef ik een beknopte geschiedenis van de gebeurtenissen in de casus, met een nadruk op de schade en schadeafhandeling.¹² Ter afsluiting geef ik in figuur 8.2 de belangrijkste ontwikkelingen in de casus weer als tijdlijn, en presenteer ik in figuur 8.3 een kaart waarin de locatie van het Groningengasveld en de seismische risico's voor het omliggende gebied worden weergegeven.

¹¹ Kockelkoren 2018; NCG, 'Historische en culturele waarde' 2021.

¹² Zie voor een meer uitvoerige geschiedenis: *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015; Brandsma, Ekker & Start 2016; *Literatuurstudie Maatschappelijke Gevolgen* 2018; Oldenhuis e.a. 2019; Damveld 2020; Busscher e.a. 2020.

1959-1985: Ontdekking Groningengasveld en begin gaswinning

In 1959 ontdekte de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM), een joint venture van Shell en ExxonMobil, bij Slochteren het Groningengasveld. De Staat wilde bij zowel winning als afzet van het gas betrokken zijn en verleende in 1963 een eeuwigdurende concessie aan NAM.¹³ In die concessie werd opgenomen dat de winning zou plaatsvinden via een Maatschap opgericht via de Minister van Economische Zaken goedgekeurde Overeenkomst van Samenwerking tussen NAM en staatsbedrijf Staatsmijnen (later EBN), en de afzet via de nieuwe NV Nederlandse Gasunie, met de Shell, Exxon, Staatsmijnen en de Staat als aandeelhouders. Zo werd het zogenaamde ‘gasgebouw’ gecreëerd.¹⁴

De gasbubbel bleek de grootste van Europa en leverde Nederland en NAM enorme rijkdommen op. De Groningers waren voornamelijk trots op de bijdrage die hun provincie aan het succes van Nederland kon leveren, en ervaarden (beperkte) voordelen via werkgelegenheid, lokale donaties van NAM en pachtovereenkomsten voor de boorinstallaties.¹⁵ Vanwege de oliecrisis besloot het Rijk in 1974 het zogenaamde kleineveldenbeleid te gaan volgen: in principe eerst de kleine velden leeg, Groningen vormde een ‘balans’.¹⁶

Deskundigen namen aan dat door de gaswinning bodemdaling zou optreden, als (simpel gezegd) een gedeelte van de aardlaag langzaam en gelijkmatig werd weggepompt.¹⁷ Volgens de Mijnwet (en diens opvolger de Mijnbouwwet) en art. 6:177 BW is de exploitant, de concessiehouder, aansprakelijk voor schade die optreedt naar aanleiding van de gaswinning.¹⁸ In 1983 werd daarom de Commissie Bodemdaling opgericht, zodat met geld van NAM schade van bodemdaling kon worden vergoed.¹⁹

1986-2011: De eerste geregistreerde bevingen en discussies over causaliteit

Hoewel de eerste getuigenverslagen over aardbevingen in Noordoost-Groningen uit 1976 stamden, vond de eerste geregistreerde aardbeving van 2,7 op de schaal van Richter (SvR) plaats in 1986 rond Assen.²⁰ Volgens onderzoek van NAM konden aardbevingen geen gevolg zijn van de gaswinning: alleen bodemdaling kon met de exploitatie in verband worden gebracht.²¹ Een select aantal deskundigen, waaronder meest prominent Meent van der Sluis, bracht de aardbeving wel in verband met de gaswinning.²² Het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI) begon een netwerk van ondergrondse seismometers te plaatsen rondom Assen.²³

Na deze eerste geregistreerde beving werd tegenstrijdig onderzoek gepubliceerd over de oorzaak van de trillingen. Rapporten vanuit NAM en TU Delft

13 *Stcrt.* 1963, nr. 126; zie meer uitgebreid Roggenkamp, *NJB* 2015/1247, p. 1709-1715; Roggenkamp 2019.

14 Roggenkamp, *NJB* 2015/1247; Van Gastel, Van Maanen & Kuijken 2014.

15 *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 34.

16 *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 34-35.

17 *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 26-27, 34.

18 Oldenhuis, *NJB* 2015/1249, p. 1724-1732.

19 Commissie Bodemdaling 2020; *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 35.

20 Andeweg 2013; *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015.

21 Van Dunné, *NJB* 2014/2264.

22 *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 37-38; Van der Sluis 1989.

23 *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 37.

leken verband met de gaswinning uit te sluiten, terwijl onafhankelijke geologen dit tegenspraken.²⁴ In 1993 rapporteerde de door minister van EZ ingestelde Begeleidingscommissie Onderzoek Aardbevingen dat niet alleen bodemdaling, maar ook bodembeweging met een intensiteit van maximaal 3,3 op de SvR te verwachten was rond het Groningenveld. Hoewel kennis over de ondergrond ontbrak, verwachtte zij dat schade aan gebouwen gering zou blijven.²⁵ NAM erkende het verband in 1995 in een brochure,²⁶ en maakte in 1997 bekend schade te zullen gaan vergoeden, maar hield vol dat causaliteit niet vaststond.²⁷ Twee zwaardere bevingen rond Roswinkel vormden aanleiding voor onderzoekers van het KNMI om het maximale risico bij te stellen naar 3,8 op de SvR.²⁸ De aardbevingen leidden tevens tot de instelling van de Technische commissie bodembeweging (Tcbb) in 2000.²⁹ De commissie had als taak de minister te adviseren en gedupeerden van bodembeweging te informeren over schadeclaims en kreeg later ook de taak van contra-expertise.³⁰

In 2002 werd een nieuwe Mijnbouwwet ingevoerd ter opvolging van de nog uit 1810 stammende voorganger.³¹ De concessie van NAM kon in de nieuwe Mijnbouwwet gelezen worden als een vergunning, waarvoor vanaf inwerking-treding winningsplannen moesten worden ingediend en vervolgens goedgekeurd door de minister van EZ. Dat plan moest onder meer een analyse bevatten van de risico's van de mijnbouwactiviteiten. NAM leverde eind 2003 haar eerste winningsplan in en dit werd na een aanvullende risicoanalyse goedgekeurd door de minister. In een nieuwe publieksbrochure gaf NAM aan dat geringe schade aan gebouwen kon optreden en hoe bewoners dit konden verhalen, met de mogelijkheid om de Tcbb in te schakelen.³² Een beving van 3,5 op de SvR, de zwaarste tot dan toe, in Westeremden/Middelstum leidde in 2006 tot ongerustheid bij de bevolking. Groningers maakten zich in toenemende mate zorgen over de (langdurige) effecten van de bevingen en in hoeverre de berekeningen over de maximale risico's stand konden houden.³³

2012-2014: De 'naschokken' van de aardbeving in Huizinge

Op 16 augustus 2012 vond de zwaarste aardbeving tot op heden plaats in Huizinge. De beving had een intensiteit van 3,6 op de SvR en duurde langer dan voorgaande bevingen. Bewoners gingen de straat op en lokale media deden tot diep in de nacht verslag; de stemming was omgeslagen, er was veel schade ontstaan, en bewoners maakten zich veel meer zorgen dan eerst.³⁴ Het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM of Staatstoezicht), NAM en het KNMI voerden onderzoeken uit. De in november aangetreden nieuwe minister van EZ Kamp voerde het

24 *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 37-39; Joustra, *De Volkskrant* 27 maart 1999; Brandsma, Ekker & Start 2016, p. 80-85.

25 Begeleidingscommissie Onderzoek Aardbevingen 1993.

26 *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 41.

27 Oldenhuis, *NJB* 2015/1249, p. 1726.

28 *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 39-42.

29 Instellingsbesluit Technische commissie bodembeweging, *Stert.* 2000, 19; *Stert.* 2001, 76.

30 *Stb.* 2002, 617.

31 *Stb.* 2002, 617; Roggenkamp, *NJB* 2015/1247, p. 1712-1714.

32 *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 45.

33 *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 47.

34 *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 52.

eerste Tweede Kamerdebat over de kwestie in januari 2013, toen deze onderzoeken gereed waren. Het Staatstoezicht raadde aan om de gaswinning uit het Groningenveld 'zo snel mogelijk en zo veel als mogelijk en realistisch is, terug te brengen'³⁵ en adviseerde 'snelle besluitvorming'³⁶ omdat zij het risico inmiddels als 'hoog' classificeerde en aardbevingen tussen 4 en 5 op de SvR niet uitsloot. De minister gaf aan te overleggen met NAM en maatregelen te nemen om schade af te handelen en in de toekomst te voorkomen, maar dat conclusies van de onderzoeken tegenstrijdig waren en meer kennis benodigd was ten behoeve van besluitvorming over het nieuwe winningsplan, dat eind 2013 moest worden ingediend.³⁷

Ondertussen namen volksvertegenwoordigers een aantal maatregelen. Zo werd in april de Onafhankelijke Raadsman, een soort ombudsman, naar aanleiding van een Tweede Kamermotie³⁸ in het leven geroepen om een plek te bieden 'waar bewoners terecht kunnen met vragen en zorgen over de gaswinning en daardoor ontstane schade.' Een maand later stelde de Provincie Groningen een onderzoekscommissie in omdat zij van mening was dat de onderzoeken namens EZ en NAM onvoldoende aandacht hadden voor het toekomstperspectief van de regio.³⁹ Deze Commissie Duurzame Toekomst Noord-Oost Groningen (ook wel commissie-Meijer) adviseerde drie programmalijnen in te stellen, waar maatregelen onder vallen als het aardbevingsbestendig maken van gebouwen, verbeteringen voor de schadeafhandeling, en plannen om de woningmarkt en leefomgeving te verbeteren.⁴⁰ Daarnaast stelde de Commissie een Dialoogtafel met onafhankelijke voorzitter voor, waar betrokken partijen aan gezamenlijke adviezen konden werken.⁴¹ Eind januari 2014 presenteerden kwartiermakers Wallage en Van Geel hun plan.⁴²

Diezelfde maand sloten Rijksoverheid, provincie en negen gemeenten het bestuurlijk akkoord *Vertrouwen op herstel en herstel van vertrouwen*.⁴³ In het akkoord werd vastgesteld dat een grootschalige versterkings- en schadeafhandelingsoperatie – door NAM geraamd op € 750 miljoen – zou beginnen. De schadeafhandeling zou op afstand komen van NAM via een 'professionele uitvoeringsorganisatie'.⁴⁴ Hiernaast kwam een onafhankelijk fonds voor 'speciale situaties'.⁴⁵ Woningeigenaren binnen het gebied kregen een 'waardeverhogend pakket' gericht op duurzaamheid.⁴⁶ Er moest worden gewerkt aan een leefbaarheidsplan, waarvan de contouren reeds door de commissie-Meijer waren geschetst, en aan stimulering van de regionale economie via een Economic Board;

35 *Aardbevingen in de provincie Groningen* 2013, p. 10; het SodM noteert dat het verwacht dat alleen door 'heel drastisch te reduceren of zelfs te stoppen... te verwachten [is] dat er na enkele jaren vrijwel geen voelbare aardbevingen zullen optreden' (p. 8), maar dat het begrijpt dat dit niet realistisch is gezien leveringsverplichtingen.

36 *Aardbevingen in de provincie Groningen* 2013, p. 9.

37 *Kamerstukken II* 2012/2013, 33529, nr. 1.

38 *Kamerstukken II* 2012/2013, 33529, nr. 4.

39 Eindadvies 'Vertrouwen in een duurzame toekomst' 2013.

40 Eindadvies 'Vertrouwen in een duurzame toekomst' 2013, p. 7.

41 Eindadvies 'Vertrouwen in een duurzame toekomst' 2013, p. 45-46.

42 Van Geel & Wallage 2014.

43 Bestuursakkoord 2014.

44 Bestuursakkoord 2014, p. 3.

45 Bestuursakkoord 2014, p. 4.

46 Bestuursakkoord 2014, p. 5.

NAM en de regio zouden gezamenlijk voor deze initiatieven betalen.⁴⁷ Het akkoord creëerde een belangrijke rol voor de Dialoogtafel, waar partijen met elkaar op een ‘gelijk speelveld’ zouden kunnen overleggen over de te nemen maatregelen: een ‘permanente dialoog’.⁴⁸

De NAM werkte aan de professionele organisatie voor schadeafhandeling en versterking. In augustus 2014 publiceerde zij een schadeprotocol⁴⁹ en in oktober sloot zij een contract met het nieuwe Centrum Veilig Wonen (CVW), een B.V. met als aandeelhouders Arcadis en CED.⁵⁰ Het CVW ging van start in 2015.

Ondertussen hielden partijen zich bezig met het nieuwe winningsplan. NAM diende in december 2013 een plan in voor drie jaar, en SodM adviseerde de minister hier niet mee in te stemmen vanwege onvoldoende risicomatregelen.⁵¹ Het kabinet stemde echter in het voorjaar van 2014 alsnog in met het plan, onder voorwaarde dat de productie bij Loppersum, het meest kwetsbare gebied, sterk werd teruggebracht en maatregelen rond schadeherstel en versterking werden genomen.⁵² Het plan werd naar aanleiding van zienswijzen enigszins gewijzigd en in januari 2015 besloot de minister definitief in te stemmen;⁵³ via een wijzigingsbesluit werd het toegestane winningsniveau enkele maanden later teruggebracht.⁵⁴

2015-2018: Kritiek vanuit de Onderzoeksraad, de rechter draait de gaskraan terug, en de introductie van de Nationaal Coördinator Groningen

Het jaar 2015 vormde een omslagjaar wat betreft de opinie over het handelen van de Staat. De Onderzoeksraad voor de Veiligheid (OvV) publiceerde in februari een kritisch rapport naar de mate waarin veiligheid een rol speelde bij de besluitvorming rond de gaswinning in Groningen.⁵⁵ Het veiligheidsrisico werd door de overheid en NAM als ‘verwaarloosbaar’⁵⁶ beschouwd en zij waren niet zorgvuldig omgegaan met de veiligheid van burgers. De oorzaak hiervoor zag de OvV in de opbouw van het Gasgebouw en de verstrengeling van overheid en private partijen, die onvoldoende verantwoording hoefden af te leggen. Daarom beval de Onderzoeksraad aan andere ministeries te betrekken, de onafhankelijkheid van SodM te versterken, meer aandacht te hebben voor het burgerperspectief, de onderzoeksplicht voor mijnbouwondernemingen te versterken en transparanter te communiceren over risico’s.⁵⁷

In februari sloten Rijk, provincie en gemeenten tevens een aanvullend bestuursakkoord dat afspraken bevatte over bouwkundig versterken en de veiligheid en normering daarvan; een programmatische aanpak voor de stad Groningen; en een ‘publiek spoor’.⁵⁸ Met de instelling van een Overheidsdienst Groningen moest ‘de slagkracht worden vergroot, de effectiviteit verbeterd, de

47 Bestuursakkoord 2014, p. 6-7.

48 Bestuursakkoord 2014, p. 1.

49 *Protocol Schadeafhandeling* 2014.

50 *Audit CVW* 2017, p. 15.

51 *Advies Winningsplan* 2014.

52 *Stcrt.* 2014, 7659.

53 *Instemming gewijzigd winningsplan* 2015.

54 *Kamerstukken II* 2014/15, 33529, nr. 174.

55 *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 15.

56 *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 88.

57 *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 90-91.

58 *Aanvulling bestuursakkoord* 2015.

transactiekosten verminderd en de ontzorging van inwoners en individuele gemeenten toenemen.⁵⁹ Deze overheidsdienst werd aangestuurd door de Nationaal Coördinator Groningen (NCG), die per 1 mei werd ingesteld en als taak kreeg het opstellen en (doen) uitvoeren van het Programma Aardbevingsbestendig en Kansrijk Groningen.⁶⁰

Medio 2015 werd vastgesteld dat betrokkenen niet tevreden waren over de rol van de Dialoogtafel en dat een echte ‘dialogoog’ niet tot stand kwam.⁶¹ De deelnemers aan de Tafel besloten hun overleg te beëindigen. De maatschappelijke organisaties aan de tafel creëerden collectieve belangenorganisatie Groninger Gasberaad om hun input te kunnen bundelen richting NCG en NAM.⁶²

In november 2015 vernietigde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State het gaswinningsbesluit dat de minister eerder dat jaar had genomen.⁶³ Volgens de Afdeling was onvoldoende gemotiveerd waarom verdere beperking van de gaswinning niet mogelijk was, terwijl zij dit noodzakelijk achtte in verband met de veiligheidsrisico's. Via een voorlopige voorziening maximeerde de Afdeling het niveau van het te winnen gas.⁶⁴ Groningers beschouwden deze uitspraak, gecombineerd met het advies van de OvV, als een grote overwinning: toonaangevende instanties onderschreven dat hun veiligheid onvoldoende was beschermd.⁶⁵

Naar aanleiding van het aanvullend bestuursakkoord had de minister de Commissie Omgaan met Risico's van Geïnduceerde Aardbevingen (Commissie-Meijdam) ingesteld om advies uit te brengen over veiligheidsnormen. Zij adviseerden eind 2015 een grenswaarde te hanteren voor versterking van bestaande en nieuwbouw⁶⁶ en dit advies werd overgenomen door de minister.⁶⁷ De NCG publiceerde conform haar opdracht eind 2015 een Meerjarenprogramma. Dit programma beoogde de leefbaarheid en economie in Groningen te verbeteren door maatregelen rond de schadeafhandeling, versterking en woningmarkt, na overleg met een maatschappelijke en bestuurlijke stuurgroep.⁶⁸

Aan de kant van de schadeafhandeling was veel kritiek op het handelen van NAM via het CVW. NAM zou zich alsnog te veel bemoeien met de schadeafhandeling.⁶⁹ Vanuit Groningen kwam de oproep om de schadeafhandeling naar het publieke domein te tillen vanwege de betrokkenheid van de Staat bij de gaswinning.⁷⁰ De overheid mengde zich op onderdelen in het proces van schadeafhandeling: alternatieve geschilbeslechting werd gefaciliteerd door de Arbiters

59 Aanvulling bestuursakkoord 2015, p. 4.

60 Instellingsbesluit Nationaal Coördinator Groningen, *Stcrt.* 2015, 12511.

61 Stoker e.a. 2015.

62 Groninger Gasberaad 2015.

63 ABRvS 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3578; zie ook De Graaf & Marseille, *AA* 2018.

64 De minister laat dit in stand: *Kamerstukken II* 2015/16, 33529, nr. 212.

65 ‘Veiligheid Groningers genegeerd’, *NRC* 18 februari 2015; Klomp, *AD* 18 november 2015.

66 Eindadvies Commissie-Meijdam 2015, p. 8.

67 *Kamerstukken II* 2015/16, 33529, nr. 212.

68 *Kamerstukken II* 2015/16, 33529, nr. 212; *Meerjarenprogramma* 2015.

69 *Audit CVW* 2017.

70 *Naar een nieuwe schadeafhandeling* 2017.

Bodembeweging⁷¹ en het wettelijk bewijsvermoeden werd geïntroduceerd, waardoor de bewijslast voor fysieke schade bij NAM kwam te liggen.⁷²

In maart 2017 uitte de OvV zich kritisch over de opvolging van hun aanbevelingen. De schadeafhandeling was ‘bureaucratisch en procedureel’ en ‘gefragmenteerd’.⁷³ De overheid zou de regie in handen moeten nemen. Een dag later, op 31 maart 2017, kwam een stop op de schadeafhandeling: NAM werd uit het proces gehaald. NAM zou schades tot dat moment afhandelen en per 1 juli zou een nieuw schadeproces worden ingevoerd onder een aan te wijzen Onafhankelijke Commissie Schade.⁷⁴ Deze deadline werd niet gehaald. De regio – gemeenten, provincie, maatschappelijke organisaties – bundelde haar krachten en schreef een manifest met vier pijlers: verantwoordelijke Staat, rechtvaardige schadebepaling, menselijke maat en onafhankelijkheid.⁷⁵ Minister Kamp en de NCG kwamen met een voorzet voor een nieuw protocol, maar dat was voor de regio niet bevredigend.⁷⁶

Haagse verhoudingen veranderden en het regeerakkoord uit de herfst van 2017 bevatte nieuwe afspraken over Groningen: de gaswinning moest worden teruggebracht, er kwam een onafhankelijk schadefonds en de versterking moest onder regie van de NCG flink op gang komen.⁷⁷ In november 2017 vernietigde de Afdeling opnieuw een winningsbesluit, omdat de minister het besluit onvoldoende had gemotiveerd en de risico’s voor burgers onvoldoende had onderzocht.⁷⁸

2018-heden: Publieke regie

Vanwege onenigheid over de nieuwe aanpak hield de tijdelijk bedoelde ‘stop’ op de schadeafhandeling vanaf 31 maart 2017 lang aan. Een aardbeving van 3,4 op de SvR bij Zeerijp op 8 januari 2018 creëerde een nieuw gevoel van politieke urgentie. De beving werd door veel inwoners als ‘beangstigend’⁷⁹ ervaren, door sommigen zelfs meer dan de beving bij Huizinge uit 2012, aangezien de opgetreden grondversnelling ‘beduidend hoger’⁸⁰ was. Minister-president Rutte maakte excuses aan de Groningers⁸¹ en op 31 januari maakte nieuwe minister van EZK Wiebes een nieuw, tijdelijk, systeem van publieke schadeafhandeling bekend.⁸² Via een nieuw schadeprotocol, gebaseerd op de vier pijlers van de regio, zou de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (TCMG) al binnen enkele weken schade gaan vergoeden. Wellicht nog belangrijker was de aankondiging vanuit het kabinet dat de gaskraan vervroegd dicht zou worden gedraaid: per

71 Instellingsbesluit Arbiters Aardbevingsschade, *Stcrt.* 2016, 22187; Instellingsbesluit Arbiters Bodembeweging, *Stcrt.* 2016, 21738.

72 Wet bewijsvermoeden gaswinning Groningen, *Stb.* 2016, 553.

73 *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2017.

74 ‘Vanaf 1 juli nieuwe procedure voor afhandeling schades’, *Nationaal Coördinator Groningen* 31 maart 2017. *Naar een nieuwe schadeafhandeling* 2017.

75 ‘Bodembeweging en Gasberaad verwijzen laatste versie schadeprotocol naar prullenmand’, *RTV Noord* 18 juli 2017; Interviews betrokkenen 2020.

76 *Vertrouwen in de toekomst* 2017, p. 42-43.

77 ABRvS 15 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3156.

78 *Advies Groningen-gasveld* 2018, p. 48.

79 *Advies Groningen-gasveld* 2018, p. 48.

80 ‘Rutte trekt boetekleed aan: ‘Wij hebben diep spijt en maken excuses’, *RTV Noord* 14 januari 2018.

82 Besluit mijnbouwschade Groningen, *Stcrt.* 2018, 6398; *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 423.

2022 werd de gaswinning gehalveerd en per 2030 beëindigd,⁸³ volgens de media een ‘historisch besluit’.⁸⁴ De gaswinning liet volgens het kabinet ‘een grotere voetafdruk in de regio achter dan nog maatschappelijk aanvaardbaar is.’⁸⁵ Omdat het besluit zou resulteren in verminderde omzet en winst voor NAM, en de financiering van de publiekrechtelijke schadeafhandeling tevens moest worden verhaald op NAM, moest nog worden onderhandeld over de financiële afrekening.⁸⁶

De TCMG ging van start op 17 maart 2018, maar kende een moeizaam begin omdat zij haar eigen werkwijze nog moest ontwikkelen, deskundigen moest rekruteren, en geconfronteerd werd met ruim 13.000 meldingen van het voorgaande jaar.⁸⁷ De versterkingsoperatie vormde een grotere teleurstelling voor Groningers. Vanwege de verminderde gaswinning wilde Wiebes onderzoeken of versterking van alle aangewezen en aangeschreven woningen nog nodig was, waardoor na de ‘stop’ op de schadeafhandeling een ‘stop’ op de versterking kwam. Dit stuitte op veel verzet. Nationaal Coördinator Groningen Alders stapte op omdat volgens hem gerechtvaardigd vertrouwen was gewekt bij de huizeigenaren dat versterking plaats zou vinden.⁸⁸ De Mynraad adviseerde uiteindelijk dat voor ruim 1500 aangeschreven woningeigenaren gerede verwachtingen waren gewekt en versterking door moest gaan.⁸⁹

Wiebes kondigde begin 2019 ‘het jaar van uitvoering’ aan.⁹⁰ In het nieuwe Bestuurlijk Overleg Groningen, een overlegstructuur tussen Rijk en regio, werd een versnellingspakket afgesproken.⁹¹ Voor zowel schadeafhandeling en versterking werden maatregelen aangekondigd om de uitvoering spoediger en beter te laten verlopen.⁹² Volgens Wiebes leidden inefficiënties binnen het CVW tot veel vertraging dus werd per 2020 een einde gemaakt aan zijn rol in de versterking⁹³ en de NCG aangewezen als tijdelijke publieke uitvoeringsorganisatie.⁹⁴

In juli 2019 oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State wederom dat de minister een gaswinningsbesluit onvoldoende had gemotiveerd.⁹⁵ Omdat mogelijkheden waren gevonden om de gaswinning eerder te beëindigen, kondigde minister Wiebes in september 2019 aan dat de gaswinning in 2020 al onder het veilig bevonden niveau van 12 miljard kubieke meter kon komen en dat de gaskraan per 2022 helemaal dicht zou kunnen.⁹⁶ De Afdeling keurde medio 2020 voor het eerst een winningsbesluit goed: mede dankzij de vervroegde stop

83 *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 457; Wet minimalisering gaswinning Groningenveld, *Stb.* 2018, 371; Roggenkamp 2019.

84 ‘Kabinet wil gaskraan helemaal dichtdraaien in 2030: ‘Historische stap’, *RTL Nieuws* 29 maart 2018; Van den Berg & Giebels, *De Volkskrant* 29 maart 2018.

85 *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 457, p. 1.

86 Wat die verdeling precies inhoudt, is nog niet bekend. Hoewel in juni 2018 een Akkoord op Hoofddijnen is gesloten (*Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 493; *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 525) worden de onderhandelingen voortgezet in arbitrage: *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 768.

87 Miskovic, *RTV Noord* 15 oktober 2018; *Jaarverslag TCMG* 2020.

88 NCG 30 mei 2018.

89 Mynraadadvies veiligheidsrisico’s 2018.

90 ‘Wiebes: ‘Dit jaar moet het jaar van de uitvoering worden’, *RTV Noord* 14 januari 2019.

91 *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 718.

92 *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 593; *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 644; *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 718.

93 ‘Wiebes: ‘CVW kwam afspraken niet na, een kolossale blamage’, *RTV Noord* 19 oktober 2019.

94 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 718.

95 ABRvS 3 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2217.

96 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 678.

van de gaswinning en de verbeterde schadeafhandeling was volgens haar zichtbaar dat belangen van omwonenden (beter) werden gewogen.⁹⁷

Na een aantal afgeketste pogingen nam de Tweede Kamer in maart 2019 unaniem een motie aan om te komen tot een parlementaire enquête naar de gaswinning in Groningen. Deze diende pas te starten als de schadeafhandeling en versterking ‘structureel op gang’⁹⁸ zouden zijn gekomen en de bijbehorende uitvoeringsorganisaties zou functioneren, omdat de enquête niet zou mogen leiden tot vertraging van de maatregelen.

De eerste slag in het opzetten van de vernieuwde, publiekrechtelijk verankerde, uitvoeringsorganisatie was het aannemen van de Tijdelijke wet Groningen begin 2020.⁹⁹ De TCMG ging per 1 juli 2020 over in het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG), dat naast fysieke schade ook een schaderegeling zou gaan bieden voor waardevermindering van gebouwen en immateriële schade. De andere uitvoeringsorganisatie moest voortvloeien uit een Wet Versterken en liep vertraging op. In het uiteindelijke wetsvoorstel bleef de NCG de uitvoeringsorganisatie; de wet werd begin 2021 aangenomen door de Tweede Kamer en wordt beoogd voor het zomerreces door de Eerste Kamer te worden afgehandeld zodat de wetswijziging per 1 juli 2021 in werking kan treden.¹⁰⁰

In september 2020 werd de voorbereidende Tijdelijke commissie Aardgaswinning Groningen ingesteld. Nadat de Tweede Kamer het onderzoeksvoorstel aannam begon de parlementaire enquêtecommissie in februari 2021 haar onderzoek; in de zomer van 2022 worden de openbare verhoren gepland en het onderzoeksrapport wordt beoogd begin 2023 aan de Kamer te worden aangeboden.¹⁰¹

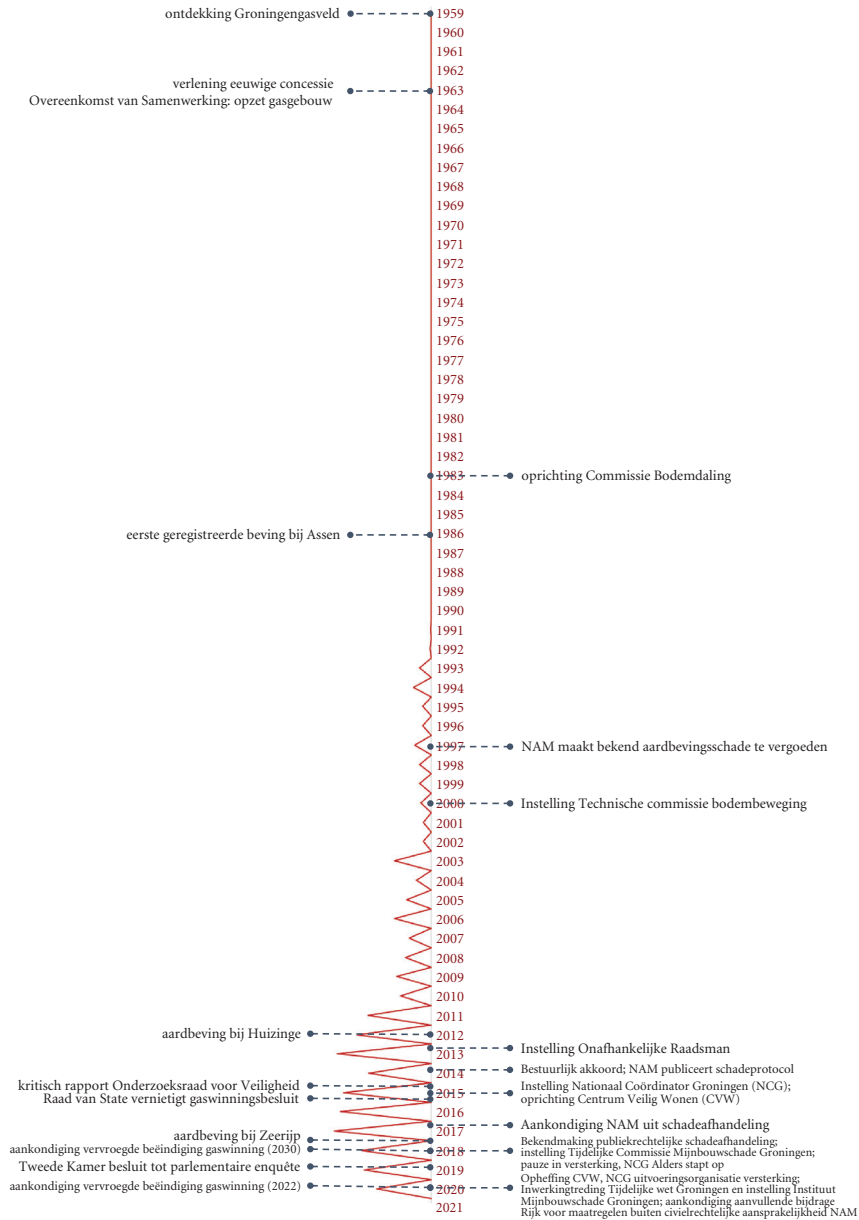
97 ABRvS 15 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1665.

98 *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 584.

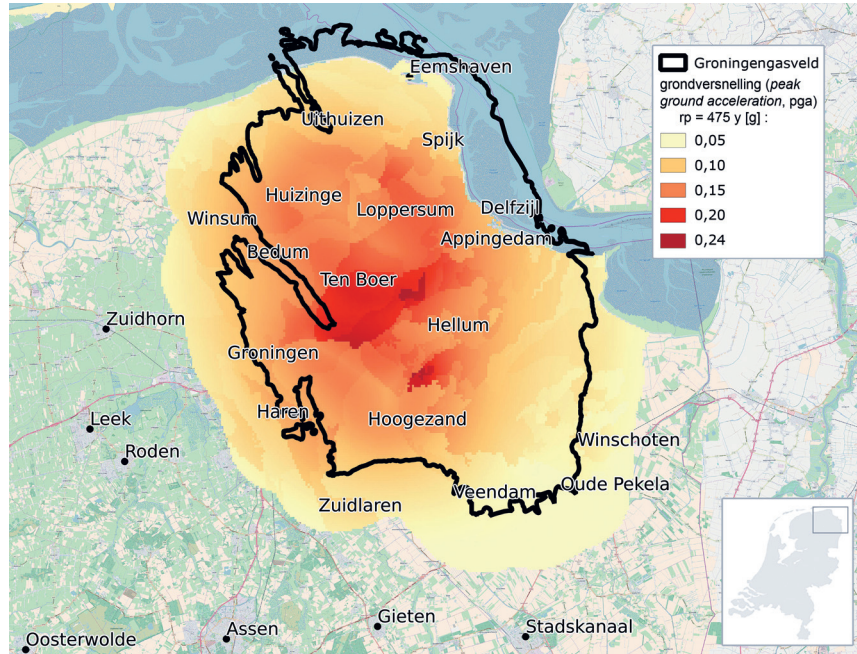
99 Tijdelijke wet Groningen, *Stb.* 2020, 85.

100 *Kamerstukken I* 2020/21, 35603, nr. A; *Kamerstukken I* 2020/21, 35603, nr. D.

101 *Kamerstukken II* 2020/21, 35561, nr. 2.



Figuur 8.2 Tijdlijn van de gaswinning in Groningen, met links belangrijke algemene ontwikkelingen in het project en rechts belangrijke ontwikkelingen in de schadeafhandeling; middenin worden het aantal geregistreeerde aardbevingen uitgebeeld.



Figuur 8.3 Kaart van het Groningengasveld en de meest recente seismische hazardkaart rondom dit gasveld, zoals opgesteld en berekend door het KNMI in 2017. Het seismische risico wordt uitgedrukt in verschillende maten van grondversnelling (Peak Ground Acceleration, PGA), voor een overschrijdingskans eens in de 475 jaar; in de inzet rechtsonder de locatie van dit gasveld en aardbevingsrisicogebied in Nederland.¹⁰²

8.3 Vertrouwen en vertrouwensindicatoren in de casus

In media en (bestuurlijke) rapporten wordt sinds de aardbeving in Huizinge geschreven over het Groningse gebrek aan vertrouwen in de overheid. In deze paragraaf bespreek ik een aantal graadmeters waaraan het (verlies van) vertrouwen kan worden afgelezen: bevolkingsonderzoeken waarin vertrouwen in de overheid wordt bevraagd; onderzoeken en rapporten van toezichthoudende instanties; reflecties van bestuurders over het vertrouwen; en uitingen van verzet vanuit de regio dat zich uit in belangenvertegenwoordigers, protesten en rechtszaken.

¹⁰² Naar: *Seismische hazardkaart Groningen 2017*. De risico's voor omwonenden worden naast de seismiteit tevens bepaald door kwetsbaarheid van de bebouwing bovengronds; deze hazardkaart wordt daarom in combinatie met andere gegevens gebruikt in risicoberekeningen rond opgetreden fysieke schade, waardedaling en immateriële schade, en voor het bepalen van de te versterken gebouwen.

8.3.1 Bevolkingsonderzoeken en enquêtes

In 2013 rapporteerde de Commissie Duurzame Toekomst Noord-Oost Groningen dat bewoners van de regio zich ‘niet gehoord’ en ‘niet serieus genomen’ voelden.¹⁰³ In 2014 gaf 20% van geënquêteerde Groningers aan zich door de overheid niet serieus genomen te voelen.¹⁰⁴ Dit paste bij de bevindingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid.¹⁰⁵ Het naar aanleiding van de aardbevingen in 2016 geïnitieerde onderzoeksprogramma Gronings Perspectief voerde longitudinaal enquêteonderzoek uit en vroeg respondenten in hoeverre zij vertrouwen hebben in verschillende betrokken partijen. Daaruit blijkt dat het vertrouwen laag is. NAM wordt het minst vertrouwd, maar ook de Rijksoverheid geniet sinds 2016 weinig vertrouwen. Gemeente en provincie doen het iets beter dan het Rijk. Hoewel er fluctuaties zijn tussen de metingen – zo is er bijvoorbeeld een dieptepunt rond de beving in Zeerijp – blijft het vertrouwensniveau in deze instanties ongeveer gelijk vanaf 2016 tot 2019. Hoe meer schade iemand heeft, hoe minder vertrouwen in de verschillende instanties.¹⁰⁶ (Het longitudinaal onderzoek is helaas pas na de zware aardbevingen gestart, waardoor niet met zekerheid kan worden gesproken over de mate van vertrouwen in de overheid voor 2016.) Uit onderzoek van het Sociaal Planbureau in Groningen uit 2017 komt naar voren dat bij zo’n 62% van de Groningse respondenten het vertrouwen in ‘onder andere de overheid, NAM, NCG en CVW ernstig geschaad of zelfs weg is’.¹⁰⁷ Vanaf 2019-2020 lijkt een lichte stijging in het vertrouwen in de TCMG/het IMG en de NCG zichtbaar, en de onderzoekers van Gronings Perspectief ‘suggereren dat de schadeafhandeling zodanig is verbeterd dat het vertrouwen van bewoners toeneemt’.¹⁰⁸ Ook het vertrouwen in het Rijk is langzaam enigszins toegenomen, hoewel ‘bepaalde groepen nog zeer kwetsbaar zijn’.¹⁰⁹

Mensen in aardbevingsgebieden hebben meer gezondheidsklachten, voornamelijk stressgerelateerd: hoofd- en buikpijn, concentratieproblemen, angst of depressie. Vooral respondenten met meerdere (ook wel meervoudige) schades hebben forse klachten: mentale klachten kunnen ontwikkelen tot fysieke problemen en een verhoogde kans op overlijden.¹¹⁰ Ook kinderen vertonen gezondheidsproblemen.¹¹¹ Deze verschijnselen zijn over de jaren heen toegenomen: hoe meer aardbevingen en hoe meer schade, hoe meer angst en stress en bijbehorende gezondheidsklachten. Ook de schadeafhandeling levert stress op.¹¹² Mensen maken zich veel zorgen over de aardbevingen en voelen zich machteloos.¹¹³

De aardbevingen hebben hiernaast een effect op de historische cultuur in Groningen: veel van de beschadigde gebouwen vormen cultureel erfgoed en

¹⁰³ Eindadvies ‘Vertrouwen in een duurzame toekomst’ 2013, p. 24.

¹⁰⁴ Aardbevingen in Groningen 2014.

¹⁰⁵ Aardbevingsrisico’s in Groningen 2015; Aardbevingsrisico’s in Groningen 2017.

¹⁰⁶ Stroebe e.a. 2019; Stroebe e.a. 2021.

¹⁰⁷ Groninger Panel 2017, p. 12.

¹⁰⁸ Stroebe e.a., *De sociale impact* 2020, p. 5.

¹⁰⁹ Stroebe e.a., *De sociale impact* 2020, p. 8.

¹¹⁰ Postmes e.a. 2018; zie ook *Literatuurstudie Maatschappelijke Gevolgen* 2018, p. 12-16.

¹¹¹ *Vaste grond gezocht* 2017.

¹¹² *Onderzoek naar de tevredenheid* 2015.

¹¹³ Stroebe e.a. 2019.

bewoners wijzen op de ingrijpende gevolgen in hun landschap zowel van de aardbevingen als de versterkingsoperatie. Gebouwen van maatschappelijke waarde dragen bij aan de identiteit van het gebied en hun woongenot, en kunnen niet zomaar door nieuwbouw worden vervangen.¹¹⁴

Er bestaat een samenhang tussen het wantrouwen in de overheid, de ervaren onveiligheid, en de fysieke en mentale gezondheid van Groningers. Hoe meer schade men lijdt, hoe minder vertrouwen in de overheid men heeft. Geënquêteerden voelen zich minder veilig als ze minder vertrouwen hebben in de overheid.¹¹⁵ Groningers vinden de besluiten over gaswinning en de procedures rond de schadeafhandeling en versterking onrechtvaardig; het rechtvaardigheidsgevoel wordt ondermijnd doordat men vindt dat de overheid haar burgers niet zo zou mogen behandelen: 'als dit in de randstad zou gebeuren was de gaswinning gelijk stopgezet'.¹¹⁶

8.3.2 *Kritiek vanuit (toezichthoudende) instanties*

De door de provincie ingestelde onderzoekscommissie-Meijer stelde dat via een samenhangend pakket aan toekomstgerichte maatregelen het vertrouwen moest worden hersteld.¹¹⁷ De commissie-Meijdam, die de minister over de risico's van de bevingen adviseerde, stelde: dat voor herstel van vertrouwen 'de sociaal-maatschappelijke consequenties van de aardbevingen als vertrekpunt'¹¹⁸ moest worden genomen. Aangewezen toezichthouder Staatstoezicht op de Mijnen heeft de regering meermaals geadviseerd de gaswinning te minderen en gaf na de aardbeving in Zeerijp aan dat sprake was van 'code rood'.¹¹⁹ Het sprak niet expliciet over vertrouwen in het Groningse dossier.¹²⁰

Volgens de Onderzoeksraad voor Veiligheid was anno 2015 'onder de Groningers het vertrouwen ... aangetast dat de aardgasexploitant en de Nederlandse overheid het belang van hun veiligheid respecteren'.¹²¹ Volgens zijn analyse begon publieke ongerustheid rond 2006, toen men twijfelde over voorlichting en juistheid van de aannames van NAM en overheid dat de schade aan gebouwen gering zou blijven.¹²² Na de beving in Huizinge nam het vertrouwen verder af. 'Aangekondigde maatregelen en intensievere communicatie verbeteren dit vertrouwen niet of gooien zelfs olie op het vuur. NAM en Rijksoverheid onderkennen onvoldoende de boosheid en het wantrouwen bij de bevolking'.¹²³ Het College voor de Rechten van de Mens concludeerde naar aanleiding van het rapport van de OvV dat mensenrechten zijn genegeerd.¹²⁴ Anno 2017 was de Onderzoeksraad voor Veiligheid onverminderd kritisch op de wijze waarop de overheid op de aardbevingen reageerde: 'De bij de gaswinning betrokken partijen

114 Wijnker 2018, p. 17-21.

115 Postmes e.a. 2018, p. 115.

116 Postmes e.a. 2018, p. 116.

117 Eindadvies 'Vertrouwen in een duurzame toekomst' 2013, p. 30.

118 Eerste Advies Commissie Meijdam 2015, p. 1.

119 'Staatstoezicht op de mijnen: 'Code rood' in Groningen', *Trouw* 12 januari 2018.

120 Wel dat vertrouwen nodig zou zijn voor een energietransitie: SodM 14 maart 2018.

121 Aardbevingsrisico's in Groningen 2015, 14.

122 Aardbevingsrisico's in Groningen 2015, p. 47.

123 Aardbevingsrisico's in Groningen 2015, p. 86.

124 College voor de Rechten van de Mens 2015.

zijn er niet in geslaagd hun geschonden relatie met de Groningse bevolking te herstellen en de maatschappelijke onrust is groot.¹²⁵ Tevens tikte het Verenigde Naties-comité voor economische, sociale en culturele rechten Nederland op de vingers voor de wijze waarop de Staat omging met de situatie in Groningen.¹²⁶ Twee jaar later noemde het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties de schadeafhandeling een topprioriteit waardoor de Staat gebonden is binnen twee jaar over de uitvoering van de aanbevelingen te rapporteren.¹²⁷

Vanuit ombudsmensen kwam ook kritiek. De voor Groningen ingestelde Onafhankelijke Raadsman zag vanaf zijn instelling frustratie en onrust in het gebied.¹²⁸ In 2015 constateerde hij dat de maatschappelijke onrust, ondanks de maatregelen, alleen maar was toegenomen. ‘In veel klachten klinkt frustratie en boosheid door, inwoners geven soms aan de moed te verliezen en voelen zich machteloos.’¹²⁹ De jaren erna wees hij op de voortdurende gevoelens van onveiligheid en onzekerheid die Groningers ervaren: ‘een breed gevoeld gebrek aan vertrouwen.’¹³⁰ In 2016 publiceerde de Nationale ombudsman een rapport over de ‘bestuurlijke spaghetti’ die in Groningen was ontstaan.¹³¹ Een jaar later riepen de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman het nieuwe kabinet op: ‘stop met bouwen op wantrouwen en neem Groningers serieus’.¹³² Zij constateerden op basis van gesprekken met gedupeerde Groningers¹³³ dat velen het vertrouwen in de overheid hebben verloren en dat beter naar hen moest worden geluisterd. De Kinderombudsman stelde dat te weinig aandacht was voor de effecten van de aardbevingen en schademaatregelen op kinderen en jongeren.¹³⁴ Volgens de Nationale ombudsman hield de overheid ‘zich niet aan de afspraken, daardoor is het vertrouwen weg’;¹³⁵ hij pleitte voor een noodplan¹³⁶ en een staatssecretaris voor Groningen met ‘volledige aandacht’¹³⁷ voor het dossier.

8.3.3 *Vertrouwen in Groningen volgens bestuurders*

In het Groningse aardbevingsdossier werd gaandeweg door steeds meer bestuurders uitgesproken dat sprake was van een vertrouwenscrisis. Hoewel in 2013 de focus nog lag op onderzoeken en relatief weinig actie vanuit de overheid¹³⁸ kreeg het begin 2014 gesloten bestuursakkoord de titel *Vertrouwen op Herstel, Herstel*

¹²⁵ *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2017, p. 5.

¹²⁶ *Concluding observations* 2017.

¹²⁷ *Concluding observations* 2019.

¹²⁸ *Eindejaarsrapportage Onafhankelijke Raadsman* 2013; *Klachten Jaarrapportage* 2015.

¹²⁹ *Klachten Jaarrapportage* 2016, p. 4.

¹³⁰ *Klachten Jaarrapportage* 2018, p. 29; zie ook *Klachten Jaarrapportage* 2017; *Klachten Jaarrapportage* 2019.

¹³¹ *Bestuurlijke spaghetti* 2016.

¹³² *Een fundament met scheuren* 2017.

¹³³ ‘Ombudsman: wanhopige Groningers moeten snel duidelijkheid krijgen’, *RTV Noord* 12 januari 2018; Nationale ombudsman 2018; ‘Nationale ombudsman bivakkeert drie dagen in Groningen’, *RTV Noord* 28 maart 2019; ‘Ombudsman bezoekt bevingsgebied: ‘Ik vrees dat de saamhorigheid verdwijnt’’, *RTV Noord* 6 september 2019.

¹³⁴ *Vaste grond gezocht* 2017.

¹³⁵ Miskovic, *RTV Noord* 19 oktober 2018.

¹³⁶ ‘Nationale ombudsman: ‘Tijd voor noodplan Groningen’’, *NPO Radio 1* 19 april 2019.

¹³⁷ Miskovic, *RTV Noord* 4 juni 2021.

¹³⁸ Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2012/13, 33529, nr. 1.

van *Vertrouwen*.¹³⁹ Na de verschijning van het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid begin 2015 bood Minister van Economische Zaken Kamp zijn excuses aan en erkende hij dat ‘onvoldoende oog is geweest voor de veiligheid van de mensen.’¹⁴⁰ Premier Rutte gaf medio 2017 aan dat de overheid de situatie had onderschat¹⁴¹ en stelde dat ‘het vertrouwen van de inwoners in de overheid min honderd is’.¹⁴² De nieuwe minister van Economische Zaken en Klimaat Wiebes noemde het dossier, inclusief de maanden van onderhandeling nadat NAM uit de schadeafhandeling is gestapt, ‘Nederlands overheidsfalen van on-Nederlandse proporties’.¹⁴³

Na het besluit van Wiebes om de gaswinning vervroegd te beëindigen en de versterkingsopgave te pauzeren zodat onderzoek kan plaatsvinden over nut en noodzaak van de versterking, stapte NCG Alders op: ‘Hoe kan ik vertrouwen herstellen als ik mijn afspraken niet nakom?’¹⁴⁴ Ook directeur van de veiligheidsregio Mantsveld was kritisch: ‘Ik mis vanuit het kabinet een arm om de schouders van de Groningers. En ik mis van betrokken bewindslieden terwijl zij een enorme boekhoudkundige exercitie uitvoeren het besef dat er gezondheidseffecten zijn op mensen. Die totaal geen vertrouwen hebben in dat gegoochel met cijfers.’¹⁴⁵

8.3.4 *Verzet vanuit de regio: belangenvertegenwoordigers, protest, en rechtszaken*

De eerste actiegroep tegen de gaswinning stamt uit 1989.¹⁴⁶ De Groninger Bodem Beweging, die de grootste belangenvertegenwoordigende vereniging vormt, werd opgericht in 2009, als vervolg van een klankbordgroep uit 2007. Na een half jaar had de GBB 200 leden,¹⁴⁷ inmiddels zijn dit er zo’n 4.000.¹⁴⁸ De GBB overlegt met beleidsmakers, voert juridische procedures, organiseert acties, lobbyt bij politici en zoekt media-aandacht voor de (gevolgen van de) aardbevingen;¹⁴⁹ zo stelde zij in 2015 in reactie op het OvV-rapport: ‘Ons vertrouwen in de gaswinning is verder weg dan ooit.’¹⁵⁰

Nadat de Dialoogtafel in 2015 werd beëindigd, gingen de maatschappelijke organisaties – Natuur & Milieufederatie, adviesorganisatie cultureel erfgoed Libau, Samenwerking Mijnbouwschade Groningen, Samenwerkende Bedrijven Eemsdelta, LTO Noord, FNV/CNV, lokale ondernemers, Huurdersplatform Aardbevingen Groningen, Platform Kerk & Aardbeving, VNO-NCW/MKB Noord, Groninger Dorpen en wooncorporaties – gezamenlijk verder als het Groninger Gasberaad, om zo de belangen van Groningers richting de overheid

139 Bestuursakkoord 2014.

140 ‘Minister Kamp betuigt spijt aan Groningers: ‘Veiligheid stond niet voorop’, *RTV Noord* 2 maart 2015.

141 Van Hofslot, *Dagblad van het Noorden* 17 juni 2017.

142 De Veer, *Dagblad van het Noorden* 17 juni 2017.

143 ‘Minister Wiebes: ‘Dit is Nederlands overheidsfalen van on-Nederlandse proporties’, *RTV Noord* 22 november 2017.

144 NCG 30 mei 2018, p. 7.

145 Hoedeman, *AD* 14 juli 2018.

146 Brandsma, Ekker & Start 2016, p. 69-75.

147 *Aardbevingsrisico’s in Groningen* 2015, p. 49.

148 GBB, ‘Over ons’ 2018.

149 GBB, ‘Wat doet de GBB’ 2018.

150 ‘Veiligheid Groningers genegeerd’, *NRC* 18 februari 2015.

en NAM beter te kunnen behartigen.¹⁵¹ De betrokkenheid van deze diverse belangenorganisaties in het Groningse dossier toont aan dat de gaswinning en aardbevingen effect hebben op allerlei aspecten van de samenleving en deze partijen zich geïnteresseerd voelen om bij het dossier betrokken te blijven.

In de jaren na de aardbeving kwam steeds meer landelijke aandacht voor de omstandigheden van de Groningers. De GBB organiseerde in 2015, 2016 en 2017 een goed bezochte fakkeltocht.¹⁵² Cabaretier Freek de Jonge schreef een protestlied en startte de petitie ‘Laat Groningen niet zakken’ waarin werd verklaard dat de aardgaswinning tot een ‘catastrofe’¹⁵³ leidde. De petitie kreeg ruim 200.000 handtekeningen en werd in de zomer van 2017 aangeboden aan de Tweede Kamer.¹⁵⁴ Volgens enquêteonderzoek uit 2018 tekende 51% van de Groningers zonder schade de petitie, en nemen vooral gedupeerden met meerdere schades veel (76%) deel aan petitie, fakkeltochten en andere acties.¹⁵⁵ Ook Milieudefensie vroeg via een enorme ‘Breien voor Groningen’ lappendeken aandacht van de politiek en het volk.¹⁵⁶ Na de zware aardbeving in Zeerijp begin 2018 zwengelde het protest in de regio verder aan: de fakkeltocht trok dat jaar 10.000 deelnemers.¹⁵⁷ In 2018 creëerde de GBB voor de Tweede Kamercommissie de film *Verdwenen vertrouwen*.¹⁵⁸ Acties tegen de gaswinning werden soms gekoppeld aan bredere milieumotieven, zoals door actiegroep *Code Rood* die bijvoorbeeld pompstations bezette.¹⁵⁹ Sinds 2018 lijkt het verzet en protest vanuit de regio echter in kracht te zijn afgenomen; betrokkenen geven aan dat het motto ‘gas terug’ immers was bereikt, dus dat mogelijk minder mensen de neiging hadden actie te voeren, of dat het ontbreken van een dergelijke verbindende boodschap resulteert in verdeeldheid waardoor men eerder verschillende belangen dan een gedeeld belang nastreeft – zo zijn inmiddels ‘geldpotten’ beloofd en gerealiseerd waar gemeenten en provincie onderling over kunnen steggelen.¹⁶⁰ Anno 2021 kondigde de secretaris van het Gasberaad haar vertrek aan, omdat zij het idee had dat haar belangenvertegenwoordiging nog onvoldoende resultaat kon boeken.¹⁶¹

De grootste successen, vanuit de regio gezien, lijken te zijn behaald bij de rechter. Belangengroeperingen, waaronder de GBB, individuele burgers, en lokale overheden hebben bij de bestuursrechter driemaal gelijk gekregen waardoor de minister van EZ(K) genoodzaakt was het niveau van de gaswinning te verlagen.¹⁶² Voor hen was het niveau van de gaswinning, als veroorzaker van de schade, een cruciaal onderdeel van hun leed en gebrek aan vertrouwen in de overheid: er werd onvoldoende rekening gehouden met de belangen, veiligheid, en mensenrechten

151 Groninger Gasberaad 2019.

152 GBB, ‘Geschiedenis’ 2018.

153 Petitie ‘Laat Groningen niet zakken’ 2017.

154 ‘Gebreed protest en petitie tegen Gronings gas’, *De Telegraaf* 29 juni 2017.

155 Postmes e.a. 2018.

156 Milieudefensie 2017.

157 ‘Fakkeltocht: ‘Indrukwekkende ring van vuur en fakkels’, *Dagblad van het Noorden* 19 januari 2018.

158 *GBB Krant* nr. 9 2018, p. 3.

159 Greijdanus & Postmes 2018; Schlimbach, *Dagblad van het Noorden* 27 augustus 2019; ‘Actie Code Rood Groningen: Vier pompstations van Shell tijdelijk buiten gebruik’, *Dagblad van het Noorden* 19 mei 2020.

160 Interviews betrokkenen 2020.

161 Groninger Gasberaad 2 juli 2021; Zwerver, *RTV Noord* 2 juli 2021.

162 ABRvS 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3578; ABRvS 15 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3156; ABRvS 3 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2217.

van Groningers.¹⁶³ Deze gedupeerden maakten hun zaak meermaals bij de bestuursrechter aanhangig omdat zij zich niet konden vinden in de beleidskeuzes en onderbouwing daarvan. Ze kregen (grotendeels) gelijk, wat voor hen een bevestiging kon vormen dat de Rijksoverheid en de besluiten over de gaswinning geen vertrouwen verdienden. Dat idee werd mogelijk bekrachtigd binnen het privaatrecht, waar de rechtbank bepaalde dat de Staat onrechtmatig heeft gehandeld door na de relatief zware beving van 2012 de gaswinning niet terug te schroeven.¹⁶⁴ Ook gaf de Hoge Raad in beantwoording van prejudiciële vragen aan dat EBN als staatsdeelneming medeaansprakelijk was voor de schade en dat de Staat in ieder geval vanaf 2005 op de hoogte had moeten zijn van de reële kans op schade.¹⁶⁵ Al met al lijken rechterlijke uitspraken te beamen dat het vertrouwen van Groningers is geschonden, omdat onrechtmatig en onzorgvuldig jegens hen werd gehandeld.

Tot slot liep een strafrechtelijke procedure. Enkele gedupeerden en de Groninger Bodem Beweging deden in 2015 aangifte tegen NAM omdat zij bleef gaswinnen terwijl zij zou hebben geweten dat dit schade veroorzaakte. Het Openbaar Ministerie (OM) besloot niet te vervolgen, waarna de Groningers via een zogeheten artikel 12-procedure het gerechtshof verzochten om het OM op te dragen alsnog tot vervolging over te gaan. Het Hof stemde in 2017 in met hun verzoek.¹⁶⁶ In september 2019 gaf het OM aan dat het strafrechtelijk onderzoek was afgerond, en dat NAM drie maanden had om te reageren.¹⁶⁷ Pas begin 2021 kondigde het OM aan te adviseren NAM niet strafrechtelijk te vervolgen, omdat het geen bewijs had gevonden voor levensgevaar.¹⁶⁸ Belangenorganisaties waren ontevreden over de lange duur van het onderzoek¹⁶⁹ en vonden dat het OM de veiligheidsrisico's onderschatte.¹⁷⁰ Het Hof moet nog beslissen of de vervolging inderdaad wordt gestaakt.

8.4 Institutionele context

Om te begrijpen hoe het vertrouwen in de overheid vanuit Groningen zich door de jaren heen heeft ontwikkeld is meer nodig dan het doorgronden van de schadeoorzaak – de aardbevingen – en het schadebeleid. In deze paragraaf behandel ik twee onderwerpen die naast, en in samenhang met, de schadeafhandeling effect hadden op het vertrouwensniveau in de casus, namelijk de verwevenheid van overheid en NAM in het Gasgebouw en de hoeveelheid gaswinning die de overheid heeft toegestaan.

8.4.1 *Het gasgebouw en de belangen van de Staat*

Een van de oorzaken voor het verlies van vertrouwen in de overheid in Groningen lijkt de verstrengeling van belangen tussen de overheid en NAM (en daarmee

163 Zie bijvoorbeeld 'Zienswijze tegen gasbesluit', *Groninger Bodem Beweging* 2015 en de aangevoerde argumenten in de drie Afdelingszaken.

164 Rb. Noord-Nederland 1 maart 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:715.

165 HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278.

166 Hof Arnhem-Leeuwarden 20 april 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:3248.

167 Van Hofslot, *Dagblad van het Noorden* 24 september 2019.

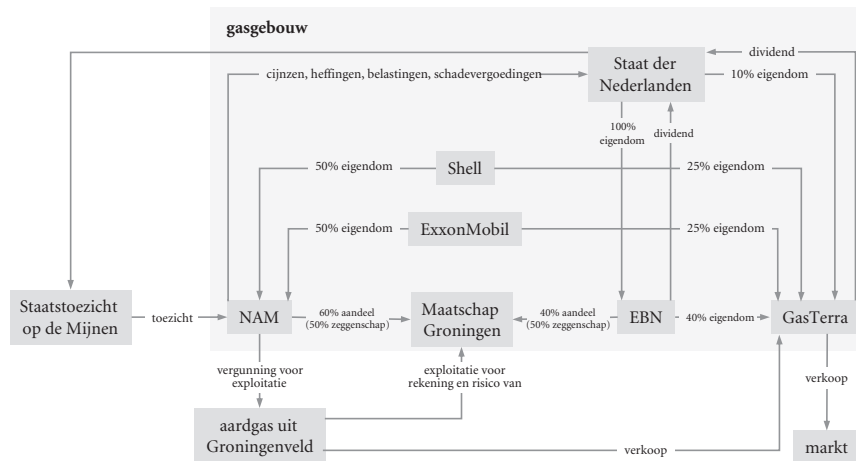
168 OM 2021.

169 Zijlstra, *Dagblad van het Noorden* 29 oktober 2020.

170 'Verbazing en teleurstelling na OM-advies om NAM niet te vervolgen', *NOS* 26 maart 2021.

Shell en ExxonMobil, aandeelhouders van NAM) te zijn. De Staat is via het zogenaamde ‘gasgebouw’ op allerlei manieren betrokken bij de gaswinning. Ik ga in deze paragraaf in op deze verstrengeling en schets het huidige gasgebouw.¹⁷¹

Tot de ontdekking van het Groningse aardgas eind jaren '50 was steenkool de voornaamste energiebron in Nederland. De reden voor de vorming van het gasgebouw was de tot dan toe bestaande regelgeving die van de Staat vergde dat zij alle aardgas afnam van de exploitant, ook als hier geen feitelijke afzetmarkt voor was. De regelgeving vormde vanwege de grootte van het Groningenveld een potentiële miljardenstrop, dus kwam het kabinet in 1962 met de Nota de Pous die de contouren van de nieuwe samenwerking schetste.¹⁷² De Staat werd hiermee betrokken in alle aspecten van de gaswinning: productie, transport, en afzet. De verhoudingen in het gasgebouw zijn het beste te begrijpen in schematisch overzicht, zoals in figuur 8.4.



Figuur 8.4 De partijen in het gasgebouw.¹⁷³

De minister van EZ(K) dient op grond van art. 6 lid 1 sub b Mijnbouwwet, alvorens gaswinning kan plaatsvinden, in te stemmen met het door NAM opgestelde winningsplan. Daarmee bepaalt de minister en dus de overheid in welke mate de Nederlandse bodemschatten dienen te worden benut. De Staat is voorts 100%-aandeelhouder in Energie Beheer Nederland (EBN, voorheen Staatsmijnen), dat zelf voor een deel eigenaar is van GasTerra en de (Stille) Maatschap Groningen. EBN is voor 40%, samen met NAM (de resterende 60%) aandeelhouder in deze Maatschap, die wel het ‘hart van de publiek-private samenwerking in de Groningse gaswinning’¹⁷⁴ is genoemd. Deze Maatschap voert het beleid uit met betrekking tot de opsporing en winning van gas door NAM uit het Groningenveld. EBN

¹⁷¹ Zie voor analyses van de voorgaande vormen van samenwerking bijvoorbeeld Roggenkamp, *NJB* 2015/1247; Van Gastel, Van Maanen & Kuijken 2014.

¹⁷² *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 33-34; zie ook Roggenkamp, *NJB* 2015/1247.

¹⁷³ Naar: *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 23.

¹⁷⁴ *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 24.

werd vanwege de betrokkenheid in de Maatschap door de Hoge Raad aangemerkt als mede-exploitant en medeaansprakelijk, hoewel de formele concessie in 1963 alleen aan NAM was toegekend.¹⁷⁵ Het gewonnen gas wordt via GasTerra, dat deels eigendom is van de Staat, EBN, Shell en ExxonMobil vervolgens verkocht aan de markt. Via Staatstoezicht op de Mijnen, dat onder het ministerie van EZK valt, wordt toezicht gehouden op de gasproductie.

De afspraken tussen NAM en EBN en de opzet van de Maatschap Groningen, de Overeenkomst van Samenwerking, was jarenlang vertrouwelijk en dit voedde wantrouwen over de belangen van de Staat.¹⁷⁶ De Overeenkomst werd begin 2018 gepubliceerd door *Dagblad van het Noorden*¹⁷⁷ en enkele maanden later ook door de minister formeel openbaar gemaakt omwille van ‘maximale transparantie’,¹⁷⁸ hoewel hij aanvankelijk weigerde omdat de Staat nog in onderhandeling met Shell en ExxonMobil was over toekomstige afspraken over kostenverdeling.¹⁷⁹

In totaal heeft de Staat sinds het begin van de winning ruim € 417 miljard aan aardgasbaten ontvangen.¹⁸⁰ Vooral de winning in het jaar 2013, waarin het hoogste volume aardgas werd gewonnen terwijl de aardbeving in Huizinge net had plaatsgevonden, creëerde veel scepsis onder Groningers over de mate waarin de financiële belangen van de Staat werden gewogen ten opzichte van hun (veiligheids-)belangen. Hun gevoelens werden bekrachtigd door de Onderzoeksraad voor Veiligheid, die stelde dat het ministerie van EZ ‘hoeder van alle belangen’¹⁸¹ was terwijl het zich vooral richtte op ‘leveringszekerheid van het gas en optimalisering van de opbrengsten’¹⁸² en ‘checks and balances’ ontbraken: een kleine groep betrokkenen besliste over de gehele keten.¹⁸³ In een eerdere analyse van het gasgebouw was geconstateerd dat het ministerie EBN onvoldoende aanstuurde en de verhoudingen veelal informeel waren.¹⁸⁴

Sinds de aardbeving in Huizinge en de voor Groningers tegenvallende schadeafhandeling is ook een aantal keer gesuggereerd dat NAM of diens aandeelhouders Shell of Exxon via juridische of boekhoudkundige methoden onder het vergoeden van de schade uit zouden komen. Zo vreesde men dat NAM een beroep zou doen op verjaring.¹⁸⁵ Begin 2018 trok Shell haar zogenaamde 403-verklaring ten opzichte van NAM in – een garantie dat Shell de aansprakelijkheid van NAM zou (blijven) dekken. Shell gaf na veel ophef in een publieke verklaring aan haar aansprakelijkheid niet uit de weg te gaan en garant te blijven staan.¹⁸⁶ Dit toont het wantrouwen in maar ook tussen de verschillende partijen van het gasgebouw.

175 HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278; omdat sprake is van een stille maatschap, verklaarde de rechtbank procedures jegens de Maatschap Groningen niet-ontvankelijk: Rb. Noord-Nederland 5 oktober 2016, ECLI:NL:RBNNE:2016:4402, m.nt. Warendorf, *M&R* 2017/21.

176 Zie ook Bröring, ‘Overzicht van instanties’ 2019, p. 126-129.

177 Wind, *Dagblad van het Noorden* 31 januari 2018.

178 *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 493.

179 *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 427; *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 463.

180 CBS 2019; inmiddels is dit bedrag enigszins toegenomen.

181 *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 75.

182 *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 7.

183 *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 75.

184 Van Gastel, Van Maanen & Kuijken 2014, p. 37-38.

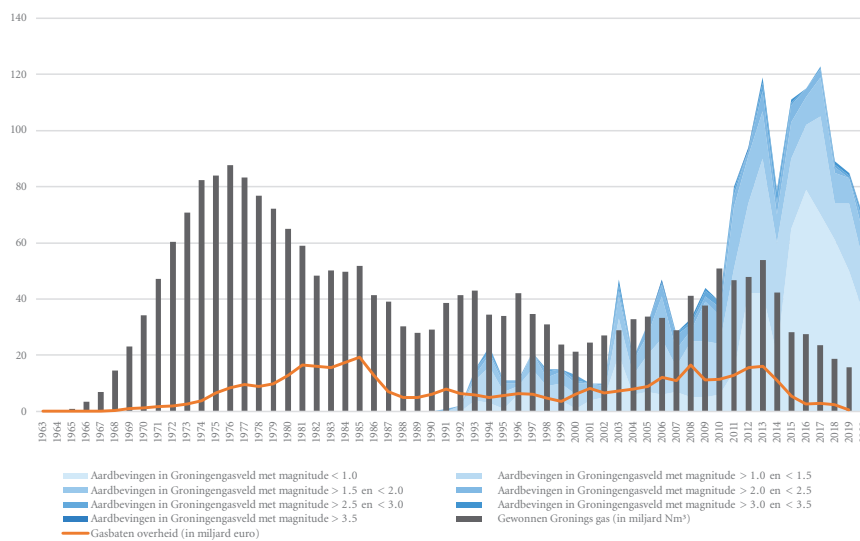
185 NAM 9 augustus 2017; NCG 10 augustus 2017; Schlimbach, *Dagblad van het Noorden* 9 augustus 2017.

186 Van Dooren, *MvO* 2018, p. 61-62; ‘Shell is zo zeker geen force for good’, *Het Financieele Dagblad* 30 januari 2018; Van Sluis & Olmer, *Dagblad van het Noorden* 30 januari 2018; Van der Walle, *NRC* 31 januari 2018; *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 422.

Nu de gaswinning vervroegd wordt stopgezet en grote kosten gemoeid gaan met de schadeafhandeling en versterking, verloopt de financiële afrekening ‘achter de schermen’ in het gasgebouw moeizaam.¹⁸⁷ NAM is van mening dat de kostenraming van de overheid te hoog is en maatregelen worden genomen vanuit andere belangen dan veiligheid in technisch-juridische termen, waardoor de kosten hen redelijkerwijs niet zouden moeten worden doorberekend;¹⁸⁸ bovendien krijgen zij onvoldoende gespecificeerde rekeningen toegestuurd.¹⁸⁹

8.4.2 Niveau van de gaswinning

De hoeveelheid en de intensiteit van de aardbevingen in Groningen zijn het resultaat van het niveau van de gaswinning. De minister bepaalt dit niveau via een instemmingsbesluit, waardoor de overheid direct betrokken is bij de veroorzaking (en in zekere zin de intensiteit bepaalt) van de aardbevingen. Dit komt het vertrouwen in de overheid niet ten goede. Belangenorganisaties en Groningers spraken jaren over ‘gas terug!’.¹⁹⁰ In figuur 8.5 worden het niveau van de gaswinning, de aardgasbaten van de Staat en de frequentie van de aardbevingen (dat wil zeggen: de hoeveelheid aardbevingen) per jaar weergegeven.



Figuur 8.5 De hoeveelheid gewonnen gas, de gasbaten, en de hoeveelheid aardbevingen tegen elkaar afgezet van 1963 tot 2020.¹⁹¹

187 Partijen gingen in arbitrage: *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 768; ook voor de gewijzigde inzet van gasopslag Norg: *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 850;

NAM 31 maart 2021.

189 De Veer, *Dagblad van het Noorden* 13 april 2021.

190 ‘Woedende Groningers tegen Rutte: gas terug!’, *NOS* 7 maart 2017; Swarts, *RTV Eén* 20 januari 2018.

191 Hoeveelheid gewonnen gas: ‘Gas- en oliewinning’ 2021 (online, geraadpleegd 11 mei 2021); gasbaten CBS 2019; *Kamerstukken II* 2019/20, 35470 XIII, nr. 1, p. 77; *Kamerstukken II* 2019/20, 35650 XIII, nr. 2, p. 25; hoeveelheid aardbevingen: ‘Aardbevingen Groningen’ (online, geraadpleegd 11 mei 2021).

De recordhoeveelheid gas – ruim 52 miljard kubieke meter – die in 2013, het jaar na de beving bij Huizinge, werd gewonnen¹⁹² zette kwaad bloed. De oud-inspecteur generaal der Mijnen noemde dat besluit achteraf ‘meedogenloos’;¹⁹³ volgens betrokken politici betrof dit geen besluit maar vormde het onderdeel van lopend beleid op basis van een eerder ingediend winningsplan.¹⁹⁴ Feit is dat de minister de mogelijkheid had gehad om in te grijpen omwille van de veiligheid en dat het *niet* nemen van een besluit daarmee de veiligheid van Groningers onvoldoende beschermde, zo beaamden de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State¹⁹⁵ en de rechtbank Noord-Nederland.¹⁹⁶

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State oordeelde eind 2015 dat de Staat de veiligheidsbelangen van de Groningers onvoldoende had meegewogen in de vaststelling van het winningsplan over 2015-2016. De Afdeling begreep niet waarom de minister vasthield aan de benodigde hoeveelheid gas voor een ‘koud’ in plaats van een ‘gemiddeld’ jaar en vond de motivering van de minister onvoldoende. De rechters wilden niet het besluit vernietigen omdat daarmee terug zou worden gevallen op een nog hoger winningsniveau, en bepaalden zelf via voorlopige voorziening dat niet meer mocht worden gewonnen dan 27 miljard kubieke meter, de leveringszekerheid voor een gemiddeld jaar.¹⁹⁷ De rechtbank Noord-Nederland stelde de Staat later, mede vanwege deze overwegingen van de Afdeling, aansprakelijk voor de periode van januari 2013, toen Staatstoezicht adviseerde de gaswinning te beperken, tot 18 november 2015, toen het niveau van de gaswinning door de Afdeling werd teruggebracht.¹⁹⁸

Ook latere winningsbesluiten konden de goedkeuring van de Afdeling niet dragen. Eind 2017 oordeelde zij dat het instemmingsbesluit over het vijfjarig winningsplan, waardoor jaarlijks ruim 21 miljard kubieke meter gas mag worden gewonnen, onvoldoende was gemotiveerd. De Afdeling vond het risico voor Groningers onvoldoende meegewogen en onderzocht, en vond onvoldoende onderbouwd waarom de leveringszekerheid als minimumgrens werd gehanteerd.¹⁹⁹

Het nieuwe kabinet kondigde aan de gaswinning verder te willen verminderen en maatregelen te nemen om het niveau dat nodig is voor leveringszekerheid, de ‘vraagkant’, terug te brengen.²⁰⁰ Na de aardbeving bij Zeerijp begin 2018 adviseerde Staatstoezicht de gaswinning versneld terug te brengen naar het door hen berekende ‘veilige’ niveau van 12 miljard kubieke meter per jaar.²⁰¹ Het kabinet besloot in maart de gaskraan inderdaad veel sneller dicht te gaan draaien dan in het regeerakkoord was vastgelegd.²⁰² Minister Wiebes noemde dit achteraf ‘Misschien ...wel de grootste beslissing uit deze kabinetsperiode. Gewoon de

192 Luyendijk, *NRC* 24 december 2013a.

193 Ekker, *NOS* 1 februari 2018.

194 *Handelingen II* 2013/14, nr. 50, item 7, p. 25; ‘Rutte: ‘We hebben niet stiekem de gaswinning nog even verhoogd’, *RTV Noord* 2 februari 2018; ‘Asscher noemt uitspraken Jan de Jong (SodM) ‘onzin’’, *NPO Radio 1* 2 februari 2018.

195 ABRvS 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3578.

196 Rb. Noord-Nederland 1 maart 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:715.

197 ABRvS 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3578.

198 Rb. Noord-Nederland 1 maart 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:715, r.o. 4.1.12.2.

199 ABRvS 15 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3156.

200 *Vertrouwen in de toekomst* 2017, p. 42-43.

201 *Advies Groningen-gasveld* 2018.

202 *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 457.

gaskraan dicht. Ik heb hier radicaal op ingezet.²⁰³ De motivering van het besluit vermeldde dat de keuze om de winning te beëindigen, en niet alleen te halveren, mede gebaseerd was op de veiligheidsbeleving van de Groningers: bij halvering wordt de kans op de beving kleiner, maar de kracht van de beving niet.²⁰⁴

Ondanks de inzet van het nieuwe kabinet bleek dat de minister ook over het winningsjaar 2018/2019 zijn instemming onvoldoende had gemotiveerd. Dit keer ging het echter over de onderbouwing van het verminderen van de gaswinning ná dat winningsjaar, wat ook onderdeel van het instemmingsbesluit uitmaakte. De Afdeling vond onvoldoende onderbouwd waarom de gaswinning na deze winningsperiode niet sneller kon worden teruggebracht naar nul, waardoor de rechtsgevolgen van het besluit in stand werden gehouden maar de minister een waarschuwing kreeg voor het nemen van toekomstige besluiten.²⁰⁵ Enkele maanden later maakte de minister bekend dat er mogelijkheden zijn om de gaswinning nog vroeger te beëindigen, waardoor deze in 2020 al onder het veilig bevonden niveau van 12 miljard kubieke meter zou komen en de gaskraan per 2022 helemaal dicht zou kunnen.²⁰⁶ De Afdeling keurde het winningsbesluit voor 2019/2020 voor het eerst wél goed: de minister had de veiligheidsrisico's juist vastgesteld en vanwege de vervroegde stop van de gaswinning en de verbeterde schadeafhandeling was volgens haar zichtbaar dat belangen van omwonenden (beter) werden gewogen.²⁰⁷ Ook het besluit voor winningsjaar 2020/2021 kon de goedkeuring van de Afdeling dragen: de door de minister genomen maatregelen in Groningen, waaronder het versnelde afbouwen van de gaswinning, waren voor de hoogste bestuursrechter reden om te oordelen dat de belangenafweging in redelijkheid was verlopen.²⁰⁸

Het feit dat de minister bij herhaling niet in staat bleek om het benodigde niveau van de gaswinning overtuigend te motiveren, sluit aan bij de vrees van veel Groningers dat economische belangen belangrijker bleven dan hun veiligheid en sceptisch waren over de plannen van het kabinet. 80% van de Groningers in het panel van EenVandaag verwachtte anno 2019 niet dat de overheid haar afspraken over de verlaging van de gaswinning na zou komen.²⁰⁹ In ander enquêteonderzoek werd na de aankondiging dat de gaswinning vervroegd zou worden afgebouwd een (tijdelijke) stijging in het vertrouwen in de (overheids-)instanties geobserveerd,²¹⁰ dus kan – zeker als de beloftes worden opgevolgd – het dichtdraaien van de gaskraan mogelijk helpen het vertrouwen in Groningen te herstellen. Begin 2021 kwam de Staat met NAM overeen om de gasopslag Norg aan te wenden voor geconverteerd hoogcalorisch gas, waardoor het einde van de gaswinning in zicht lijkt te zijn.²¹¹

203 'Wiebes: 'Dichtdraaien gaskraan was grootste kabinetsbesluit deze periode', *RTV Noord* 27 augustus 2018.

204 *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 457, p. 2-3.

205 ABRvS 3 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2217.

206 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 678.

207 ABRvS 15 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1665.

208 ABRvS 21 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1609.

209 Kester, *EenVandaag* 5 maart 2019.

210 Stroebe e.a. 2019, p. 33.

211 *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 850.

8.5 Schadebeleid in de casus

Het schadebeleid in Groningen is vanwege de verschillende schadesoorten en de hoge aantallen gedupeerden bijzonder gecompliceerd. Maatregelen volgden elkaar in hoog tempo op; soms werden reeds binnen enkele maanden beleidswijzigingen ingezet. Bovendien bestonden voor verschillende groepen gedupeerden verschillende schademaatregelen. Veelal kende zowel NAM diverse maatregelen en liet de overheid deze in stand; soms werd door NAM en overheid parallel beleid geïntroduceerd. In deze paragraaf zet ik het beleid per onderdeel (schadesoort) op chronologische wijze uiteen, wat resulteert in een zeer uitvoerige beschouwing. Aangezien juist de complexiteit van het schadebeleid en de vele verschillende regelingen hebben bijgedragen aan het onbegrip, de ontevredenheid en het wantrouwen bij veel Groningers, heb ik in deze paragraaf desondanks die volledigheid, uitvoerigheid, en in zekere zin onnavolgbaarheid behouden. Ik meen hiermee het meest recht te doen aan de casus en de ervaringen van gedupeerde Groningers.

De meest duidelijke schade in Groningen was de fysieke schade aan gebouwen. Dat uitte zich vaak in scheuren of zettingen in huizen, schuren, oude boerderijen en andere gebouwen. In par. 8.5.1 behandel ik de schadeafhandeling voor deze schadeoorzaak, die een ingewikkelde geschiedenis kent. Vanwege het risico op schade, dat aanwezig blijft ondanks het terugdraaien van de gaskraan, was tevens sprake van waardevermindering van gebouwen en gederfd woongenot. Deze schadesoort bespreek ik onder de noemer 'waardedaling gebouwen' in par. 8.5.2. Hieronder bespreek ik ook de uitkoopregeling voor mensen die wegwilden uit het aardbevingsgebied maar hun huis niet verkocht kregen. Ten derde hadden Groningers last van immateriële schade, blijktens gerechtelijke procedures, en is toegezegd dat een vergoeding (smartengeld) zal worden toegekend door het Instituut Mijnbouwschade Groningen. In par. 8.5.3 ga ik in op deze schadesoort.

Naast deze drie schadeoorzaken werd in Groningen een programma opgezet ter versterking van gebouwen. De versterking diende ter voorkomen van toekomstige schade en waardedaling, maar vooral om de veiligheid van de Groningers (beter) te kunnen waarborgen. De versterkingsopgave bespreek ik in par. 8.5.4. Tot slot ondernamen NAM en overheden leefbaarheidsmaatregelen in Groningen, in aanvulling op de eerdergenoemde vormen van schadevergoeding. Het bieden van een toekomstperspectief werd gezien als de derde pijler om de problematiek rond gaswinning aan te pakken: schadeafhandeling, versterking, leefbaarheid.²¹² De leefbaarheidsmaatregelen behandel ik in par. 8.5.5.

In iedere subparagraaf ga ik eerst in op de opzet en het verloop van het onderdeel van het schadebeleid; vervolgens reflecteer ik op de beschikbare beoordelingen en evaluaties van die vorm van schadeafhandeling. Ik houd me in dit hoofdstuk bezig met schade door en schadeafhandeling van bodembeweging door gaswinning. NAM kan ook andere schade veroorzaken (zoals gewasschade door

212 *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 423, p. 5.

aanwezigheid van kabels of geluidsoverlast rondom boorinstallaties²¹³), maar dit valt buiten de scope van dit onderzoek.

8.5.1 Fysieke schade

8.5.1.1 Opzet en verloop van de schadeafhandeling

Deze schadesoort, fysieke of constructieve schade – ‘schade waarbij sterkte, stijfheid of stabiliteit van een (deel van een) bouwwerk is aangetast, waardoor gevaar wordt veroorzaakt of de bruikbaarheid wordt verhinderd’²¹⁴ – kende in dit dossier een ingewikkelde geschiedenis. Aanvankelijk kon de schade via het reguliere civiele aansprakelijkheidsrecht verhaald worden op de veroorzaker NAM. Naarmate de aantallen aanvragen toenamen, stelde NAM een vast schadeprotocol op waarlangs zij verzoeken tot schadevergoedingen zou beoordelen. Door afspraken met lokale bestuurders en het Rijk initieerde NAM de oprichting van een speciale organisatie, het Centrum Veilig Wonen (CVW), die fysieke schadeverzoeken zou gaan afhandelen. Tevens werd een Commissie Bijzondere Situaties ingesteld die voor individuele ‘schrijnende gevallen’ zou kijken naar schadeverzoeken van gedupeerden met bijzondere persoonlijke omstandigheden. Omdat de afhandeling van schade via NAM en CVW te wensen overliet, nam het parlement een amendement aan waardoor in het Groningengasveld sprake zou zijn van omgekeerd bewijsvermoeden: gedupeerden zouden in principe niet langer zelf aan te hoeven tonen dat hun schade het gevolg was van gaswinning. Ook werden Arbiters Bodembeweging ingesteld zodat gedupeerden bij conflicten met NAM en CVW op een laagdrempelige manier een *second opinion* konden vragen.

Vanwege de toenemende ontevredenheid en publieke druk op NAM en de overheid kondigden zij in maart 2017 aan dat NAM uit de schadeafhandeling zou stappen. Na veel deliberatie kwamen partijen in maart 2018 tot een publiekrechtelijke schadeafhandeling via de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (TCMG). Deze instantie was slechts bevoegd om op schadevergoedingsaanvragen na maart 2017 te beslissen, waardoor nog veel ‘oude schadegevallen’ overbleven die NAM, deels via de Arbiters, met beperkt succes poogde af te handelen. Daarnaast had de TCMG te maken met een ‘stuwmeer’ aan aanvragen, waardoor zij zich genoodzaakt zag via een gestandaardiseerde aanpak te proberen een inhaalslag te maken. Gaandeweg lukte het de TCMG en haar wettelijk verankerde opvolger het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG, per 1 juli 2020) om vooruitgang te boeken in de afhandeling van de grote aantallen schadeverzoeken, hoewel hoge aantallen verzoeken bleven komen. Medio 2021 kwam het IMG daarom met maatregelen om de schadeafhandeling (verder) te vereenvoudigen en te versnellen.

In deze paragraaf bespreek ik de opzet en het verloop van de afhandeling van fysieke schade op chronologische wijze. De schadesoort kent zoals gezegd zeer hoge aantallen schademeldingen: het CVW verwerkte ruim 75.000 aanvragen; hiernaast ontvingen de TCMG en het IMG tot augustus 2021 ruim 124.000 meldingen.

213 NAM, ‘Overlast door activiteiten’, 2020.

214 Aardbevingsrisico’s in Groningen 2015, p. 42.

Tot 2012: schadeafhandeling door NAM

De exploitant van een mijnbouwwerk, in het geval van Groningen NAM,²¹⁵ is op grond van art. 6:177 BW aansprakelijk voor schade die ontstaat door de uitstroming van delfstoffen als bedoeld in art. 1 sub a Mijnbouwwet als gevolg van het ‘niet beheersen van de ondergrondse natuurkrachten die door de aanleg of bij de exploitatie van het werk zijn ontketend’.²¹⁶ Aardbevingen werden echter niet verwacht en lange tijd ook niet erkend als mogelijk gevolg van de gaswinning. De aanname van deskundigen was dat door gaswinning enkel (voorspelbare) bodemdaling zou optreden, doordat een gedeelte van de aardlaag langzaam en gelijkmatig werd weggepompt.²¹⁷ Om de schade hiervan te compenseren, richtte NAM in 1983-84 een Commissie Bodemdaling op.²¹⁸ Deze commissie keerde voornamelijk uit aan regionale overheden vanwege schade geleden door waterschappen en aan infrastructuur. In 2015 werd een aanvullende overeenkomst gesloten zodat het plafond van de door NAM te vergoeden uitkering voor bodemdaling werd verhoogd.²¹⁹ Tot eind 2019 was van het totaal van zo’n € 930 miljoen nog ruim € 480 miljoen beschikbaar.²²⁰ De afhandeling van schade door bodemdaling blijft voor provincie en waterschappen via deze Commissie verlopen; per 1 juli 2020 werd de afhandeling van overige claims inzake bodemdaling overgeheveld naar het publiekrechtelijke Instituut Mijnbouwschade Groningen.²²¹

De eerste geregistreerde aardbeving in 1986 veranderde de zaak. Hoewel NAM de eerste jaren ontkende dat een causaal verband kon bestaan tussen de bodembewegingen (anders dan -daling) en de gaswinning, werd dit verband in 1993 bevestigd door een commissie ingeschakeld door het ministerie van EZ.²²² Volgens documentatie van NAM kende zij sinds 1993 (interne) regelingen voor het afhandelen van schade door bevingen veroorzaakt door de gaswinning;²²³ andere bronnen spreken over schadeafhandeling vanaf 1995²²⁴ of 1997.²²⁵ De procedure verliep volgens afspraak tussen NAM en de provincies Drenthe en Groningen: ‘particulieren die menen schade te hebben als gevolg van een geregistreerde aardbeving [kunnen] daarvoor een claim bij de exploitant ... indienen als het gaat om een aardbeving met een intensiteit IV of meer.’²²⁶ De vergoeding van schade vanuit NAM was richting particulieren in de praktijk ‘eerder uitzondering dan regel’.²²⁷ Bovendien was het aantal schadevergoedingsverzoeken relatief gering; na de beving bij Roswinkel in 1997 van 3,4 SvR ontving NAM ruim 200 claims.²²⁸

215 Inmiddels heeft de Hoge Raad geconcludeerd dat ook EBN aan te merken is als exploitant: HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278.

216 Zie hierover verder: Oldenhuis & Koerts 2019, p. 51-62.

217 *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 26-27, 34; Van Dunné, *NJB* 2014/2264.

218 Op basis van overeenkomsten met de Provincie Groningen en het Rijk; sindsdien zijn ook andere belanghebbenden tot deze overeenkomsten toegetreden; Commissie Bodemdaling 2020.

219 Commissie Bodemdaling 2020, p. 16.

220 Commissie Bodemdaling 2020, p. 17.

221 Art. 22 Tijdelijke wet Groningen, *Stb.* 2020, nr. 85.

222 Begeleidingscommissie Onderzoek Aardbevingen 1993.

223 *Protocol Schadeafhandeling* 2014, p. 5.

224 *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 41.

225 Oldenhuis, *NJB* 2015/1249, p. 1726.

226 *Kamerstukken II* 1997/18, 21108, nr. 6, p. 2.

227 Van Dunné, *NJB* 2014/2264.

228 *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 41;

De aardbevingen leidden tot de instelling van de Technische commissie bodembeweging (Tcbb) in 2000.²²⁹ Deze commissie had als taak de minister te adviseren en gedupeerden van bodembeweging te informeren en adviseren over schadeclaims, mede via contra-expertise.²³⁰ Mijnondernemingen zegden toe dit advies te volgen en hebben dit sindsdien gedaan.²³¹ De Tcbb kende ‘om lichtvaardig gebruik ... te voorkomen’²³² een toetredingsrecht van *f* 200 voor natuurlijke personen en *f* 400 voor rechtspersonen. Er is door Groningers weinig gebruikgemaakt van deze adviesmogelijkheid, mogelijk vanwege twijfels over onpartijdigheid en deskundigheid van deze commissie.²³³

Tot de aardbeving bij Huizinge in 2012 ontving NAM in totaal zo’n 1.100 schadeclaims, wat ze ‘gemakkelijk aankonden, en wat ook geheel geruisloos is verlopen’²³⁴ aldus NAM. Na de zware aardbeving bij Huizinge nam het aantal schademeldingen sterk toe. Er kwamen 2.407 meldingen in 2012, en 9.469 in 2013.²³⁵ Hoewel het aantal toekenningen en de toegekende schadebedragen redelijk hoog lag, was onder Groningers ontevredenheid over de lange afhandelingsstijd: de afhandeling van een claim duurde bijna een jaar.²³⁶ NAM was als organisatie niet gericht op grootschalige schadeafhandeling. Zij organiseerde informatiebijeenkomsten en begon in het voorjaar van 2013 met keukentafelgesprekken.²³⁷ Vanwege toenemende maatschappelijke onrust stelde de Tweede Kamer de instelling voor van een Onafhankelijke Raadsman als een soort ombudsman ‘waar bewoners terecht kunnen met vragen en zorgen over de gaswinning en daardoor ontstane schade.’²³⁸ Deze Raadsman vormde een centraal, doch niet toezichthoudend of bevoegd, (meld-)punt voor ‘afhandeling van individuele klachten over lopende schade-afhandelingsprocedures.’²³⁹ Hij kende geen formele procedure of status, maar trad op als bemiddelaar en bracht in zijn halfjaarlijkse verslagen advies uit.²⁴⁰

Het eerste schadeprotocol van NAM

NAM kende vanaf begin 2014 een (concept) Handboek Aardbevingsschade, dat voor schade-experts en aannemers de wijze van schadeopname en -herstel beschreef.²⁴¹ In augustus presenteerde zij een schadeprotocol, opgesteld in overleg met de Onafhankelijke Raadsman en Tcbb.²⁴² Dit protocol gaf aan hoe schade kon worden gemeld: online, per brief of via formulieren bij gemeentelijke informatiepunten. Het protocol vermeldde geen termijn, hoewel werd geadviseerd schade zo snel mogelijk na een aardbeving te melden omdat causaliteit

229 Instellingsbesluit Technische commissie bodembeweging, *Stcrt.* 2000, 19; *Stcrt.* 2001, 76.

230 *Sib.* 2002, 617; Roggenkamp, *NJB* 2015/1247, p. 1712-1714; *Jaarverslag SodM* 2009, p. 39.

231 *Aanhangsel van de Handelingen* 2012/13, nr. 71.

232 *Stcrt.* 2001, 76, p. 4.

233 Volgens Van Dunné, *NJB* 2014/2264, p. 3127.

234 Zaal, *De Correspondent* 18 augustus 2015.

235 Luyendijk, *NRC* 24 december 2013b.

236 Postmes e.a. 2020, p. 24.

237 *Aardbevingrisico's in Groningen* 2015, p. 52.

238 *Kamerstukken II* 2012/13, 33529, nr. 4.

239 *Kamerstukken II* 2012/13, 33529, nr. 21.

240 *Kamerstukken II* 2012/13, 33529, nr. 21; *Eindejaarsrapportage Onafhankelijke Raadsman* 2013; Interviews betrokkenen 2020.

241 ‘Eerste protocol schept duidelijkheid over schadeafhandeling’, *NAM* 22 augustus 2014.

242 *Protocol Schadeafhandeling* 2014.

vaststellen bemoeilijkt werd naarmate tijd verstreek. De melding werd in de regel binnen twee weken in behandeling genomen, mits: het gebouw in de buurt van het epicentrum van een aardbeving lag – het protocol bevatte een contourenkaart waarbuiten het ‘onwaarschijnlijk’²⁴³ was dat schade door aardbevingen voor zou komen; sprake was van zaakschade; en ‘het aannemelijk is dat de schade is ontstaan door een aardbeving die het gevolg is van gaswinning door NAM’.²⁴⁴ Als een melding in behandeling werd genomen, maakte een schade-expert binnen een maand een afspraak om de schade op te nemen. Binnen drie maanden na dat bezoek presenteerde deze expert een rapport, dat werd voorgelegd en besproken met de melder. NAM deed vervolgens binnen twee weken na aanbieding van het rapport een schriftelijk aanbod aan de melder. Zij gaf aan een voorkeur te hebben voor compensatie in natura, zodat de aannemer direct werd betaald, maar dat de mogelijkheid bestond in geld te worden gecompenseerd. Wel ‘moet een eigenaar zich bewust zijn van zijn wettelijke verplichting om schade waar mogelijk te beperken’²⁴⁵ in verband met mogelijke toekomstige aardbevingen en schademeldingen. Het protocol kende een mogelijkheid tot contra-expertise, zowel via deskundigen geselecteerd door de schademelder of via een adviesvraag aan de Tcbb.²⁴⁶

Het protocol benoemde drie ‘schadecategorieën’. Bij categorie A was de aange troffen schade direct gevolg van de aardbevingen; bij categorie B was de schade reeds aanwezig maar door de aardbeving verergerd; bij categorie C kon de schade niet in verband worden gebracht met een aardbeving.²⁴⁷ In het geval van schade in categorie A werd schade volledig vergoed, maar in het geval van B-schade werd schade slechts vergoed afhankelijk van het ‘aandeel van de beving’²⁴⁸ en in geval van een ‘onderliggende externe oorzaak’ – fundering, zetting, onderhoud, verbouwingen, kelders/aanbouwen of kapconstructies – werd de B-schade feitelijk aangemerkt als C-schade en kwam geen vergoeding.²⁴⁹ Als de schademelder niet bereid was om het ‘achterstallig onderhoud en/of eigen gebrek’ op eigen kosten te verhelpen, zou de schade niet worden hersteld én verviel het recht op herstel ‘indien deze schade in de toekomst verergert’.²⁵⁰ De schade-expert berekende de hoogte van het schadebedrag. NAM vergoedde een aantal bijkomende kosten – gederfde uren tijdens de schadeopname en herstelwerkzaamheden en schoonmaakkosten – standaard via een vast bedrag, gerelateerd aan de omvang van de schade. Voor aanvullende bijkomende kosten zoals een alternatieve werk- of verblijfplaats, omzettering en kosten voor contra-expertise, werd vergoeding verstrekt als dit door de schade-expert als noodzakelijk was beoordeeld.²⁵¹

Iedere melder kreeg een online schadedossier waarin de voortgang kon worden bijgehouden.²⁵² Schademelders werden verzocht klachten over de afhan-

243 *Protocol schadeafhandeling* 2014, p. 7.

244 *Protocol schadeafhandeling* 2014, p. 7.

245 *Protocol schadeafhandeling* 2014, p. 9.

246 *Protocol schadeafhandeling* 2014, p. 21.

247 *Protocol schadeafhandeling* 2014, p. 16.

248 *Protocol schadeafhandeling* 2014, p. 17.

249 *Protocol schadeafhandeling* 2014, p. 16-17.

250 *Protocol schadeafhandeling* 2014, p. 23.

251 *Protocol schadeafhandeling* 2014, p. 19.

252 *Protocol schadeafhandeling* 2014, p. 13.

deling te melden aan NAM, en als dit geen soelaas bood contact op te nemen met de Onafhankelijke Raadsman.²⁵³ Het protocol bevatte tevens een aparte regeling voor eigenaren van monumenten, dat was opgesteld in samenwerking met de Rijksdienst Cultureel Erfgoed, de provincie Groningen, de werkorganisatie DEALgemeente en erfgoedorganisatie Libau. In de afhandeling van deze schade werd waar relevant met deze (bevoegde) partijen overlegd en samengewerkt.²⁵⁴

Oprichting van en uitvoering door het Centrum Veilig Wonen

In 2013 adviseerde de commissie-Meijer voor de schadeafhandeling een ‘professionele uitvoeringsorganisatie met onafhankelijke toezicht’.²⁵⁵ Ook de Onafhankelijke Raadsman adviseerde ‘een meer onafhankelijke borging’ van de schadeafwikkeling.²⁵⁶ In het bestuursakkoord *Vertrouwen op Herstel, Herstel van Vertrouwen* van januari 2014 werd vastgelegd dat moest worden gekomen tot een uitvoeringsorganisatie met als kernwaarden ‘onafhankelijke schadebeoordeling, transparantie, gestandaardiseerde en gecoördineerde werkwijze, standaardprocedures, mogelijkheden voor *second opinion*, klantgerichtheid’.²⁵⁷ Bovendien moest deze organisatie schadeafhandeling combineren met de versterkingsopgave.²⁵⁸ NAM zette hiertoe een tender uit en koos voor een consortium van Arcadis, CED, bouwcombinatie OWS en IBM.²⁵⁹ Arcadis en CED werden aandeelhouder van de nieuwe organisatie Centrum Veilig Wonen (CVW), die in januari 2015 van start ging. Het CVW functioneerde als meldpunt voor schade, en handelde deze af via het protocol en handboek dat was vormgegeven door NAM.²⁶⁰ Hoewel het contract tussen CVW en NAM niet openbaar was,²⁶¹ bleek in de praktijk dat de aanbevelingen die CVW deed, werden overgenomen door NAM. Het CVW handelde tevens Acut Onveilige Situaties af, spoedgevallen waarvan de eigenaren vermoedden dat onmiddellijk veiligheidsmaatregelen en schadeherstel moest plaatsvinden.²⁶²

Het CVW verwerkte tot eind 2016 ruim 75.000 schademeldingen en bereikte met ruim 65.000 van hen een akkoord. In de overige gevallen had de schade-melder contra-expertise aangevraagd of diende zij nog te reageren, veelal nadat schade als C-schade (niet-aardbevingsgerelateerd) was aangemerkt.²⁶³ Vooral in haar tweede jaar constateerde het CVW dat ‘als gevolg van afnemende seismische activiteit’²⁶⁴ er steeds meer C-schade werd gerapporteerd door de experts.

De minister van EZ verwoordde de verhouding tussen CVW en NAM als ‘op enige afstand doch onder aansturing en verantwoordelijkheid van NAM staan en een onafhankelijk toezichtsorgaan kennen dat zal toezien op de algemene

253 *Protocol schadeafhandeling* 2014, p. 14.

254 *Protocol schadeafhandeling* 2014, p. 10-12.

255 Eindadvies ‘*Vertrouwen in een duurzame toekomst*’ 2013, p. 36.

256 *Eindejaarsrapportage Onafhankelijke Raadsman* 2013, p. 4.

257 Bestuursakkoord 2014, p. 3.

258 *Stcrt.* 2014, nr. 7659; *Kamerstukken II* 2013/04, 33529, nr. 28, p. 4.

259 CED 2014.

260 *Jaarverslag CVW* 2016.

261 *Audit CVW* 2017, p. 25.

262 *Jaarverslag CVW* 2017, p. 15.

263 *Jaarverslag CVW* 2016, p. 13; *Jaarverslag CVW* 2017, p. 10.

264 *Jaarverslag CVW* 2017, p. 10.

uitvoering.²⁶⁵ Mede door een Kamermotie²⁶⁶ werd door de minister een onafhankelijke commissie van toezicht op deze uitvoeringsorganisatie ingesteld.²⁶⁷ Dit resulteerde in (formeel onbevoegd) bestuurlijk toezicht op een private partij, waarbij de eerste voor haar informatievoorziening afhankelijk was van de laatste. Deze Commissie van Toezicht functioneerde anderhalf jaar (hoewel in het instellingsbesluit werd gesproken over negen jaar); haar ‘toezichthoudende’ rol werd in september 2016 overgedragen aan de Nationaal Coördinator Groningen.²⁶⁸

Commissie Bijzondere Situaties

In het bestuursakkoord uit 2014 werd naast een uitvoeringsorganisatie ook besloten tot een instantie voor ‘speciale situaties’, waar persoonlijke medische of financiële omstandigheden de schadeafhandeling complexer en/of urgenter maakten.²⁶⁹ Dit werd vanaf maart 2014²⁷⁰ de ‘Commissie Bijzondere Situaties’, een fonds van € 15 miljoen gefinancierd door NAM en beheerd door een onafhankelijke commissie waarvan de leden worden voorgesteld door provincie en NAM.²⁷¹ (In 2018 kende NAM voor 2018 en 2019 jaarlijks een aanvullend budget van € 10 miljoen toe.²⁷²) Gedupeerden konden worden voorgedragen door de Onafhankelijke Raadsman of de burgemeesters van de aardbevingsgemeenten Appingedam, Bedum, Delfzijl, De Marne, Eemsum, Loppersum, Slochteren, Ten Boer en Winsum, en vanaf 2016 ook door de NCG.²⁷³ De Commissieleden beoordeelden de aanvraag via een eigen werkwijze en gaven NAM bindend advies, wat zowel hulp in natura of een financiële compensatie kon inhouden.²⁷⁴ Zij toetsten op basis van de criteria aardbevingsschade aan de woning, medische en/of psychische problematiek, de financiële situatie en de mate van ‘coping’ van de aanvrager.²⁷⁵ Ook konden ‘tussenbesluiten’ worden genomen zodat aanvragers gedurende de procedure (enigszins) worden ontzorgd.²⁷⁶ De Commissie kende een vaste groep casemanagers om aanvragers te begeleiden.

De Commissie ontving een relatief beperkte maar vaste stroom aanmeldingen. Tot eind 2020 werden in totaal 317 aanvragen ingediend bij de Commissie, en waren 54 woningen opgekocht.²⁷⁷ Van het budget van totaal € 35 miljoen resteerde bijna € 14 miljoen.²⁷⁸ Hoewel de Commissie zo min mogelijk woningen wens te over te kopen om de woningmarkt niet te verstoren, bleek dit voor een aantal aanvragen de enige uitweg.²⁷⁹ De moeilijk verkoopbare woningen werden door

265 *Kamerstukken II* 2013/14, 33529, nr. 59.

266 *Kamerstukken II* 2014/15, 33529, nr. 71.

267 Instellingsbesluit ‘Commissie van Toezicht Centrum voor Veilig Wonen’ *Stcrt.* 2014, 37777.

268 *Kamerstukken II* 2015/16, 33529, nr. 286.

269 Bestuursakkoord 2014, p. 4.

270 Aanvankelijk functioneerde de Commissie tijdelijk; het formele instellingsbesluit vond pas in 2016 plaats: Instellingsbesluit Commissie Bijzondere Situaties, *Stcrt.* 2016, nr. 22183.

271 *Kamerstukken II* 2013/14, 33529, nr. 39, p. 2.

272 *Jaarverslag* Commissie Bijzondere Situaties 2019, p. 13.

273 *Jaarverslag* Commissie Bijzondere Situaties 2016, p. 15.

274 ‘Persbericht: Commissie Bijzondere Situaties van start’, 15 april 2014.

275 *Jaarverslag* Commissie Bijzondere Situaties 2016, p. 9.

276 *Jaarverslag* Commissie Bijzondere Situaties 2015, p. 13.

277 *Jaarverslag* Commissie Bijzondere Situaties 2021, p. 9.

278 *Jaarverslag* Commissie Bijzondere Situaties 2021, p. 10.

279 *Jaarverslag* Commissie Bijzondere Situaties 2016, p. 6.

gedupeerden ervaren als ‘steen om de nek’.²⁸⁰ Het merendeel van de gedupeerden werd geholpen via verstrekking van een financiële coach of zaakwaarnemer, en/of een verhuiskostenvergoeding. De Commissie signaleerde dat recentere aanvragen minder gericht waren op verkoop van woningen maar op de vraag ‘hoe moet ik verder?’: mensen zaten klem tussen instanties.²⁸¹ Vanaf mei 2019 werd de Commissie bevoegd aanvragen voor schrijnende situaties rond de versterking te behandelen;²⁸² zij constateerde een toename aan onzekerheid binnen dit dossier.²⁸³ De minister bevestigde begin 2020 dat ook in de toekomst een rol bleef weggelegd voor de Commissie.²⁸⁴ Vanaf 2021 bestond geen relatie meer tussen NAM en de Commissie.²⁸⁵ De financiering vond plaats vanuit een derdenrekening gecoördineerd door de provincie, die middelen kreeg van het Rijk: de minister stelde tot mei 2022, de instellingstermijn van de leden van de Commissie, € 4,5 miljoen beschikbaar.²⁸⁶

Introductie wettelijk bewijsvermoeden Groningenveld

De contourenkaart uit het Schadeprotocol waarmee CVW en NAM causaliteit vaststelden was onderwerp van langdurige discussie en onderzoek. Nadat de contour in 2016 werd afgeschaft²⁸⁷ liet NAM door ingenieursbureau Witteveen+Bos een ‘Proef buitengebied’ uitvoeren bij 1600 huizen, en concludeerde dat schade daar grotendeels niet ten gevolge van de gaswinning was.²⁸⁸ Dat leidde tot controverse.²⁸⁹ Na een Kamermotie uit april 2015²⁹⁰ en positief advies vanuit de Afdeling advisering van de Raad van State gezien ‘de omvang van het aantal schadegevallen en de gelijksoortigheid... [en] de zwakkere procespositie van de eisende partij’²⁹¹ trad per 31 december 2016 daarom de Wet bewijsvermoeden gaswinning Groningen in werking.²⁹² Hierdoor werd de bewijslast bij de exploitant gelegd: in principe werd bij fysieke schade aan gebouwen rond het Groningerveld vermoed dat deze het resultaat was van de gaswinning.

Instelling Arbiters Bodembeweging

De Nationaal Coördinator Groningen, die sinds mei 2015 in functie was, voerde veelvuldig overleg met NAM en CVW. In maart 2016 werd een samenwerkingsovereenkomst getekend door NAM, EZ en NCG, die per september in werking trad.²⁹³ NCG zou bij ‘complexe schades’ een bemiddelende rol spelen,²⁹⁴

280 *Jaarverslag* Commissie Bijzondere Situaties 2015, p. 19.

281 *Jaarverslag* Commissie Bijzondere Situaties 2019, p. 14; *Jaarverslag* Commissie Bijzondere Situaties 2021, p. 11.

282 ‘Wijziging Instellingsbesluit Commissie bijzondere situaties’, *Stcrt.* 2019, nr. 27383.

283 *Jaarverslag* Commissie Bijzondere Situaties 2020, p. 8.

284 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 723.

285 *Jaarverslag* Commissie Bijzondere Situaties 2021, p. 7; *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 865, p. 71.

286 *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 832, p. 2.

287 *Kamerstukken II* 2016/17, 33529, nr. 641.

288 *Schadeonderzoek Groningen Buitengebied* 2017.

289 Postmes e.a. 2020, p. 24.

290 *Kamerstukken II* 2014/15, 34041, nr. 12.

291 *Kamerstukken II* 2015/16, 34390, nr. 3, p. 2; Advies RvS 2015.

292 Wet bewijsvermoeden gaswinning Groningen, *Stb.* 2016, 553.

293 *Samenwerkingsafspraken Staat, Nationaal Coördinator Groningen, Nederlandse Aardolie Maatschappij*, 8 maart 2016.

294 NCG 2 september 2016.

zoals zij had voorgesteld in haar Meerjarenprogramma.²⁹⁵ Hiernaast werd een geschillenregeling voorgesteld zodat arbitrage kon plaatsvinden. De Arbiters Aardbevingsschade werden ingesteld per mei 2016.²⁹⁶ Zij werden vanaf april 2017 de Arbiters Bodembeweging, nadat aanvullende afspraken met waterschappen waren gemaakt zodat zij ook voor bodemdaling geschilbeslechting konden verzorgen.²⁹⁷ De Arbiters waren oud-rechters, voorgedragen door de Raad voor de Rechtspraak en benoemd door de minister van EZ(K).²⁹⁸ Zij handelden via het reglement zoals opgesteld in de samenwerkingsovereenkomst tussen NAM, EZ(K) en NCG.²⁹⁹ De Arbiters konden door schademelders worden ingeschakeld als schade-expert en contra-expert het oneens waren of de schademelder niet wenste in te stemmen met het aanbod tot schadeherstel. Ook het CVW kon de Arbiters met toestemming van de schademelder inschakelen. De Arbiters organiseerden een onderzoek aan het gebouw en een hoorzitting en konden indien noodzakelijk een deskundige inschakelen. De uitspraak van de Arbiters, die in principe zes weken na hun aanwijzing werd gedaan, was niet bindend voor de schademelder, maar NAM committeerde zich hier in beginsel wel aan. Schademelders behielden het recht het geschil voor te leggen aan de rechter.

Binnen de afhandeling via de Arbiters vonden enkele reglementswijzigingen plaats. Per november 2017 werd vanaf een schadebedrag van € 4.000 standaard een deskundige ingeschakeld en werd de gehele uitspraak (in plaats van enkel de samenvatting) gepubliceerd.³⁰⁰ In juni 2018 werden de Arbiters in staat gesteld te oordelen over de zogenaamde ‘oude schadegevallen’ die overbleven nadat NAM uit het schadeproces was gestapt (zie hieronder). Tevens werden Arbiters bevoegd om een vergoeding voor bijkomende kosten toe te wijzen, in overeenstemming met het Besluit mijnbouwschade Groningen.³⁰¹ De Arbiters hebben in totaal 2.962 zaken voorgelegd gekregen;³⁰² de afhandeling van de laatste gevallen vond plaats in het voorjaar van 2020.³⁰³

In september 2019 stelden Gedeputeerde staten van de Provincie Groningen aanvullend de Regeling Arbitrprocedure op, om naar aanleiding van een Kamermotie met geld van het Rijk € 200.000 aan subsidies aan Groningers te verstrekken die juridische of technische bijstand of ondersteuning vereisen gedurende hun arbitrprocedure, met een maximum van € 1.900 per schademelder.³⁰⁴ De provincie handelde 119 aanvragen af en keerde € 178.000 uit.³⁰⁵

295 *Kamerstukken II 2015/16*, 33529, nr. 212; *Meerjarenprogramma 2015*.

296 Instellingsbesluit Arbiters Aardbevingsschade, *Stcrt.* 2016, nr. 22187.

297 Instellingsbesluit Arbiters Bodembeweging, *Stcrt.* 2016, nr. 21738.

298 Instellingsbesluit Arbiters Aardbevingsschade, *Stcrt.* 2016, nr. 22187; Instellingsbesluit Arbiters Bodembeweging, *Stcrt.* 2016, nr. 21738.

299 *Reglement Arbitr Aardbevingsschade*, 1 mei 2016.

300 *Reglement Arbitr Bodembeweging*, 1 november 2017.

301 *Reglement Arbitr Bodembeweging*, 1 juni 2018.

302 *Kamerstukken II 2019/20*, 33529, nr. 689.

303 *Kamerstukken II 2019/20*, 33529, nr. 744; *Aanhangsel van de Handelingen 2019/20*, 2120.

304 *Kamerstukken II 2019/20*, 33529, nr. 689, p. 3; *Kamerstukken II 2019/20*, 33529, nr. 651; ‘Regeling Arbitrprocedure 2019’, Besluit van Gedeputeerde Staten van de Provincie Groningen 10 september 2019, K13563.

305 *Kamerstukken II 2020/21*, 33529, nr. 865, p. 5-6.

Tweede schadeprotocol van NAM

In november 2016 kwam NAM met een tweede versie van haar schadeprotocol, na afspraken met EZK en NCG, feedback vanuit evaluatierapporten van Lysias en APE, en overleg met de Onafhankelijke Raadsman en de Tcbb.³⁰⁶ In dit protocol had NAM het schademeldingsproces zorgvuldiger uiteengezet, onder meer via hantering van vaste termijnen voor het CVW.³⁰⁷ De schadecategorieën werden nog steeds gehanteerd.³⁰⁸ Causaliteit werd niet langer via een contourenkaart bepaald, maar het protocol verwees zoals in de eerste versie naar de nabijheid van het schadelijgende gebouw bij een epicentrum.³⁰⁹ Feitelijk werd dit protocol snel achterhaald, omdat de omkering van de bewijslast per 31 december niet werd verwerkt. De mogelijkheid voor contra-expertise bleef; ook vermeldde het protocol de mogelijkheid tot inschakelen van de Arbiters Aardbevingsschade, de gang naar de civiele rechter, en het inschakelen van de Tcbb.³¹⁰ Daarnaast werd ingegaan op de rol van de NCG bij complexe schade, als sprake was van bijvoorbeeld meerdere schadeoorzaken, schrijnende (persoonlijke) problemen, of meerdere betrokken partijen of overheden.³¹¹ In het protocol werd gewezen op de mogelijkheid als bedrijf een schadeclaim in te dienen; voor kosten die direct samenhangen met schadeherstel kon men naar het CVW terwijl bij ‘andere, structurele omzetschade’ men terecht kon bij het opgestarte NAM Bedrijvenloket.³¹² Ook agrariërs kenden een apart meldpunt via het ‘Agro-team van NAM’;³¹³ mede op initiatief van belangenorganisatie LTO Noord werd via het Programma Groninger Stallen en Schuren bekeken of schadeherstel kon worden gecombineerd met herbouw en vernieuwingswensen van agrariërs.³¹⁴

NAM uit de schadeafhandeling en de ‘oude shades’

Het nieuwe schadeprotocol was kort in gebruik. Op 31 maart 2017 kwam de aankondiging dat NAM uit de schadeafhandeling werd gehaald.³¹⁵ Hoewel het CVW nieuwe meldingen zou blijven registreren, kwam een stop op de afhandeling: een nieuw in te stellen publieke organisatie zou meldingen vanaf 31 maart 12:00 af gaan handelen. Er waren nog zo’n 15.000 oude meldingen van voor de ‘knip’ naar publieke schadeafhandeling en NAM zou deze meldingen nog behandelen.³¹⁶ NAM kwam vanaf juni 2017 met een aanbod tot schadeherstel in natura (‘vouchers’) tot een maximum van € 1500 voor alle openstaande niet-erkende zogenaamde C-schades in een poging een ‘schone lei’ te creëren voor de toekomst.³¹⁷ Daarbij werd benadrukt dat dit geen erkenning van aansprakelijkheid vormde. Volgens het CVW betrof dat aanbod zo’n 85% van de meldingen. De overige 15% vormden veelal complexe gevallen waarvoor een aanbod op maat

306 *Protocol Schadeafhandeling* 2016.

307 *Protocol Schadeafhandeling* 2016, p. 5-7.

308 *Protocol Schadeafhandeling* 2016, p. 11.

309 *Protocol Schadeafhandeling* 2016, p. 13.

310 *Protocol Schadeafhandeling* 2016, p. 7.

311 *Protocol Schadeafhandeling* 2016, p. 11.

312 *Protocol Schadeafhandeling* 2016, p. 4.

313 *Protocol Schadeafhandeling* 2016, p. 4.

314 *Meerjarenprogramma* 2016, p. 67.

315 *Kamerstukken II* 2016/17, 33529, nr. 330.

316 ‘NAM handelt schade bevingen niet meer af’, *Leeuwarder Courant* 31 maart 2017.

317 *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 330, p. 2-3.

zou worden getroffen.³¹⁸ Melders met openstaande dossiers hadden twaalf maanden om een aanbod te accepteren, en melders met gesloten dossiers acht weken.

Ten tijde van de bekendmaking van het nieuwe schaderegime via de TCMG in begin 2018 waren nog ruim 6.200³¹⁹ openstaande oude schademeldingen '[v] anwege discussies over aansprakelijkheid'.³²⁰ Kabinet en bestuurders uit de regio verzochten NAM de resterende meldingen met een ruimhartig aanbod af te handelen. NAM poogde de claims af te wikkelen door € 50 miljoen beschikbaar te stellen 'bovenop haar aansprakelijkheid'.³²¹ Het aanbod was om niet-erkende schade tot € 25.000 alsnog te vergoeden, en claims daarboven voor te leggen aan de Arbitrer Bodembeweging en zich te committeren aan diens uitspraak. Doordat schades via het nieuwe aanbod wél erkend werden, kregen Groningers bovendien toegang tot de subsidieregeling Waardevermeerdering (besproken in par. 8.4.2).³²² De aanbiedingen werden in het voorjaar van 2018 verstuurd, en kenden een reactietermijn van drie weken. Op verzoek van de regio kregen alle belangstellende claimanten (ook met schade tot € 25.000) toegang tot de Arbitrer.³²³ Op verzoek van de minister werd de reactietijd verlengd tot vier weken.³²⁴ Na het verstrijken van de termijnen in september 2018 waren 5.087 melders (82%) akkoord gegaan met het aanbod van NAM, hadden 253 melders (4%) niet gereageerd, en hadden 859 melders (14%) het aanbod afgewezen.³²⁵ De afhandeling van de laatste oude schadegevallen via de Arbiters Bodembeweging duurde uiteindelijk tot het voorjaar van 2020.³²⁶ Er dienden nog 25 rechtszaken over de afhandeling van de oude schadegevallen.³²⁷

Omdat uit onderzoek in opdracht van de Tweede Kamer bleek dat de door NAM betaalde vergoeding voor een deel van de gedupeerden onvoldoende was om de schade te herstellen,³²⁸ bood NAM op verzoek van de minister en Commissaris van de Koning deze bewoners de gelegenheid dit aan te tonen via een verzoek bij de Provincie Groningen.³²⁹ De provincie functioneerde als doorgeefluik: burgers konden een factuur of offerte indienen van voor 1 oktober 2019 waaruit meerkosten bleken. De provincie gaf dit door aan NAM, die de beoordeling uitvoerde. Als NAM het verzoek wilde afwijzen, legde zij het voor aan een 'onafhankelijk externe kostendeskundige',³³⁰ waarvan zij het oordeel in principe overnam. Als NAM instemde met het verzoek, betaalde zij de meerkosten uit aan de gedupeerde. De regeling gold alleen voor bewoners die hadden ingestemd met voorstellen van NAM tussen 5 maart en 1 september 2018 en hun zaak niet aan de

318 NCG 17 juni 2017.

319 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 689.

320 *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 423, p. 5.

321 *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 423.

322 *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 455; de meldingen uit het 'buitengebied' worden alsnog niet erkend maar krijgen van de NAM aanvullend € 4.000 als compensatie voor het niet in aanmerking komen voor de subsidieregeling: *Antwoorden NAM op door Onafhankelijke Raadsman gestelde vragen*, mei 2018.

323 *Voortgangsrapportage* 25 april 2018.

324 *Voortgangsrapportage* 11 juli 2018.

325 *Eindrapportage* 2018.

326 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 744.

327 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 706, p. 2.

328 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 694.

329 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 706, p. 1-2.

330 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 706, p. 1.

arbitrator of rechter hadden voorgelegd.³³¹ Gedupeerden konden in januari en maart 2020 een verzoek indienen.³³² Er werden 194 verzoeken ingediend. 88 Bewoners vielen binnen de doelgroep; 54 hiervan kregen een meerkostenvergoeding. 106 Bewoners vielen buiten de doelgroep omdat zij op een ander moment dan tussen maart en september 2018 een aanbod van NAM ontvingen of voor arbitrage hadden gekozen.³³³

De Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen

Voor de schademeldingen vanaf 31 maart 2017 moest een nieuw schadeprotocol tot stand komen alsmede een organisatie die deze meldingen kon afhandelen. Inzet van de betrokken overheden en maatschappelijke organisaties was om 1 juli 2017 met een nieuwe aanpak te komen.³³⁴ In mei kwam ‘de regio’ – provincie, gemeenten, en maatschappelijke organisaties – met uitgangspunten voor de schadeafhandeling. Zij baseerden dit op vier pijlers: ‘verantwoordelijke Staat’, die (vooraf) garantstaat voor de financiering; ‘rechtvaardige schadebepaling’, ruimhartiger dan het BW en waar nodig financieel aangevuld door de Staat; ‘menselijke maat’, via toepassing van procedurele rechtvaardigheid maatwerk leveren met een andere grondhouding vanuit NAM en EZ; en ‘onafhankelijk’, zodat instanties, proces en uitvoering losstaan van NAM en EZ. Ze pleitten voor integrale schadeafhandeling die verder ging dan zaakschade, invulling van het omgekeerde bewijsvermoeden zodat C-schade niet meer werd gehanteerd, korte termijnen, en mogelijkheid tot *second opinion*, arbitrage en rechtshulp.³³⁵ Toen in juli een conceptprotocol uitlekte gaven maatschappelijke organisaties aan dat deze wat hen betreft onacceptabel was, omdat niet aan de pijlers werd voldaan: EZ weigerde volgens betrokkenen in te stemmen met een garantstelling vanuit de Staat.³³⁶ Bestuurders vroegen een drietal juristen te adviseren over het protocol, onder meer over de toepassing van het bewijsvermoeden en de te hanteren gebiedscontouren.³³⁷

Na een lange kabinetsformatie werd in de herfst van 2017 een regeerakkoord gepresenteerd met afspraken over Groningen: er zou een onafhankelijk schade-fonds komen,³³⁸ zoals al door het demissionaire kabinet werd ‘onderzocht’.³³⁹ De nieuwe minister van EZK, Wiebes, had aangekondigd in januari met een nieuw schadeprotocol te komen.³⁴⁰ De aardbeving bij Zeerijp die maand zorgde voor een nieuw gevoel van urgentie.³⁴¹ Op 31 januari werd het nieuwe schadeprotocol vastgesteld³⁴² waarbij expliciet werd verwezen naar de inclusie van de vier

331 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 737, p. 2-3

332 Provincie Groningen 6 januari 2020.

333 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 737, p. 2-3; *GBB Krant* nr. 14 2020, p. 5.

334 *Kamerstukken II* 2017/18/ 33529, nr. 330, p. 2-3.

335 *Naar een nieuwe schadeafhandeling* 2017.

336 ‘Ministerie ligt dwars bij onderhandelingen over schadeprotocol (update)’, *RTV Noord* 20 juni 2017; ‘Bodembeweging en Gasberaad verwijzen laatste versie schadeprotocol naar prullenmand’, *RTV Noord* 18 juli 2017.

337 Hammerstein, Asser & Van de Bunt 2017.

338 *Vertrouwen in de toekomst* 2017, p. 42-43.

339 ‘Kamp: ‘Kabinet staat wél open voor schade-fonds’’, *RTV Noord* 21 juni 2017.

340 Miskovic & Jach, *RTV Noord* 6 december 2017.

341 Wiebes had ook voor de beving aangegeven in januari met een nieuw protocol te willen komen: *Handelingen II* 2017/18, nr. 35, item 7, p. 13.

342 *Stcrt.* 2018 nr. 6398.

pijlers vanuit de regio.³⁴³ De schadeafhandeling zou tijdelijk plaatsvinden totdat een wettelijk verankerd Instituut Mijnbouwschade was opgericht.³⁴⁴ Per besluit van de minister werd een Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (TCMG) ingesteld die per 19 maart van start zou gaan.³⁴⁵ De TCMG handelde via mandaat van de minister en besloot via publiekrecht op aanvragen om schadevergoeding.³⁴⁶ De TCMG keerde zelf vergoedingen uit, mogelijk gemaakt door een overeenkomst tussen NAM en Staat over de financiering.³⁴⁷

De benoeming en schorsing of ontslag van leden van de TCMG en diens twee deelcommissies gericht op mijnbouwschade en bezwaarcommissie geschiedde na consultatie door de Minister voor Rechtsbescherming om de onafhankelijkheid van EZK te benadrukken.³⁴⁸ De deelcommissie mijnbouwschade was bevoegd om het werk van het CVW te vervolgen en een schadevergoeding inclusief bijkomende kosten vast te stellen voor zaakschade die redelijkerwijs te maken had met gaswinning in het Groningenveld, met toepassing van het bewijsvermoeden en het bestaande civielrecht en via mogelijke inschakeling van deskundigen.³⁴⁹ Vanwege lopende rechtszaken over waardedaling en immateriële schade werd gekozen deze schadesoorten niet onder auspiciën van de TCMG te doen vallen.³⁵⁰ De deelcommissie mijnbouwschade nam Awb-besluiten die vatbaar waren voor bezwaar bij de deelcommissie bezwaar, en vervolgens beroep bij de bestuursrechter volgens de Awb.³⁵¹ Een onafhankelijke Tijdelijke commissie advisering bezwaarschriften mijnbouwschade Groningen had tot taak de deelcommissie bezwaar te adviseren.³⁵² De leden van de commissies behoorden ruime kennis te hebben op het gebied van rechtspraak dan wel aardbevingen, en werden voor twee jaar benoemd omdat niet duidelijk was hoe lang de tijdelijke commissie zou functioneren.³⁵³

De TCMG diende haar eigen werkwijze vast te stellen, met inachtneming van het protocol zoals opgenomen in het besluit inclusief vastgestelde vergoedingen voor bijkomende kosten.³⁵⁴ Hier viel een overlastvergoeding onder van € 250 tot € 1.000 te bepalen door de Commissie. Het protocol benoemde tevens dat in het geval van een acuut onveilige situatie binnen 48 uur inspectie en benodigde maatregelen plaats zou vinden.³⁵⁵ Op 17 april 2018 maakte de TCMG haar voorlopige werkwijze bekend,³⁵⁶ gebaseerd op de meest recente versie van de werkwijze en procedure van het Schadeschap Luchthaven Schiphol.³⁵⁷ Hierin gaf zij aan dat een besluit mogelijk zou zijn zonder deskundigenonderzoek, maar dat in

343 *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 423, p. 2-3.

344 Besluit mijnbouwschade Groningen, *Stcrt.* 2018, 6398, p. 8.

345 *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 423, p. 1.

346 Zie uitvoerig over de publiekrechtelijke werkwijze en onderbouwing van de TCMG: Bröring, 'Publiekrechtelijke benaderingen' 2019, p. 149-163.

347 *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 428.

348 *Stcrt.* 2018, 6398, p. 9.

349 *Stcrt.* 2018, 6398, p. 6, 9-10.

350 *Stcrt.* 2018, 6398, p. 11.

351 *Stcrt.* 2018, 6398, p. 6.

352 *Stcrt.* 2018, 6398, p. 3;

353 *Stcrt.* 2018, 6398, p. 11-12.

354 *Stcrt.* 2018, 6398, p. 2, 5-7.

355 *Stcrt.* 2018, 6398, p. 2; *Jaarverslag TCMG* 2020, p. 15.

356 *Voorlopige werkwijze TCMG* 2018.

357 Interviews betrokkenen 2020.

overige gevallen binnen zes maanden een of meerdere deskundigen zouden worden benoemd. Deze deskundige(n) brachten binnen zes maanden advies uit over hun onderzoek. Vervolgens stelde de Commissie de aanvrager in de gelegenheid binnen twee weken toelichting of een zienswijze te geven. Als het advies concludeerde dat de schade geen gevolg was van aardbevingen, kon de Commissie een tweede advies van andere deskundigen vragen. Hiernaast stelde de Commissie een vereenvoudigde behandeling vast voor aanvragen van ten hoogste € 10.000, waar geen uitgebreid onderzoek voor was benodigd. In dat geval kon zij één deskundige aanwijzen die binnen twee weken advies uitbracht. Als de Commissie besliste op een aanvraag zonder deskundigenonderzoek, besliste zij binnen acht weken (met mogelijke verlenging van twaalf weken). Als deskundigenonderzoek verricht werd, besliste de Commissie binnen twaalf weken (met mogelijke verlenging van zes weken) na ontvangst van het advies. Als een tweede advies werd gevraagd, besliste de Commissie binnen zes weken (met verlenging van zes weken).³⁵⁸

Om spoedig een dergelijke uitvoeringsorganisatie te kunnen creëren, werd de TCMG ondersteund door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.³⁵⁹ Zij moest immers binnen anderhalve maand na bekendmaking van het besluit van start, op 19 maart. De TCMG kreeg als opdracht zo open en voortvarend mogelijk meldingen af te handelen en dit inzichtelijk te maken voor aanvragers en het bredere publiek.³⁶⁰ Bij de start kreeg de TCMG 13.472 meldingen overhandigd die het CVW sinds 31 maart 2017 had geregistreerd.³⁶¹ Van deze meldingen was geen verdere informatie of categorisering bekend waardoor de TCMG veel informatie moest inwinnen en datamanagement moest invoeren.³⁶² Dit enorme stuwmeer, gecombineerd met de ruim 8.000 nieuwe meldingen die de Commissie in haar eerste jaar kreeg, zorgden dat het eerste jaar ‘met horten en stoten’³⁶³ verliep. Ook een gebrek aan beschikbare externe onafhankelijke deskundigen werkte voortvarende voortgang van de afhandeling tegen.³⁶⁴ Hiernaast trad vertraging op vanwege discussies over causaliteit: ook met het nieuwe bewijsvermoeden in werking bleef de vraag lastig te beantwoorden wanneer schade aardbevingsgerelateerd was.³⁶⁵ Om te helpen in de bepaling van causaliteit en toepassing van het bewijsvermoeden vroeg de TCMG een panel van deskundigen om advies, dat zij in januari 2019 uitbracht.³⁶⁶ Vanaf april dat jaar hanteerde de TCMG op basis van hun advies een nieuw ‘effectgebied’, wat aanzienlijk ruimer was dan de contourenkaarten die NAM hanteerde.³⁶⁷

De afhandeling van schademeldingen verliep na ongeveer een jaar niet volgens het beoogde tempo. De TCMG introduceerde een extra overlastvergoeding van € 350 voor aanvragen die langer dan een jaar wachtten op een (positief)

358 *Voorlopige werkwijze TCMG* 2018.

359 *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 423, p. 4-5; Interviews betrokkenen 2020.

360 Interviews betrokkenen 2020.

361 TCMG, ‘Wat levert een jaar op’ 19 maart 2019.

362 Interviews betrokkenen 2020.

363 TCMG, ‘Wat levert een jaar op’ 19 maart 2019.

364 TCMG 19 september 2018.

365 Postmes e.a. 2020, p. 27.

366 *Beantwoording vragen TCMG* 2019.

367 TCMG 11 april 2019; TCMG, ‘Schade en geografische afstand’ 2020 (online, geraadpleegd 24 juni 2020).

besluit.³⁶⁸ De zwaardere aardbevingen van 22 mei bij Westerwijtheerd en van 9 juni bij Garrelswier voegden gedurende 2019 meer aanvragen toe aan de werkvoorraad.³⁶⁹ Vanaf maart werd in het Bestuurlijk Overleg Groningen, een overlegstructuur tussen Rijk en regio, een versnellingspakket afgesproken.³⁷⁰ De TCMG kwam met een ‘aannemersvariant’ waardoor geselecteerde aannemers de schade vrijwel meteen konden afhandelen zonder aparte opname³⁷¹ en een Stuwmeerregeling waardoor oudere meldingen een ruimhartig voorstel voor versnelde afdoening kregen.³⁷² De maatregelen waren nodig omdat volgens de minister ‘voorrang [was] gegeven aan zorgvuldigheid en onafhankelijke oordeelsvorming... al die gestapelde zorgvuldigheid [ging] te veel ten koste ... van de snelheid en leidt tot onvoldoende resultaten.’³⁷³

Via de Stuwmeerregeling, een beleidsregel van de minister van EZK,³⁷⁴ werd aan Groningers die voor 13 juni 2019 een melding hadden gedaan waarop nog geen besluit was genomen, een aanbod gedaan voor een vaste schadevergoeding van € 4.000 plus € 1.000 overlastvergoeding. Melders die voor januari 2019 een melding hadden gedaan en nog geen adviesrapport hadden ontvangen, konden kiezen voor een variabele uitkering (op basis van de factuur van de aannemer) ter waarde van maximaal € 10.000 plus € 1.000 overlastvergoeding. De TCMG berichtte in aanmerking komende melders voor 14 juli 2019 en zij hadden tot 1 januari 2020 om in te stemmen. Melders die niet instemden bleven de reguliere procedure binnen de TCMG volgen, hoewel besluiten op grond van de Stuwmeerregeling Awb-besluiten vormden waarop eerst bezwaar- en beroepstermijnen moesten worden doorlopen voordat de reguliere procedure kon worden hervat.³⁷⁵ De TCMG gaf aan via de Stuwmeerregeling buiten de kaders van het Besluit mijnbouwschade Groningen en het toepasselijke schadevergoedingsrecht te gaan, maar dat 16.000 aanvragers³⁷⁶ hiervoor in aanmerking kwamen waardoor een aanzienlijke inhaalslag in de afhandeling kon worden bewerkstelligd. De minister rechtvaardigde de regeling omdat sprake was van een ‘crisis in slow motion’³⁷⁷ waardoor ‘onorthodoxe maatregelen’³⁷⁸ benodigd waren. Doordat bij instemming van aanvragers van de Stuwmeerregeling geen schadeopname, adviesrapport of zienswijze hoefde te worden uitgevoerd of opgesteld, kon het ‘stuwmeer’ aan meldingen worden ingehaald.³⁷⁹ Deelnemers aan de Stuwmeerregeling kwamen tevens in aanmerking voor de waardevermeerderingsregeling.³⁸⁰ Uiteindelijk maakten ruim 10.000 aanvragers gebruik van de Stuwmeerregeling,³⁸¹ waarbij de meerderheid koos voor de vaste vergoeding en slechts zo’n 4% voor de variabele vergoeding.³⁸²

368 TCMG 26 april 2019.

369 ‘Regeling stuwmeer TCMG’, *Stcrt.* 2019, 38034, p. 6.

370 *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 718.

371 *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 593; *Maatregelen schadeafhandeling TCMG* 2019.

372 *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 644.

373 *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 639, p. 1-2.

374 ‘Regeling stuwmeer TCMG’, *Stcrt.* 2019, 38034.

375 *Stcrt.* 2019, 38034.

376 *Jaarverslag TCMG* 2020, p. 12.

377 *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 644, p. 1.

378 *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 644, p. 1.

379 *Stcrt.* 2019, 38034; *Maatregelen schadeafhandeling TCMG* 2019.

380 *Stcrt.* 2019, 34048, p. 11-12.

381 *Jaarverslag TCMG* 2020, p. 13.

382 *Jaarverslag TCMG* 2020, p. 17.

De overheid kwam met NAM overeen dat NAM € 40,4 miljoen van de totale kosten van € 55,6 miljoen zou dragen; volledige doorberekening was niet mogelijk omdat buiten civielrechtelijke aansprakelijkheid werd uitgekeerd.³⁸³

Tegelijkertijd met de Stuwmeerregeling werden andere aspecten van de werkwijze van de TCMG gewijzigd, voornamelijk met betrekking tot het (verder) realiseren van de aannemersvariant en het verbeteren van interne werkprocessen.³⁸⁴ De vereenvoudigde behandeling werd geschrapt omdat hier weinig gebruik van werd gemaakt. Hiernaast werd een (verlengbare) beslistermijn van vijftien maanden na ontvangst van de aanvraag opgenomen, in plaats van de eerder gehanteerde losse procestermijnen. Deze termijn was gebaseerd op de aanname dat een deskundige binnen zes maanden werd benoemd en binnen wederom zes maanden advies uitbracht, waarna binnen drie maanden kon worden besloten; de aanpak van de TCMG wijzigde niet ten opzichte van de voorlopige werkwijze, maar werd anders gecommuniceerd.³⁸⁵ Ook werden per juli 2019 de deelcommissies van de TCMG opgeheven, zodat alleen de TCMG en onafhankelijke bezwaarcommissie zoals bedoeld in het besluit bleven bestaan. Een dubbele bezwaarcommissie bleek overbodig en niet efficiënt.³⁸⁶

In september 2019 sloten NCG en TCMG een convenant om meer samen te werken zodat schadeafhandeling en versterking waar mogelijk werden gecombineerd.³⁸⁷ Uit een verkenning bleek deze samenwerking beperkt: bij zo'n 71% van de te versterken gebouwen was geen schademelding gedaan, en bij de overige 29% was schade veelal afgehandeld; de twee organisaties bleken te maken te hebben met verschillende (doel-)groepen en alleen voor sommige individuele gevallen kwam men tot een gezamenlijke aanpak;³⁸⁸ voor hen werd een 'combinatieteam' ingesteld ten behoeve van een 'integraal dossierbeeld'.³⁸⁹

In de loop van 2019 kwamen steeds meer meldingen bij de TCMG, terwijl minder aardbevingen plaatsvonden.³⁹⁰ In de media werd signaleerd dat dit kwam omdat de TCMG meldingen vlotter en ruimhartiger afhandelde en Groningers dit onderling deelden, waardoor een positiever beeld van de TCMG ontstond.³⁹¹ De TCMG liet onderzoek uitvoeren en hieruit bleek dat een na-ijleffect optrad waarbij mensen, voornamelijk verder van de epicentra, later na een beving een aanvraag indienden. Tevens bleek dat ruim 20% van de gedupeerden de schade nog steeds niet had gemeld, wat suggereerde dat het aantal door de TCMG af te handelen meldingen nog verder zou kunnen toenemen.³⁹² Hoewel de TCMG 2019 begon met ruim 20.000 meldingen, groeide de werkvoorraad dat jaar met bijna 27.000 meldingen. Zij was in staat ruim 24.000 meldingen af te handelen,³⁹³ waarbij de doorlooptijd verbeterde van bijna 400 dagen aan het begin van het

383 *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 842.

384 *Stcrt.* 2019, 34048, p. 11.

385 TCMG 10 juni 2019.

386 *Stcrt.* 2019, 34048, p. 11; *Jaarverslag TCMG 2020*, p. 8.

387 TCMG 11 september 2019; *Convenant NCG – TCMG 11 september 2019*.

388 TCMG 11 mei 2020.

389 *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 865, p. 5.

390 Voor het eerst signaleerd in mei 2019, *Jaarverslag TCMG 2020*, p. 11.

391 Jach, *RTV Noord* 20 november 2019.

392 Postmes e.a. 2020.

393 *Jaarverslag TCMG 2020*, p. 14.

jaar tot zo'n 150 dagen aan het einde van het jaar.³⁹⁴ Onderdeel van haar afhandeling was tevens hulp aan agrariërs en ondernemers waar NAM aparte instanties (Bedrijvenloket en Agro-Team) hanteerde.³⁹⁵ Deze schademeldingen betroffen veelal 'complexe schadegevallen' die reesterden uit de afhandeling onder het CVW.³⁹⁶ De TCMG trok gespecialiseerde experts aan om bij deze afhandeling te helpen.³⁹⁷

Instituut Mijnbouwschade Groningen

Vanaf medio 2018 werkte het kabinet aan de Tijdelijke wet Groningen, waarmee een wettelijke basis werd geboden voor schadeafhandeling via het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG).³⁹⁸ Nadat deze in juli 2019 is ingediend bij de Tweede Kamer poogde het parlement de behandeling versneld uit te voeren: de wet werd ruim een half jaar later aangenomen³⁹⁹ en trad per 1 juli 2020 in werking.⁴⁰⁰ Het IMG werd bevoegd om zowel fysieke schade af te handelen en vergoedingen te verstrekken voor waardedaling en immateriële schade. Er werd zo veel mogelijk aangesloten bij de bekendheid, organisatie en bestaande werkwijze van de TCMG.⁴⁰¹ Ook het bestaan van het IMG zal tijdelijk zijn: de minister gaf aan dat de termijn zo lang zal zijn als de situatie in Groningen vraagt. Twee jaar na inwerkingtreding, en daarna iedere drie jaar, zal worden geëvalueerd.⁴⁰²

Het IMG ontving in 2020 bijna een verdubbeling van het aantal aanvragen: ruim 48.000 schademeldingen.⁴⁰³ Door de lockdown vanwege de coronacrisis kon het IMG tijdelijk geen schadeopnames uitvoeren, maar het slaagde er desondanks in om gedurende 2020 de doorlooptijden van e afhandeling van fysieke schade te verkorten in lijn met de doelstellingen.⁴⁰⁴ Het Instituut liet aanvullende bredere onderzoeken uitvoeren naar technisch complexe onderwerpen zoals zettingsschade (ook wel verzakkingen) en diepe bodemdaling en -stijging om deskundigen en het bestuur handvatten te bieden voor zorgvuldige en gelijkwaardige besluitvorming.⁴⁰⁵ Het IMG constateerde dat het in de loop van 2020 een toenemend aantal verzoeken voor vergoeding van fysieke schade is gaan afwijzen en dat adviesrapporten afweken van eerdere adviezen, met name in gebieden die verder weg van epicentra liggen; het liet de oorzaken, en of dit tot beleidswijzigingen diende te leiden, onderzoeken.⁴⁰⁶

Op basis van deze onderzoeken kwam het IMG tot een geactualiseerd beoordelingskader, dat meer voorbeelden bevat van schade die naar haar aard geen mijnbouwschade kan zijn, en inzichten verwerkte over trillingssterktes en hun

394 *Jaarverslag TCMG 2020*, p. 17.

395 *Protocol Schadeafhandeling 2016*, p. 4.

396 *Jaarverslag TCMG 2020*, p. 16.

397 *Jaarverslag TCMG 2020*, p. 19.

398 Zie uitvoerig over de publiekrechtelijke werkwijze en onderbouwing van het IMG in het wetsvoorstel: Bröring, 'Publiekrechtelijke benaderingen' 2019, p. 163-170.

399 Tijdelijke wet Groningen, *Stb.* 2020, nr. 85.

400 *Kamerstukken II 2019/20*, 33529, nr. 767; IMG 1 juli 2020.

401 *Kamerstukken II 2019/20*, 33529, nr. 744, p. 62.

402 *Kamerstukken II 2019/20*, 33529, nr. 744, p. 70.

403 *Jaarverslag IMG 2021*, p. 27.

404 *Jaarverslag IMG 2021*, p. 7.

405 IMG 31 augustus 2020; IMG 27 november 2020; IMG *Adviesopdracht 2 maart 2021*; IMG *Rapport bodemdaling 2 maart 2021*.

406 *Jaarverslag IMG 2021*, p. 3, 29; IMG 31 maart 2021.

effecten op verschillende materialen en ondergronden.⁴⁰⁷ Omdat diepe bodemdaling volgens de onderzoeken geen directe schade veroorzaakt, kondigde het IMG aan het bewijsvermoeden op een kleiner geografisch gebied van toepassing te verklaren: alleen daar waar trillingen door aardbevingen waren opgetreden. Slechts in het geval van indirecte schade door specifieke grondwaterstanden, zou sprake zijn van uitzonderingsgevallen.⁴⁰⁸ De onderzoeken waren echter niet in staat om te verklaren waarom de adviesrapporten onderling sterk afweken; het IMG hoopte dat het geactualiseerde beoordelingskader zou bijdragen aan meer gelijke adviezen in de toekomst.⁴⁰⁹ Tevens kondigde het IMG een aangepaste schadecalculatie aan, waardoor vanaf de tweede helft van 2021 uit zal worden gegaan van minder voorbereidende kosten waardoor de verwachte schadevergoedingen gemiddeld lager uit zullen vallen.⁴¹⁰

Per september 2021 stelde het IMG hiernaast voor 200.000 adressen, die nog geen schadevergoeding hadden aangevraagd, de mogelijkheid beschikbaar om te kiezen voor een vaste vergoeding van € 5.000, gelijkend aan de aanpak van de Stuwmeerregeling. Hieraan werd finaliteit verbonden: toekomstige schadeaanvragen zouden niet meer mogelijk zijn als men voor deze vergoeding kiest. Deze optie werd voorgesteld omdat de uitvoeringskosten per dossier minstens € 5.000 vergden, en dit niet in verhouding stond met de uitgekeerde bedragen.⁴¹¹

Kijkend naar de toekomst verwachtte bestuursvoorzitter Kortmann van het IMG gezien een inventarisatie dat meer schademeldingen zullen blijven komen. Voor hem was opvallend dat steeds meer meldingen kwamen uit gebieden verder weg gelegen van de epicentra, terwijl tegelijkertijd nog geen meldingen werden gedaan vanuit adressen waar volgens de inventarisatie ‘tot wel 100 procent’⁴¹² kans op schade was.

De financiering van de afhandeling van fysieke schade via de TCMG/het IMG verloopt via de Staat, die de kosten op NAM verhaalt. NAM uitte bezwaren bij het verhalen van een deel van deze kosten, onder meer vanwege de in haar ogen te ruime toepassing van het bewijsvermoeden. Het is nog onduidelijk hoe het geschil met de Staat over de kostenverdeling zal aflopen.⁴¹³ Door de overheveling naar publiekrechtelijke schadeafhandeling werd inzichtelijk wat de verhouding was tussen uitgekeerde bedragen en proceskosten; waar de TCMG in 2018 nog € 5 uitvoeringskosten kende voor iedere € 1 schadevergoeding, werd dit in 2019 € 0,78 proceskosten tegen € 1 schadevergoeding en in 2020 een verhouding van € 0,56 aan kosten voor elke € 1 schadevergoeding. De verbetering werd behaald

407 *Aanpassing werkwijze IMG 2021; Kamerstukken II 2020/21, 33529, nr. 869; IMG Actualisatie beoordelingskader 17 mei 2021.*

408 *Aanpassing werkwijze IMG 2021; IMG Bevingen en trillingssterktes 17 mei 2021; IMG Diepe bodemdaling 17 mei 2021.*

409 *IMG Analyse adviesrapporten 17 mei 2021.*

410 *IMG Schadecalculatie 17 mei 2021.*

411 *IMG Grijpt in bij schadeafhandeling 17 mei 2021; IMG Vaste vergoeding 17 mei 2021; Aanpassing werkwijze IMG 2021; IMG 30 juni 2021.*

412 *IMG 10 december 2020.*

413 De kosten voor de TCMG werden via privaatrechtelijke overeenkomst verhaald en konden via arbitrage worden beslecht; de kosten voor het IMG worden via heffingsbesluiten in de zin van de Awb belast en zijn vatbaar voor bezwaar en beroep: *Kamerstukken II 2020/21, 33529, nr. 866.*

doordat het proces vanwege de opgedane ervaringen steeds efficiënter werd georganiseerd.⁴¹⁴

8.5.1.2 *Beoordeling en evaluatie van de schadeafhandeling*

In deze paragraaf bespreek ik beoordelingen en evaluaties van de afhandeling van fysieke schade op chronologische wijze: de schadeafhandeling door NAM, het Centrum Veilig Wonen, de afhandeling van ‘oude shades’, de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen en het Instituut Mijnbouwschade Groningen. Daarna ga ik in op een aantal evaluaties en ervaringen met drie instanties die rond de afhandeling van fysieke schade werden ingesteld: de Onafhankelijke Raadsman; de Commissie Bijzondere Situaties; en de Arbiters Bodembeweging.

Schadeafhandeling door NAM

Aanvankelijk werd mijnbouwschade door de veroorzaker en exploitant NAM afgehandeld. Belangenvertegenwoordiger Groninger Bodem Beweging liet in 2012, voor de grote aardbeving in Huizinge, ongenoegen blijken over de ‘tekortschietende en onredelijke schadevergoedingsprocedure’.⁴¹⁵ De vereniging pleitte voor omkering van de bewijslast en het instellen van één schadeloket. Ook de burge-meesters van Loppersum en Groningen gaven aan dat onder hun inwoners ontevredenheid bestond over de schadeafhandeling door NAM.⁴¹⁶ De Onafhankelijke Raadsman rapporteerde in 2013 en 2014 dat steeds meer Groningers ontevreden werden en klachten uitten:⁴¹⁷ de termijnen waren te lang, de taxatierapporten voldeden niet aan verwachtingen – hij beschreef dat het leek alsof NAM de taxatierapporten zelf aanpaste – de communicatie vanuit NAM viel tegen en de houding van taxateurs werd beschreven als ‘intimiderend of bagatelliserend’.⁴¹⁸ De Onderzoeksraad voor Veiligheid sloot aan bij deze bevindingen en noemde de schadeafhandeling door NAM een ‘bron van onvrede’.⁴¹⁹

Vanaf de invoering van de Mijnbouwwet in 2002 kon de Technische commissie bodembeweging in worden geschakeld als een *second opinion* voor advies over causaal verband. Hoewel er niet veel evaluaties over deze periode zijn, sprak Van Dunné over ‘wijdverbreide wantrouwen tegen de deskundigheid en onpartijdigheid van de Tcbb die bij bewonersorganisaties heerst, zoals mij in gesprekken en correspondentie is gebleken, met het gevolg dat men afziet van het indienen van een verzoek om advies (en bemiddeling) als een volkomen zinloze actie’.⁴²⁰

Na de aardbeving in Huizinge werd de Tcbb gevraagd de schadeafhandeling via NAM te evalueren.⁴²¹ In haar evaluatie uit 2013 was zij vrij positief over de houding van NAM en noemde deze ‘ruimhartig’.⁴²² Zij signaleerde echter ook dat taxateurs hun adviezen niet altijd goed onderbouwden, dat de adviezen niet

414 *Jaarverslag IMG 2021*, p. 18; IMG 16 maart 2021.

415 *Zienswijze GBB 2012*.

416 Bijlsma, *Dagblad van het Noorden* 18 augustus 2012.

417 *Afhandeling schadeclaims 2014; Klachten Jaarrapportage 2015*.

418 *Eindejaarsrapportage Onafhankelijke Raadsman 2013*, p. 3.

419 *Aardbevingsrisico's in Groningen 2015*, p. 80.

420 Van Dunné, *NJB 2014/2264*, p. 3127.

421 *Eerste evaluatie inzake schadeprocedure NAM 2013; Advies inzake onderzoek 11 2013*.

422 *Eerste evaluatie inzake schadeprocedure NAM 2013*, p. 3.

uniform waren, en dat het lang duurde voordat het taxatieproces plaatsvond. Tevens werd het herstelproces vertraagd doordat NAM slechts met een beperkte groep aannemers werkte. De commissie beval aan de meldingen beter te registreren en om duidelijkere regels over de afhandeling van grotere schademeldingen en achterstallig onderhoud op te stellen in een protocol of handboek. Hiernaast signaleerde zij dat meerdere betrokkenen, waaronder de Raadsman, hadden voorgesteld om NAM op afstand van de schadeafhandeling te plaatsen: ‘Achtergrond is dat gedupeerden een zekere drempel voelen bij het benaderen van de NAM. Gedupeerden durven niet al te kritisch te zijn. Immers, de NAM betaalt en bepaalt.’⁴²³

In opdracht van de Dialoogtafel werd in 2014 (de uitvoering van) het schade-protocol van NAM geanalyseerd.⁴²⁴ Dit onderzoek was kritisch. Het protocol was niet geschreven vanuit het perspectief van de melder, waardoor veel voor hen onduidelijk bleef en claimanten het gevoel kregen tegenover een ondoorgroondelijk systeem te staan. Vooral complexe schadegevallen liepen vertraging op, waardoor wantrouwen toenam.⁴²⁵ Voor herstel van vertrouwen raadden de onderzoekers ‘deskundigheid, transparantie en het centraal stellen van de inwoners’⁴²⁶ aan. Illustratief voorbeeld was dat NAM-medewerkers en door NAM ingeschakelde experts regels over erfgoed niet leken te doorgronden: ‘Iedereen kan wel zeggen dat “je een Rijksmonument heeft.”’⁴²⁷ Uit aanvullend enquête- en interview-onderzoek in opdracht van de Dialoogtafel bleek meer kritiek: de schadeafhandeling kreeg gemiddeld een 5,4.⁴²⁸ 40% van de ondervraagde schademelders was (zeer) ontevreden over de schadeafhandeling; 41% had geen vertrouwen in het schadeafhandelingsproces. Vertrouwen nam vooral af door ‘slechte ervaringen met bejegening, met de kwaliteit van taxaties en met de onafhankelijkheid van taxateurs.’⁴²⁹ Ook waren veel respondenten ontevreden over het onderscheid dat NAM maakte in de schadebeoordeling: alleen schade ‘vanaf het maaiveld’ werd meegenomen, terwijl volgens de gedupeerden ook funderingsschade, zettingschade of verzakkingsschade aardbevingsgerelateerd waren.⁴³⁰

Centrum Veilig Wonen

Bij de start van het CVW leek het beeld positiever: de Onafhankelijke Raadsman kreeg aanvankelijk minder klachten⁴³¹ maar dit begon gedurende de uitvoering weer te groeien en werd groter dan voorheen.⁴³² De klachten waren vergelijkbaar met eerdere problemen bij NAM: lange doorlooptijden, problemen bij de afhandeling van complexe gevallen, klachten over de taxaties, en slechte communicatie zoals ‘slecht bereikbare contactpersonen, het niet nakomen van afspraken, weinig

⁴²³ *Advies inzake onderzoek 11* 2013, p. 5; zie ook *Eindejaarsrapportage* 2013, p. 5.

⁴²⁴ *Fundament voor herstel van vertrouwen* 2014.

⁴²⁵ *Fundament voor herstel van vertrouwen* 2014, p. 2.

⁴²⁶ *Fundament voor herstel van vertrouwen* 2014, p. 2.

⁴²⁷ Zaal, *De Correspondent* 30 juli 2015.

⁴²⁸ *Onderzoek naar de tevredenheid* 2015.

⁴²⁹ *Onderzoek naar de tevredenheid* 2015, p. 72.

⁴³⁰ *Onderzoek naar de tevredenheid* 2015.

⁴³¹ *Klachten Halfjaarrapportage* 2015.

⁴³² *Klachten Jaarrapportage* 2016; *Klachten Jaarrapportage* 2017; *Klachten Jaarrapportage* 2018.

empathische experts'.⁴³³ Naarmate de uitvoering vorderde, schetste de Raadsman dat meer klachten gericht waren op causaliteit en de hoogte van toegekende schadebedragen; hij beschreef de houding vanuit NAM en CVW als minder ruimhartig dan voorheen.⁴³⁴ Ook de Groninger Bodem Beweging was negatief over de werkwijze van het CVW, voornamelijk over de bestempeling en afhandeling van C-schades en de contouren waarbuiten geen causaliteit werd erkend.⁴³⁵ Volgens Oldenhuis week het schadeprotocol van NAM af van het causaliteitsvereiste uit het BW.⁴³⁶

Omdat NAM haar eigen schadeprotocol opstelde en CVW hiernaar handelde ervaarden inwoners dit volgens de Raadsman als 'slager die zijn eigen vlees keurt'.⁴³⁷ Om 'alleen al de schijn van belangenverstrengeling tegen te gaan'⁴³⁸ zou NAM uit het proces moeten worden gehaald.⁴³⁹ Tevens wees de OR op de vele betrokken partijen in de schadeafhandeling en de onduidelijkheid die dit opleverde voor gedupeerden: de 'Gordiaanse gasknoop'.⁴⁴⁰ Hoewel slechts 1% van de schademelders een klacht indiende bij de Raadsman constateerde hij dat klachten jaren na initiële schademeldingen werden ingediend omdat het traject zo lang kon duren en dat velen naar andere instanties zoals de Groninger Bodem Beweging, gemeente, LTO, onafhankelijk steunpunt Stut en Steun, of de interne klachtenregeling van het CVW gingen.⁴⁴¹

De Commissie van Toezicht op het CVW raadde aan de organisatie op afstand van NAM te plaatsen om het vertrouwen te herstellen, bijvoorbeeld door in plaats van 'toestemming vooraf' met 'verantwoording achteraf' te gaan werken.⁴⁴² Het CVW diende te werken aan een organisatiecultuur 'van verantwoordelijkheid, klantgerichtheid, inzichtelijkheid en betrouwbaarheid'.⁴⁴³ De Commissie signaleerde 'grote irritatie'⁴⁴⁴ onder bewoners vanwege de aantallen meldingen die worden aangemerkt als C-schades, onderscheid tussen aardbevingsschade en mijnbouwschade, en oplopende termijnen. Doordat de meerderheid van schademelders voor uitbetaling in geld koos, vreesde de Commissie dat herstel onvoldoende plaatsvond wat 'discussies bij vervolgschade'⁴⁴⁵ opleverde. Volgens de toezichthouder kwam het verlies aan vertrouwen in het CVW niet door diens uitvoering – de interne kwaliteitszorg wordt geprezen en het wordt een 'wonder' genoemd dat de organisatie nog als "normaal" bedrijf functioneert – maar door de 'versterkt terughoudende opstelling van de NAM'.⁴⁴⁶

Volgens bewonerstevredenheidsonderzoeken uitgevoerd door het CVW werd diens dienstverlening van het CVW in 2015 beoordeeld met een 7,1; de

433 *Klachten Jaarrapportage* 2016, p. 12.

434 *Klachten Jaarrapportage* 2017, p. 20.

435 De Veer, *Dagblad van het Noorden* 21 juni 2016.

436 Oldenhuis, *NJB* 2015/1249.

437 *Klachten Jaarrapportage* 2017, p. 30.

438 *Klachten Jaarrapportage* 2017, p. 3.

439 *Klachten Jaarrapportage* 2018, p. 4.

440 *Klachten Halfjaarrapportage* 2017.

441 *Klachten Jaarrapportage* 2017, p. 13.

442 *Rapportage Commissie van Toezicht* 2016, p. 3.

443 *Rapportage Commissie van Toezicht* 2016, p. 2.

444 Afsluitend advies 2016, p. 1.

445 *Jaarverslag CVW* 2016, p. 5.

446 *Kamerstukken II* 2015/16, 33529, nr. 286; Afsluitend advies 2016, p. 2.

tevredenheid over schade-expertiserapporten was lager.⁴⁴⁷ De bij het CVW ingediende klachten gingen over de communicatie en interactie met schade-experts.⁴⁴⁸ Gedurende de uitvoering daalden de tevredenheidscijfers⁴⁴⁹ en namen negatieve emoties jegens het CVW toe. Omwille van de veiligheid van medewerkers werden anti-agressiviteitstrainingen geboden, werd een interventieteam opgericht en de receptie heringericht om medewerkers te beveiligen. Het CVW besloot geen gebruik meer te maken van sociale media.⁴⁵⁰ Onderzoek in opdracht van de NCG stelde begin 2017 vast dat gedupeerden minder tevreden werden naarmate hun schadeafhandeling vorderde.⁴⁵¹ Enquêteonderzoek onder Groningers uit medio 2017 toonde aan dat ruim 65% (enigszins) tevreden was met de schadeafhandeling tot dan toe, maar dat dit sterk afnam als men meerdere of zwaardere schade had.⁴⁵² Veel Groningers vonden de schadeprocedure belastend en ondervonden als gevolg van de schadeafhandeling negatieve gevolgen zoals (verdere) emotionele schade, veel tijd moeten besteden aan de schade(-afhandeling), of financiële kosten.⁴⁵³ Sommigen gaven aan geen schade meer te claimen bij het CVW omdat het ‘gedoe’ niet opwoog tegen de mogelijke uitkomst.⁴⁵⁴

De NCG liet een audit uitvoeren naar de positie en werkwijze van CVW, waarin werd geconcludeerd dat NAM ‘(zeer) dicht op de CVW-organisatie zit om toe te zien op een adequate invulling van het contract’,⁴⁵⁵ wat door CVW wordt ervaren als ‘zeer gedetailleerd en in sommige gevallen ‘bureaucratisch’ en ineffectief’.⁴⁵⁶ NAM onderschreef de bevindingen over een te hechte relatie niet.⁴⁵⁷ In de audit werd tevens gesteld dat bewonersgerichtheid onvoldoende centraal stond;⁴⁵⁸ het niet openbaar maken van de overeenkomst tussen NAM en CVW niet bijdroeg aan transparantie en verantwoording;⁴⁵⁹ en dat het reageren op de klachten en de adviezen van de OR slechts op ad hoc-basis gebeurde.⁴⁶⁰ De NCG bemerkte echter dat hij niet over ‘doorzettingsmacht’ beschikte: hij kon in het proces van schadeafhandeling geen ‘knopen doorhakken’ richting NAM.⁴⁶¹ De OvV concludeerde dat ‘de veelheid aan organisaties en regelingen voor schadeafhandeling wordt ervaren als “pleisters plakken”’⁴⁶² en dat meer regie vanuit de overheid op haar plaats zou zijn.

Betrokkenen uitten tevens kritiek op het businessmodel van de organisatie. Het CVW was door aanbesteding als B.V. tot stand gekomen met als aandeelhouders Arcadis en CED, die door ‘een toeslag op de uurtarieven’ ook winstuitkering

447 *Jaarverslag CVW 2016*, p. 15.

448 *Jaarverslag CVW 2016*, p. 7; *Jaarrapportage CVW 2016*, p. 3, 8.

449 *Praktische uitwerking schadeprotocol CVW 2017*.

450 Tomale, *Gazet van het Noorden* 15 maart 2018.

451 *Praktische uitwerking schadeprotocol CVW 2017*, p. 9.

452 *Groninger Panel 2017*, p. 9.

453 Postmes e.a. 2018; Holsappel e.a. 2017.

454 *Wetenschappelijk Rapport 3 2017*; Postmes e.a. 2018.

455 *Audit CVW 2017*, p. 15.

456 *Audit CVW 2017*, p. 16.

457 *Audit CVW 2017*, p. 26.

458 *Audit CVW 2017*, p. 25.

459 *Audit CVW 2017*, p. 25.

460 *Audit CVW 2017*, p. 37.

461 Brief Gedeputeerde Staten 2 juli 2015, p. 4.

462 *Aardbevingsrisico's in Groningen 2017*, p. 15.

genoten.⁴⁶³ De Dialoogtafel had in plaats van een privaat bedrijf een publiek-private samenwerkingsconstructie aanbevolen.⁴⁶⁴ De winst van CVW was jaarlijks zo'n € 2 miljoen, wat voor veel Groningers moeilijk te verteren was gezien de tekortschietende schadeafhandeling. De GBB voerde actie bij het kantoor en de Tweede Kamer vond de winst ongewenst.⁴⁶⁵

Tot slot bleken Groningers terughoudend over een potentiële gang naar de rechter om aldaar van NAM schade vergoed te krijgen;⁴⁶⁶ men voelde zich een David tegen Goliath.⁴⁶⁷ In de paar gevallen waar wel naar de rechter werd gestapt, kreeg de gedupeerde vaak gelijk.⁴⁶⁸ Zo liet de rechtbank Noord-Nederland onderzoek uitvoeren na onenigheid over de betrouwbaarheid en deskundigheid van vaak ingeschakeld contra-expertisebureau Vergnes. Daarin werd geconcludeerd dat Vergnes objectieve contra-expertise leverde en dat NAM schadebeoordelingen veelal baseerde op 'aannames en veronderstellingen'⁴⁶⁹ en deze onvoldoende onderbouwde.⁴⁷⁰

Afhandeling van 'oude schades'

Door de knip tussen meldingen vóór en na 31 maart 2017 om 12u bleven zogenaamde 'oude schadegevallen' over. Belangenvertegenwoordigers waarschuwden dat herstel van vertrouwen enkel mogelijk was als 'eerst ruimhartig wordt afgerekend met het verleden'.⁴⁷¹ Het eerste 'schone lei'-programma voor deze oude schades werd echter als ingewikkeld beoordeeld, omdat NAM zes categorieën vouchers onderscheidde afhankelijk van de locatie van de schade, het schadebedrag, en of de schade reeds was erkend.⁴⁷²

Ook de tweede aanpak kwam op kritiek te staan: vooral gedupeerden met complexe schadegevallen signaleerden een groot verschil tussen de begroting van hun (contra-)schade-expert en het aanbod. Volgens het Gasberaad was het 'geen herstel, maar verdoezelen van de schade'.⁴⁷³ Volgens onderzoek in opdracht van de minister van EZK gingen mensen vooral akkoord met de aanbiedingen omdat men af wilde zijn van de procedure.⁴⁷⁴ De communicatie en informatieverstrekking vanuit NAM werd negatief beoordeeld.⁴⁷⁵ Afwijzingen konden worden verklaard doordat gedupeerden het aanbod (veel) te laag vonden, en de oplossing niet permanent genoeg vonden vanwege voorgesteld cosmetisch in plaats van

463 *Jaarverslag CVW* 2016.

464 Groninger Gasberaad, 'Winst voor CVW' 2018.

465 *Kamerstukken II* 2017/18, 34775 XIII, nr. 86; 'CVW maakt opnieuw meer winst: 'Wiebes moet ingrijpen'', *RTV Noord* 23 oktober 2018.

466 Bröring & Roelfsema, *NJB* 2015/1252, p. 1746; Bröring, 'Overzicht van instanties' 2019, p. 140-141.

467 Ook de voorzitter van de Tcbb merkt op dat partijen volkomen ongelijk zijn: Van Hofslot, *Dagblad van het Noorden* 15 juni 2016.

468 Rb. Noord-Nederland 2 september 2015, ECLI:NL:RBNNE:2015:4185; Rb. Noord-Nederland 5 oktober 2016, ECLI:NL:RBNNE:2016:4402; Rb. Noord-Nederland 15 november 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:4350; Hof Arnhem-Leeuwarden 23 januari 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:618; HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278; Hof Arnhem-Leeuwarden 17 december 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:10717.

469 'Eerherstel voor door de NAM verguisd expertisebureau', *RTV Noord* 17 mei 2018.

470 Wind, *Dagblad van het Noorden* 16 mei 2018.

471 *Brief vertegenwoordigers stuurgroep* 2017, p. 2.

472 Poelman, *Dagblad van het Noorden* 19 juni 2017; Groninger Gasberaad, 'Chaos rondom vouchers' 2017; Groninger Gasberaad 2017.

473 De Boer, *RTV Noord* 28 mei 2018.

474 *Onderzoek Communicatie schade CVW/NAM/woningeigenaren* 2018, p. 5.

475 *Onderzoek Communicatie schade CVW/NAM/woningeigenaren* 2018, p. 3-5.

structureel herstel.⁴⁷⁶ Weigeraars vermeldde dat het vertrouwen in NAM ‘onder nul’⁴⁷⁷ was. Ook later onderzoek onderschreef dat de relatief hoge instemming (82%⁴⁷⁸) bij de afhandeling van schade geen signaal was van tevredenheid: men scoorde het aanbod een 5⁴⁷⁹ en noemde het aanbod van NAM ‘een aanfluiting, simpel gezegd een afkoopsom, met een slikken of stikken beleid’.⁴⁸⁰ Respondenten constateerden dat ongelijkheid bestond tussen technisch onderlegde gedupeerden en mensen die minder in staat waren zich te verdedigen of te wapenen jegens NAM. Vereniging Eigen Huis begreep niet waarom de oude schademelders niet ook bij de TCMG terecht konden en zag dit als rechtsongelijkheid, omdat de laatste soepelere regels en meer ruimhartigheid betrachtte.⁴⁸¹

De Onafhankelijke Raadsman schreef een kritische brief aan NAM over onder meer de reactietermijn en onduidelijkheden en fouten in de aanbiedingen; hij constateerde achteraf dat niet veel met deze kritiekpunten was gebeurd.⁴⁸² Extra stuitend vond hij dat het tweede aanbod gunstiger was dan de oorspronkelijke afhandeling van de oude schadegevallen, waardoor ‘het beeld [werd] bevestigd dat degenen die de hakken in het zand zetten, er uiteindelijk financieel gezien beter uit komen.’⁴⁸³

Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen

Nadat NAM uit het proces stapte, werd lang onderhandeld over normen voor de nieuwe schadeafhandeling. De periode van tien maanden waarin de schadeafhandeling stillag, werd door de OR bekritiseerd. Hij merkte op dat Groningers boos waren dat het zo lang had geduurd en dat onrealistische verwachtingen waren geschapen.⁴⁸⁴ Bij de aankondiging dat NAM uit de schadeafhandeling stapte vroeg men zich af of het zou leiden tot verbetering als het ministerie van EZK daarna de scepter zou zwaaien.⁴⁸⁵

De TCMG kende een moeizame start. De OR signaleerde opstartproblemen: ICT-problemen en een gebrek aan schade-experts.⁴⁸⁶ De Raadsman kreeg veel klachten over de lange afhandelingstermijn, maar ook over communicatie, prioritering en toepassing van het bewijsvermoeden.⁴⁸⁷ Mensen met complexe dossiers, veelal agrariërs, monumenteigenaren of ondernemers, werden onvoldoende geholpen, ook niet door versnellingsmaatregelen zoals de Stuwmeerregeling.⁴⁸⁸ Ook de Commissie Bijzondere Situaties⁴⁸⁹ en de adviescommissie Immateriële schade wezen op de tekortschietende hulp voor monumenteigenaren, huurders, agrariërs,

⁴⁷⁶ Aanvulling op onderzoek afhandeling schadegevallen 2019.

⁴⁷⁷ Onderzoek: Redenen waarom niet geaccepteerd 2018.

⁴⁷⁸ Eindrapportage 2018, p. 6.

⁴⁷⁹ Onderzoek afhandeling schadegevallen 2019.

⁴⁸⁰ Aanvulling op onderzoek afhandeling schadegevallen 2019, p. 4.

⁴⁸¹ Vereniging Eigen Huis 3 juli 2019.

⁴⁸² Klachten Halfjaarrapportage 2018, p. 4-6.

⁴⁸³ Klachten Halfjaarrapportage 2018, p. 6.

⁴⁸⁴ Klachten Jaarrapportage 2018, p. 26.

⁴⁸⁵ Van Bokkum, NRC 31 maart 2017.

⁴⁸⁶ Klachten Halfjaarrapportage 2018.

⁴⁸⁷ Klachten Jaarrapportage 2019, p. 17-20; Klachten Jaarrapportage 2020, p. 11-13.

⁴⁸⁸ Klachten Jaarrapportage 2019, p. 2, 7.

⁴⁸⁹ Jaarverslag Commissie Bijzondere Situaties 2020, p. 2.

en ondernemers:⁴⁹⁰ een ‘vergeten groep’.⁴⁹¹ De Onafhankelijk Raadsman wees er tevens op dat de integrale aanpak van schadeafhandeling en versterking onder overheidsregie nog steeds niet was gerealiseerd en dat zeker in zaken waar naast TCMG en NCG ook nog eens NAM een rol speelde veelal van ‘kafkaëske’ situaties kon worden gesproken.⁴⁹² Burgers werden volgens de Raadsman ‘volledig... vermalen’;⁴⁹³ verantwoordelijkheden van organisaties waren alleen op papier te begrijpen.

Volgens tevredenheidsonderzoeken die de TCMG liet uitvoeren over 2018 en 2019 waren gedupeerden tevreden over het persoonlijke contact, maar zorgden lange doorlooptijden voor ontevredenheid. De beoordelingen van schadeopname, deskundigen, adviesrapport en van het uiteindelijk besluit waren significant hoger dan bij CVW het geval was.⁴⁹⁴ Ook in de media verschenen negatieve ervaringen over de lange wachttijden, die mensen met name teleurstelde omdat werd gehamerd op snelle en efficiënte afhandeling;⁴⁹⁵ het *Dagblad van het Noorden* maakte tientallen portretten onder de titel *Ik wacht*.⁴⁹⁶ Een gedupeerde had door de jarenlange opeenstapeling van instanties reeds 51 mensen ‘over de vloer gehad’.⁴⁹⁷ Ook uit onafhankelijk enquêteonderzoek bleek dat men vooral ontevreden was over de schadeafhandeling vanwege de lange wachttijden. Zo’n 50% was tevreden met de schadeafhandeling, en 30% niet.⁴⁹⁸ Er bestond (nog steeds) een groep Groningers die schade niet meldde vanwege het gedoe dat het proces opleverde, of gebrek aan vertrouwen in de afhandelende organisaties. Tegelijkertijd kreeg de TCMG van sommigen het voordeel van de twijfel: gedupeerden die wél meldden, gaven aan dit te doen omdat zij vertrouwen hadden dat de TCMG dit correct zou afhandelen.⁴⁹⁹ Vooral eerste schademelders hadden veel vertrouwen in de TCMG; hoe meer een gedupeerde al eerder schade had gemeld, hoe minder zij vertrouwde dat de TCMG haar kon helpen.⁵⁰⁰

Instituut Mijnbouwschade Groningen

De afhandeling van fysieke schade via het IMG werd sinds het begin van meten in juni 2019 beoordeeld met een gemiddeld rapportcijfer van 7,7. Vooral de zaakbegeleider en de uitvoering van schadeopnames werden positief beoordeeld.⁵⁰¹ Maatschappelijke organisaties uitten zorgen over de toename aan het aantal afwijzingen dat het IMG in 2020 constateerde, en wezen op het belang van het blijven toepassen van het wettelijk bewijsvermoeden.⁵⁰² Ook wezen zij op de toename aan bezwaarschriften en de ongegrondverklaringen daarvan als

490 Zie ook Stroebe e.a., *De sociale impact* 2020, p. 7.

491 Verheij, Loth & Van Boom 2019, p. 12.

492 *Klachten Halfjaarrapportage* 2019, p. 8-9.

493 *Klachten Halfjaarrapportage* 2019, p. 10.

494 *Jaarverslag TCMG* 2020, p. 20.

495 De Jonge, *Dagblad van het Noorden* 16 januari 2019.

496 Tevens uitgebracht als boek: *Ik wacht, 101 verhalen uit het aardbevingsgebied*, Amsterdam: *Dagblad van het Noorden/Uitgeverij Balans* 2019.

497 Meulema, *Dagblad van het Noorden* 29 januari 2019.

498 Postmes e.a. 2020, p. 10.

499 Postmes e.a. 2020, p. 83.

500 Stroebe e.a., *De sociale impact* 2020.

501 IMG 21 januari 2021.

502 De Veer, *Dagblad van het Noorden* 7 oktober 2020; Groninger Gasberaad 2020.

teken van groeiende ontevredenheid over de afhandeling via het IMG.⁵⁰³ Bij de bekendmaking van de mogelijkheid tot een vaste vergoeding van € 5.000 wezen zij op de risico's bij eventuele toekomstige schade, vanwege de finaliteit die aan deze vergoeding werd verbonden.⁵⁰⁴ De Onafhankelijke Raadsman benadrukte het belang van een betere aanpak voor complexe schadedossiers en bleef klachten ontvangen over lange behandelingstermijnen. Tevens bekritiseerde hij het gebrek in de nieuwe procedure aan een mogelijkheid tot het inschakelen van contra-expertise; hij constateerde dat gedupeerden veelal onvoldoende technisch en juridisch onderlegd waren om zienswijzen en bezwaarschriften te schrijven.⁵⁰⁵ Ook waarschuwde hij dat niet iedere gedupeerde financieel in staat is om een beroepsschrift in te dienen.⁵⁰⁶ De Algemene Rekenkamer wees op de hoge uitvoeringskosten – 56 eurocent per uitgekeerde euro schadevergoeding – en vond deze ‘disproportioneel’.⁵⁰⁷ Tweede Kamerleden uit medio 2021 zorgden dat het IMG minder ruimhartig te werk ging, ook bij de toepassing van het wettelijk bewijsvermoeden.⁵⁰⁸

De TCMG ontving tot eind 2019 op 501, ruim 2% van haar 21.000 besluiten, een bezwaar en 221 klachten.⁵⁰⁹ De klachten gingen veelal over de doorlooptijden of de informatievoorziening. Ongeveer de helft van de behandelde bezwaarschriften werd (deels) gegrond verklaard,⁵¹⁰ wat wijst op een Commissie die haar werkwijze nog moest ontwikkelen en (beter) onderbouwen maar ook op een functionerend systeem van controle via de bezwaarschriftencommissie. In 2020 ontving de TCMG/het IMG 1.790 bezwaren, ruim 5% van haar 33.939 besluiten, en 368 klachten; tevens liepen 94 beroepszaken. De meeste klachten gingen over lange doorlooptijden, deels veroorzaakt door de coronapandemie.⁵¹¹

De eerste gerechtelijke uitspraak over de werkwijze van de TCMG/het IMG vond plaats in mei 2020: hierin werd geoordeeld dat zij zich mag baseren op het deskundigenadvies dat zij op grond van een door haar verstrekte werkinstructie ontvangt. De wijze waarop via dit advies het bewijsvermoeden voor bepaalde aangemerkte schades wordt weerlegd, werd akkoord bevonden door de rechter: met ‘voldoende mate van zekerheid’ werd onderbouwd dat de schade een andere oorzaak had.⁵¹² In de eerste hoger beroepszaak bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State werd een onafhankelijk deskundige aangesteld om te adviseren over causaliteit en het bewijsvermoeden inzake specifieke schades. Tevens bekrachtigde de Afdeling in haar tussenuitspraak dat het IMG zich had beroepen op een onafhankelijke deskundige en dat de bezwaaradviescommissie haar rol zorgvuldig had vervuld.⁵¹³ Vanwege de hoge aantallen schadeverzoeken

503 *GBB Krant* nr. 16 2021, p. 17.

504 Braakman & Miskovic, *RTV Noord* 17 mei 2021.

505 *Klachten Jaarrapportage* 2020, p. 11-13.

506 *Klachten Jaarrapportage* 2020, p. 19.

507 *Verantwoordingsonderzoek EZK* 2021, p. 66.

508 *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 876.

509 *Jaarverslag TCMG* 2020, p. 20.

510 *Jaarverslag TCMG* 2020, p. 20.

511 *Jaarverslag IMG* 2021, p. 34-36.

512 Rb. Noord-Nederland 18 mei 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:1935.

513 ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:374.

mag worden verwacht dat nog veel gerechtelijke uitspraken zullen volgen; de schadeafhandeling is in volle gang en zal nog veelvuldig worden geëvalueerd.

Onafhankelijke Raadsman

De Onafhankelijke Raadsman vormde de eerste organisatie die vanuit de landelijke politiek, naar aanleiding van een Kamermotie,⁵¹⁴ werd ingesteld naar aanleiding van de aardbevingen. Er zijn geen evaluaties uitgevoerd over de Raadsman, maar het langdurig behoud van en de positieve media-aandacht voor zijn functie doet vermoeden dat hij onder de Groningers goed werd gewaardeerd. Hoewel zijn aanpak informeel was, wilden de meeste mensen die naar de Raadsman kwamen een oplossing voor hun probleem en leverde de bemiddeling van OR dat meestal.⁵¹⁵ Toen in 2018 de TCMG van start ging, werd de schadeafhandeling uitgevoerd door een bestuursorgaan waardoor ook de Nationale ombudsman bevoegd werd en formeel bij het Groningse dossier betrokken raakte. Vanwege de positieve rol in het dossier tot dan toe bleef ook de Onafhankelijke Raadsman beschikbaar.⁵¹⁶ Op het voorstel van minister Wiebes om de Onafhankelijke Raadsman af te schaffen kwam protest: de provincie Groningen,⁵¹⁷ de Tweede Kamer,⁵¹⁸ het Gasberaad en ook de Onafhankelijke Raadsman zelf⁵¹⁹ waren van mening dat de Raadsman een belangrijke functie vervulde – ook voor de versterkingsoperatie – en dat hij werd vertrouwd door de gedupeerden. Desondanks maakte de minister bekend dat de Raadsman tot eind 2021 in functie zou blijven en zijn functionaliteiten zou overdragen aan de Nationale ombudsman, omdat twee synchrone klachtentrajecten in onduidelijkheid zou resulteren.⁵²⁰

Commissie Bijzondere Situaties

De Commissie Bijzondere Situaties bleef vooral haar eerste jaren niet zonder kritiek. De Onafhankelijke Raadsman rapporteerde klachten over lange doorlooptijden, tegenvallende communicatie vanwege te weinig casemanagers, en afwijzingen door de Commissie.⁵²¹ De Commissie refereerde aan ‘teleurstelling’⁵²² bij aanvragers als zij verwachtingen niet waar kon maken, vooral aangaande het opkopen van woningen in het gebied. Ook lokale media deed daarover verslag.⁵²³ In een evaluatie werd de teleurstelling geweten aan gebrek aan uniformiteit door doorverwijzing door verschillende burgemeesters en door onvoldoende communicatie tussen casemanagers en de Commissie.⁵²⁴ De Commissie gaf aan meer op verwachtingenmanagement te zullen sturen.⁵²⁵ Ook merkte zij op dat NAM in haar beleving niet altijd de urgentie voelde om een situatie op te

514 *Kamerstukken II* 2012/13, 33529, nr. 4.

515 *Klachten Jaarrapportage* 2019.

516 *Klachten Jaarrapportage* 2018, p. 27.

517 De Veer, *Dagblad van het Noorden* 29 januari 2020.

518 De Veer, *Dagblad van het Noorden* 16 januari 2020.

519 ‘Wiebes wil van hem af, maar Klaassen is nog lang niet klaar’, *Dagblad van het Noorden* 17 januari 2020.

520 *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 845.

521 *Klachten Jaarrapportage* 2015, p. 15; *Klachten Jaarrapportage* 2016, p. 22.

522 *Jaarverslag Commissie Bijzondere Situaties* 2015, p. 19.

523 ‘Hulp schrijnende gevallen aardbevingsgebied faalt’, *RTV Noord* 28 november 2014.

524 *Evaluatie Commissie Bijzondere Situaties* 2015, p. 5.

525 *Evaluatie Commissie Bijzondere Situaties* 2015, p. 7.

lossen.⁵²⁶ In latere jaren werd niet over de Commissie gesproken in rapportages van de Onafhankelijke Raadsman, wat doet vermoeden dat er minder (of zelfs geen) klachten over diens werkwijze zijn. De Commissie kende vanaf 2017 een klachtenregeling, maar sinds de instelling daarvan zijn slechts twee klachten ingediend, en wel in datzelfde jaar.⁵²⁷ De Commissie constateerde niet in alle situaties een uitweg te kunnen bieden: zij schetste structurele problemen voor ouderen, ondernemers en bedrijven.⁵²⁸ De Commissie had geen eigen fondsen in beheer en was voor financiën afhankelijk van NAM: ‘Dit wordt door betrokkenen doorgaans niet als positief bestempeld - de uitbetalingen ervaren zij door deze ‘routing’ niet als genoegdoening.’⁵²⁹ Deze afhankelijkheid bleef desondanks in stand tot 2020, toen de minister aangaf een andere organisatie het budget te zullen laten beheren.⁵³⁰

De Nationale ombudsman oordeelde in 2015 over een klacht van een gedupeerde die zich in 2014 bij de Commissie meldde, maar lang moest wachten op reactie en medio 2015 een aanbod kreeg dat zij financieel niet aanvaardbaar acht.⁵³¹ Op haar verzoek om meer informatie en een toelichting wie inzage in haar gegevens had, werd niet gereageerd. De ombudsman kon niet over de werkwijze van de Commissie oordelen omdat zij geen bestuursorgaan is – dat werd zij pas vanaf de instelling in 2016. Desondanks maakt hij duidelijk dat hij niet te spreken was over de werkwijze van de organisatie en vooral over de ‘bestuurlijke spaghetti’ waarin de klager was beland doordat de Commissie vanuit haar onafhankelijkheid geen nauwe banden aanhield met de NCG of het ministerie: hierdoor viel de klager tussen wal en schip.

Arbiters Bodembeweging

De instelling en het functioneren van de Arbiters Bodembeweging werd aanvankelijk op prijs gesteld in Groningen. Zo beschreef de Onafhankelijke Raadsman dat de Arbiters, die vaak in het voordeel van de gedupeerde oordelen op basis van het bewijsvermoeden, zorgden voor ‘hernieuwd vertrouwen in een onafhankelijke en objectieve schadeafhandeling’.⁵³² Voorzitter Van der Vinne gaf aan dat de Arbiters met veel gastvrijheid werden ontvangen door de huiseigenaren, wat hij zag als teken van vertrouwen. Volgens Van der Vinne zorgde de omkering van de bewijslast ervoor dat het werk van de Arbiters een stuk eenvoudiger werd.⁵³³ Uit een enquête⁵³⁴ bleek dat verzoekers bij de Arbiters Bodembeweging te spreken

⁵²⁶ *Evaluatie Commissie Bijzondere Situaties* 2015, p. 9.

⁵²⁷ *Jaarverslag Commissie Bijzondere Situaties* 2018, p. 10; *Jaarverslag Commissie Bijzondere Situaties* 2019, p. 13; *Jaarverslag Commissie Bijzondere Situaties* 2020, p. 14.

⁵²⁸ *Jaarverslag Commissie Bijzondere Situaties* 2016, p. 14; *Jaarverslag Commissie Bijzondere Situaties* 2017, p. 15; *Jaarverslag Commissie Bijzondere Situaties* 2018, p. 16-18; *Jaarverslag Commissie Bijzondere Situaties* 2019, p. 17, 19; *Jaarverslag Commissie Bijzondere Situaties* 2020, p. 19-20; *Jaarverslag Commissie Bijzondere Situaties* 2021, p. 14.

⁵²⁹ *Evaluatie Commissie Bijzondere Situaties* 2015, p. 8.

⁵³⁰ *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 723, p. 3.

⁵³¹ *Bestuurlijke spaghetti* 2016.

⁵³² *Klachten Jaarrapportage* 2017, p. 28; een vergelijkbaar sentiment werd geuit in: Vijlbrief, *De Monitor* 17 mei 2019.

⁵³³ ‘Afzwaaiend voorzitter Arbiters Bodembeweging: ‘We werden met veel gastvrijheid ontvangen’, *RTV Noord* 2 mei 2019.

⁵³⁴ Marseille, Bröring & de Graaf 2018.

waren over de toegankelijkheid van de procedure – deze is gratis – over de onafhankelijke positie van de Arbiters, over de informele procedure en de ‘betrokken opstelling van de Arbitrator Bodembeweging (die met name bij de schouw tot uiting komt).’⁵³⁵ De onderzoekers schetsten dat de Arbitrator ‘uitblinkt door eenvoud’⁵³⁶ en het gebrek aan (veel) formele regels.

Struikelblok voor de Arbiters werd echter dat zij (aanvankelijk⁵³⁷) niet bevoegd waren te oordelen over de hoogte van het schadebedrag. Daarom volgden ook na de uitspraak van de Arbitrator soms nog maandenlange onderhandelingen tussen gedupeerde en NAM.⁵³⁸ (Dit kon worden voorkomen als onder toezien van de arbitrator een schikking wordt gesloten, waarin het schadebedrag wordt overeengekomen.) Hoewel NAM zich in beginsel aan de uitspraak van de Arbiters had verbonden, ‘blijkt er na uitspraak van de Arbitrator toch nog geregeld een discussie te ontstaan over bijvoorbeeld de herstelmethodiek of over de vaststellingsovereenkomst.’⁵³⁹ Hoewel NAM hier na kritiek van de Onafhankelijke Raadsman ‘stappen in [had] gezet’⁵⁴⁰ bleef de Raadsman kritisch, net als Tweede Kamerlid Beckerman, die aangaf dat ook als de Arbiters een bedrag noemden, NAM ‘achteraf vaak moeilijk’⁵⁴¹ doet. Omdat partijen niet gebonden zijn aan bemiddeling door de Arbiters kon een gedupeerde naar de civiele rechter stappen om het geschil voor te leggen en daar te laten beslechten. De GBB gaf echter aan dat gedupeerden niet altijd ‘het vermogen hebben’ om zich juridisch (verder) te verweren, waardoor ‘het beeld dat er weinig klachten over de arbitrage zijn... vertekend’⁵⁴² is. De GBB was tevens kritisch over het feit dat slechts 802 uitspraken zijn gedaan in 2.290 in behandeling genomen zaken; de schikkingen met NAM inclusief geheimhouding vormde voor hen een teken dat gedupeerden ‘met de rug tegen de muur’⁵⁴³ akkoord gingen; zij vond het tevens opmerkelijk dat geen evaluatie van de instantie heeft plaatsgevonden.

8.5.1.3 *Terugblik en resultaten afhandeling van fysieke schade*

Door de jaren heen hebben verschillende instanties zich beziggehouden met de afhandeling van de fysieke schade in Groningen. Eerst geschiedde de afhandeling door NAM, maar dit werd door de grote aantallen schadeclaims niet houdbaar. Professionele uitvoeringsorganisatie Centrum Veilig Wonen handelde veel claims af, maar ontving kritiek omdat zij te dichtbij NAM zou staan; bovendien werd meer publieke regie verwacht vanwege de (financiële) betrokkenheid van de overheid bij de gaswinning. De aankondiging van schadeafhandeling zonder NAM resulteerde in een pauze van tien maanden, terwijl men onderhandelde over een nieuw schadeprotocol. Ook de afhandeling van ‘oude schades’ ging niet zo voortvarend als gepland. Nieuwe minister van EZK Wiebes gooide hoge ogen met het publiekrechtelijke schadeprotocol dat zich conformeerde aan

⁵³⁵ Marseille, Bröring & De Graaf 2018, p. 103.

⁵³⁶ Marseille, Bröring & De Graaf 2018, p. 103.

⁵³⁷ Van Hofslot, *Dagblad van het Noorden* 31 augustus 2019.

⁵³⁸ *Klachten Jaarrapportage* 2018, p. 28; Marseille, Bröring & De Graaf 2018, p. 103.

⁵³⁹ *Klachten Jaarrapportage* 2019, p. 14.

⁵⁴⁰ *Klachten Halfjaarrapportage* 2019, p. 8.

⁵⁴¹ Van Hofslot, *Dagblad van het Noorden* 31 augustus 2019.

⁵⁴² *GBB Krant* nr. 14 2020, p. 5.

⁵⁴³ *GBB Krant* nr. 15 2020, p. 11.

de vier pijlers van de regio: verantwoordelijke Staat, rechtvaardige schadebepaling, menselijke maat en onafhankelijkheid. De start van de TCMG was echter moeizaam: men moest een nieuwe organisatie opbouwen en werd geconfronteerd met een stuwmeer aan bestaande meldingen. Via een stuwmeerregeling en aannemersvariant en verbetering van interne werkprocessen kwam de afhandeling via de TCMG en haar opvolger het IMG steeds beter op stoom. Ook het IMG zag zich echter genoodzaakt om medio 2021 wijzigingen in het schadeproces te introduceren om de vele schademeldingen doelmatig te kunnen blijven verwerken, en de effecten hiervan op de tevredenheid en het vertrouwen van de Groningers zijn nog onduidelijk.

Al met al zijn gigantische aantallen schademeldingen ingediend en verwerkt door de verschillende instanties. Het CVW verwerkte tot eind 2016 ruim 75.000 schademeldingen en bereikte met ruim 65.000 van hen een akkoord; de schadebedragen zijn vanwege de privaatrechtelijke aard van de afhandeling niet bekend.⁵⁴⁴ Van de ‘oude schadegevallen’ stemde zo’n 5.000 van de ruim 6.000 gedupeerden in met het aanbod van NAM.⁵⁴⁵ Aan de Arbiters zijn bijna 3.000 zaken voorgelegd,⁵⁴⁶ waarvan 1.050 oude schadegevallen.⁵⁴⁷ Tot eind 2020 zijn in totaal 317 aanvragen ingediend bij de Commissie Bijzondere Situaties waaraan zij ruim € 21 miljoen heeft besteed.⁵⁴⁸ De TCMG en het IMG ontvingen ruim 124.000 meldingen tussen maart 2018 en augustus 2021. Ruim 93.000 aanvragen zijn afgehandeld, waaraan in totaal ongeveer € 706 miljoen is toegekend.⁵⁴⁹

8.5.2 Waardedaling gebouwen

Hoewel er aanvankelijk geen relatie werd vastgesteld tussen de aardbevingen en waardedaling van gebouwen in het aardbevingsgebied, werd rond 2013/2014 de conclusie getrokken dat hier toch sprake van kon zijn. Omdat de exploitant van een mijnbouwwerk aansprakelijk is voor vermogensschade, zoals waardedaling van gebouwen,⁵⁵⁰ creëerde NAM een Regeling Waardedaling. Een aantal gedupeerden waren van mening dat deze regeling onvoldoende compensatie bood en begonnen een rechtszaak tegen NAM via Stichting Waardevermindering door Aardbevingen Groningen (WAG). Zij kreeg ook in hoger beroep gelijk en via individuele schadestaatprocedures zal moeten worden vastgesteld wat een adequate vergoeding zal blijken. Ondertussen had de minister van EZK echter besloten dat het nieuwe Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG), gezien de rechterlijke uitspraken, ook bevoegd zou moeten worden om verzoeken tot schadevergoeding voor waardevermindering te beoordelen. Via het IMG worden sinds eind 2020 vergoedingen toegekend; dit gebeurt gefaseerd vanwege de vele

⁵⁴⁴ *Jaarverslag CVW* 2016, p. 13; *Jaarverslag* 2017, p. 10.

⁵⁴⁵ *Eindrapportage* 2018, p. 6.

⁵⁴⁶ *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 689.

⁵⁴⁷ *Eindrapportage* 2018, p. 7.

⁵⁴⁸ *Jaarverslag* Commissie Bijzondere Situaties 2021, p. 9-10.

⁵⁴⁹ IMG, ‘Online dashboard’ (online, bijgewerkt 30 augustus 2021).

⁵⁵⁰ Zie uitvoeriger over het juridische kader: M. Gozoglu, ‘Aansprakelijkheid van de mijnbouwexploitant voor waardedaling van onroerende zaken door gaswinning’, in: F.T. Oldenhuis e.a. 2019.

(oud-)woningeigenaren die hiervoor in aanmerking komen; het IMG rekent op zo'n 110.000 aanvragers.

Hiernaast zijn twee aanvullende beleidsinstrumenten gericht op waardedaling door de overheid geïntroduceerd. Vanuit provincie en daarna het ministerie van EZK werd de Waardevermeerderingsregeling ingesteld, een subsidieregeling waardoor gedupeerden die fysieke schade door de gaswinning erkend hebben gekregen dan wel hier schadevergoeding voor hebben ontvangen, aanvullend in aanmerking komen voor een bijdrage aan verduurzaming van hun woning. Ook introduceerde de Nationaal Coördinator Groningen in 2016 het Koopinstrument, een uitkoopregeling voor een relatief beperkt aantal gedupeerden die niet in staat waren om hun huis in het aardbevingsgebied te verkopen.

In deze paragraaf bespreek ik op chronologische wijze het schadebeleid rond de waardevermindering van gebouwen; vervolgens bespreek ik de twee aanvullende beleidsinstrumenten de Waardevermeerderingsregeling en het Koopinstrument.

8.5.2.1 Opzet en verloop van de regelingen

Regeling Waardedaling van NAM

Naar aanleiding van de zware aardbeving in Huizinge in de zomer van 2012 werd onder instructie van het ministerie van EZ een aantal onderzoeken gestart.⁵⁵¹ Aanvankelijk bleek hieruit geen waardedaling van gebouwen in het aardbevingsgebied.⁵⁵² Toen onderzoeksrapporten echter aantoonde dat in het derde kwartaal van 2013 een 'statistisch significante waardedaling ... ten opzichte van de referentiegebieden'⁵⁵³ plaatsvond, verzocht de minister NAM om een regeling in te stellen. De minister stelde dat er 'aanwijzingen [zijn] dat het verkoopproces in het risicogebied moeilijker verloopt.'⁵⁵⁴ NAM publiceerde op 29 april 2014 haar 'Regeling Waardedaling'.⁵⁵⁵ Via deze regeling konden particulieren (geen ondernemers) bij 'aantoonbare waardedaling bij een volledig afgeronde verkoop en de daaropvolgende juridische levering'⁵⁵⁶ compensatie krijgen. De regeling gold alleen voor bewoners van de acht gemeenten Appingedam, Bedum, Delfzijl, Eemsum, Loppersum, Slochteren, Ten Boer en Winsum, het door de minister aangewezen aardbevingsgebied. De regeling zou aanvankelijk drie jaar van kracht zijn vanaf het moment van aankondiging, 29 april 2014.⁵⁵⁷

Aanvragen dienden binnen een jaar na levering te worden ingediend bij NAM, voorzien van een scala aan informatie over de verkochte woning. NAM liet vervolgens door een taxateur een berekening uitvoeren om de waardevermindering vast te stellen. De regeling verplichtte bewoners van het aardbevingsgebied om een zo hoog mogelijke verkoopprijs te realiseren zodat zij hun schade zo veel mogelijk beperkten. NAM nam andere verkregen vergoedingen, zoals schadevergoeding voor fysieke schade, mee in haar bepaling van de compensatie voor de

⁵⁵¹ *Kamerstukken II* 2012/13, 33529, nr. 1; *Regeling Waardedaling NAM* 2014, p. 3.

⁵⁵² *Kamerstukken II* 2013/14, 33529, nr. 28, p. 5.

⁵⁵³ *Kamerstukken II* 2013/14, 33529, nr. 58, p. 2.

⁵⁵⁴ *Kamerstukken II* 2013/14, 33529, nr. 58, p. 2-3.

⁵⁵⁵ *Regeling Waardedaling NAM* 2014.

⁵⁵⁶ *Regeling Waardedaling NAM* 2014, p. 4.

⁵⁵⁷ *Regeling Waardedaling NAM* 2014, p. 7.

waardedaling.⁵⁵⁸ Vergoeding van schade was slechts mogelijk na 25 januari 2013, omdat de minister toen in een brief ‘gewijzigde inzichten’ over aardbevingsrisico’s bekendmaakte.⁵⁵⁹ De regeling kende geen termijn voor het compensatievoorstel namens NAM; de aanvrager moest binnen twee maanden op dit voorstel reageren. Als gedupeerden het niet eens waren met het compensatievoorstel, konden zij een ‘onafhankelijke toetsing’ door drie deskundigen vragen, die de waardevermindering alsnog volgens de regeling moesten bepalen.⁵⁶⁰ Hiervoor moesten gedupeerden een eigen bijdrage van € 300 betalen, omdat het een ‘uitgebreid en kostbaar proces’⁵⁶¹ behelsde: als het advies afweek van de eerste taxatie en de aanvrager akkoord ging met het tweede voorstel, kreeg zij haar geld terug. NAM zou voorafgaand aan deze toetsing eerst haar voorstel heroverwegen. NAM hield bovendien het recht om (gemotiveerd) af te wijken van het advies van deze deskundigen.⁵⁶² Gedupeerden die (meteen of na advies van deskundigen) instemden met het compensatievoorstel verleenden tevens finale kwijting wat betreft waardevermindering van de woning.⁵⁶³

In de praktijk vergeleken de taxateurs op basis van kenmerken van de woning de verkoopprijs met de waardeontwikkeling van soortgelijke woningen en referentiegebieden.⁵⁶⁴ Een ‘kwaliteitsteam’ bestaande uit Arcadis, Nederlandse Coöperatieve Vereniging van Makelaars en Taxateurs (NVM) en VastgoedPro bekeek alle taxatierapporten. Bij de ‘driedeskundigenprocedure’ waar aanvragers toe konden verzoeken als zij het niet eens waren met het compensatievoorstel werd door zowel NAM als de aanvrager een deskundige aangesteld, die gezamenlijk de derde deskundige als voorzitter aanwezen.⁵⁶⁵

De regeling en de taxatiemethode werden geverifieerd door een door de Dialoogtafel ingestelde commissie.⁵⁶⁶ Deze Verificatiecommissie raadde aan om de foutmarge te documenteren, het model beter en meer te testen, de interpretatie van aangeleverde documenten meer inzichtelijk te maken, en nuances meer te expliciteren.⁵⁶⁷ In het taxatieproces ging van alles mis: de taxateurs deden niet aan hoor en wederhoor; onderbouwden hun rapporten onvoldoende; de rol van de taxateurs in de regeling was onvoldoende duidelijk; de rapporten waren tegelijkertijd onnodig vaag en stellig waar dit niet waargemaakt kon worden en het taxatieproces was niet transparant.⁵⁶⁸ Er was onvoldoende kwaliteitscontrole en NAM was als schadeveroorzaker te hecht betrokken bij de procedure.⁵⁶⁹ De aanvrager wist niet hoe ver haar aanvraag in het proces was, de communicatie schoot tekort en de onafhankelijkheid van deskundigen en taxateurs was onduidelijk.⁵⁷⁰ Ondanks al deze bevindingen was de commissie ‘positief over de gehanteerde

558 *Regeling Waardedaling NAM* 2014, p. 5.

559 Verheij, *NJB* 2015/1250, p. 1733; NAM, ‘Veelgestelde vragen waarderegeling’ 2020, p. 2.

560 *Regeling Waardedaling NAM* 2014, p. 6.

561 NAM, ‘Veelgestelde vragen waarderegeling’ 2020, p. 5.

562 *Regeling Waardedaling NAM* 2014, p. 6.

563 *Regeling Waardedaling NAM* 2014, p. 7.

564 NAM, ‘Historie en opzet Waarderegeling’ 2020; NAM, ‘Taxatiemethode’ 2020.

565 NAM, ‘Veelgestelde vragen waarderegeling’ 2020, p. 6.

566 *Verificatie Commissie* 2014.

567 *Verificatie Commissie* 2014, p. 9.

568 *Verificatie Commissie* 2014, p. 14.

569 *Verificatie Commissie* 2014, p. 16.

570 *Verificatie Commissie* 2014, p.18.

methode⁵⁷¹: de statistische methode en brongegevens gaven een getrouw beeld van de werkelijkheid en de combinatie van taxateurs en modellen werkte. Mede naar aanleiding van het advies van de Verificatiecommissie kregen aanvragers de gelegenheid om op een concepttaxatierapport te reageren.⁵⁷²

In 2016 werd de Waarderegeling uitgebreid naar drie andere gemeenten: De Marne, Hoogezand-Sappemeer en Menterwolde.⁵⁷³ De Dialoogtafel had in 2014 reeds gepleit voor bredere grenzen,⁵⁷⁴ maar de verandering kwam pas nadat het Centraal Bureau voor de Statistiek de woningmarktontwikkelingen ging onderzoeken. Voor deze gemeenten kon met terugwerkende kracht vanaf 25 januari 2013 een aanvraag worden gedaan.⁵⁷⁵

NAM publiceerde in juni 2019 de meest recente versie van de Waarderegeling, waaruit bleek dat de regeling tot 29 april 2020 van kracht zou zijn.⁵⁷⁶ Ze kondigde in juni 2020 aan per 1 juli geen aanvragen meer aan te nemen vanwege de komst van het IMG.⁵⁷⁷ Tot dat moment had NAM 6.446 ontvankelijke aanvragen ontvangen (zij vermeldde niet hoeveel niet-ontvankelijk waren), 6.067 taxaties uitgevoerd, en 5.485 keer een aanbod gedaan, waarvan in 91% van de aanbiedingen compensatie werd voorgesteld en in 9% geen compensatie werd aangeboden. 96% van de aanvragers hebben dat aanbod geaccepteerd, en 4% niet.⁵⁷⁸

Rechtszaken door Stichting Waardevermindering door Aardbevingen Groningen
In 2013 werd Stichting Waardevermindering door Aardbevingen Groningen (WAG) opgericht met als doel de belangen te behartigen van eigenaren van onroerende goederen die door handelen van NAM en/of de Staat aan waardevermindering leden.⁵⁷⁹ Zij spanden samen met een aantal woningcorporaties begin 2014 een juridische procedure aan tegen NAM.⁵⁸⁰ De rechtbank concludeerde in 2015⁵⁸¹ dat de belangrijkste vraag voor partijen was of de waardevermindering direct of pas bij de verkoop zou moeten worden uitgekeerd; NAM ontkende niet dat sprake was van waardedaling in de regio, zo bleek ook uit de door haar opgestelde Regeling Waardedaling. Omdat de rechtbank constateerde dat het aardbevingsrisico en daarmee de waardevermindering ‘redelijkerwijs als blijvend of duurzaam is aan te merken’,⁵⁸² de bewoners van het gebied hierdoor vermogensverlies leden en onzeker was hoe lang de gaswinning en de aardbevingen nog zouden duren, achtte de rechtbank het onrechtvaardig om de waardevermindering pas bij de verkoop te vergoeden.⁵⁸³ Omdat de situatie bleef fluctueren, koos de rechtbank ervoor om de taxatiedatum te gebruiken als peildatum om het

571 Verificatie Commissie 2014, p. 2.

572 Waarderegeling, Uitleg 2019.

573 NAM 15 april 2016.

574 Kamerstukken II 2013/14, 33529, nr. 58, p. 3.

575 NAM 15 april 2016.

576 Regeling Waardedaling NAM 2019.

577 NAM 10 juni 2020.

578 NAM 1 juli 2020.

579 Afschrift akte van statutenwijziging 2019; Stichting WAG 2021.

580 Voor de volledigheid: de advocaat van Stichting WAG werd op de vingers getikt door het Hof van Discipline, omdat zij de gedragscode heeft overtreden door een succesfee te vragen aan deelnemers: Beslissing van de Raad van Discipline in het ressort Arnhem-Leeuwarden van 8 januari 2018, zk. 16-1052.

581 Rb. Noord-Nederland 2 september 2015, ECLI:NL:RBNNE:2015:4185.

582 Rb. Noord-Nederland 2 september 2015, ECLI:NL:RBNNE:2015:4185, r.o. 4.4.15.

583 Rb. Noord-Nederland 2 september 2015, ECLI:NL:RBNNE:2015:4185, r.o. 4.4.17.

waardeverlies vast te kunnen stellen, zolang in de taxatie rekening werd gehouden met bestaande en toekomstige ontwikkelingen.⁵⁸⁴ De rechtbank gaf slechts een verklaring voor recht; de precieze bedragen voor individuele eigenaren zouden via eventuele aanvullende procedures moeten worden gevorderd.

De NAM ging in hoger beroep tegen deze uitspraak omdat zij van mening was dat eventueel waardeverlies pas op een “natuurlijk” moment’ kon worden bepaald, zoals tijdens de verkoop van een woning, en pas op dat moment de schade concreet werd geleden.⁵⁸⁵ Het gerechtshof bekrachtigde begin 2018 dat het waardeverlies niet pas op het moment van verkoop kon of hoefde te worden gecompenseerd.⁵⁸⁶ Omdat NAM zelf ook de door een taxateur vastgestelde waarde gebruikte om het waardeverlies te berekenen, was het blijkbaar niet onmogelijk om ook zonder verkoop een referentiewaarde vast te stellen.⁵⁸⁷ Omdat dus ook in niet-verkoopsituaties op verantwoorde (doch geabstraheerde) wijze kon worden gekomen tot een benadering van het waardeverlies, werd NAM opgedragen de waardevermindering te compenseren. Het hof week af van de benadering van de rechtbank en stelde dat niet per individuele woning hoefde te worden bepaald wat het precieze verlies was. Doordat veel woningen in het gebied bezit van woningcorporaties vormden, zouden grote aantallen via gezamenlijke afspraken kunnen worden gecompenseerd. Daarnaast achtte het hof het mogelijk dat NAM via een model zorgde voor standaardisering, waardoor in abstracto voor vergelijkbare woningen het verlies kon worden beredeneerd.⁵⁸⁸

NAM heeft geen cassatie ingesteld tegen dit arrest, omdat de minister had aangegeven dat vergoeding van waardedaling onderdeel zou worden van het ‘publieke loket’ dat alle aardbevingsschade zal gaan afhandelen.⁵⁸⁹ Daarnaast besloot NAM ook om geen direct gevolg te geven aan de uitspraken van de rechters en de deelnemers aan Stichting WAG te compenseren, maar de regeling van de minister af te wachten.⁵⁹⁰ Stichting WAG spande voor een aantal individuen, verdeeld over het aardbevingsgebied, een proefproces aan zodat het schademodel door een rechtbank kon worden vastgesteld, en ging gesprekken aan met het ministerie dat zich bezon op een publieke regeling via het IMG (zie hieronder).⁵⁹¹ De schade-staatprocedure loopt nog steeds en een vonnis wordt voorjaar 2022 verwacht. In de Tijdelijke wet Groningen is bepaald dat het IMG geen bevoegdheid kent om aanvragen te behandelen als deze schade betreft waarover de burgerlijke rechter reeds uitspraak heeft gedaan. Stichting WAG uitte begrip voor gedupeerden die hun deelname aan hun gerechtelijke procedure wensen te beëindigen om in plaats hiervan gebruik te maken van de publiekrechtelijke regeling, hoewel zij stelde bij gelijk van de rechter bijna 30% hogere vergoedingen te verwachten.⁵⁹²

584 Rb. Noord-Nederland 2 september 2015, ECLI:NL:RBNNE:2015:4185, r.o. 4.4.19.

585 NAM 7 november 2017.

586 Hof Arnhem-Leeuwarden 23 januari 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:618.

587 Hof Arnhem-Leeuwarden 23 januari 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:618, r.o. 8.61.

588 Hof Arnhem-Leeuwarden 23 januari 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:618, p. 8.78-79.

589 NAM 24 april 2018.

590 *Nieuwsbrief 15 Stichting WAG* 2018.

591 *Nieuwsbrief 16 Stichting WAG* 2018.

592 *Nieuwsbrief 27 Stichting WAG* 2021.

Publiekrechtelijke regeling voor waardedaling via IMG

Omdat de minister ‘alle vormen van schade’ publiek wilde afhandelen ‘waar dat mogelijk en wenselijk is’⁵⁹³ en in licht van de uitspraak van het Hof over waardedaling, stelde de minister in september 2018 een adviescommissie in om te adviseren over de mogelijkheid om waardedaling via een publieke regeling te compenseren.⁵⁹⁴

De Commissie Hammerstein constateerde dat van de verschillende methoden die waren ontwikkeld om waardedaling bij de woningen in Groningen vast te stellen, de werkwijze van de Atlas voor Gemeenten het meest geschikt was.⁵⁹⁵ In deze methode werd aan de hand van referentiegegevens per postcode een percentage aan waardedaling vastgesteld, gebaseerd op ‘imagoschade’ en het aantal bevingen. Atlas voor Gemeenten had berekend dat in postcodegebieden waar minstens 20% van de schadeclaims waren toegekend sprake was van waardedaling, en dus adviseerde de Commissie om dat het toepassingsgebied van de regeling te laten zijn. De Commissie adviseerde een vast peilmoment te hanteren voor alle gedupeerden omwille van ‘duidelijkheid en rechtsgelijkheid’,⁵⁹⁶ de vergoeding vast te stellen op basis van de WOZ-waarde, en om bij de vaststelling van de vergoeding een vast percentage extra te rekenen vanwege de onzekerheidsmarge die in de berekeningen en schattingen van de waardedaling zit.⁵⁹⁷ De minister ging mee in het advies van de Commissie. Atlas voor Gemeenten werd verzocht de methode te actualiseren in lijn met de aanbevelingen van de Commissie en naar de aanbevolen peildatum van 1 januari 2019.⁵⁹⁸

De Hoge Raad stelde in de zomer van 2019 in beantwoording op prejudiciële vragen,⁵⁹⁹ in tegenstelling tot de eerder uitspraken van rechtbank en gerechtshof, dat de waardedaling van de gebouwen in Groningen niet kon worden begroot omdat nog geen ‘geofysisch voldoende stabiele toestand’⁶⁰⁰ was bereikt.⁶⁰¹ Hiernaast stelde de Hoge Raad dat gederfd woongenot vermogensschade is waarop bewoners tevens aanspraak zouden kunnen maken.⁶⁰² De minister vroeg de adviescommissie om naast verwerking van de actualisatie van Atlas voor Gemeenten ook het standpunt van de Hoge Raad te verwerken in haar definitieve advies.⁶⁰³

In het definitieve advies van de Commissie Hammerstein werd bekrachtigd dat de (geactualiseerde) methode van de Atlas voor Gemeenten⁶⁰⁴ het meest geschikt was om waardedaling te berekenen.⁶⁰⁵ Ten aanzien van de uitspraak van de Hoge Raad stelde de Commissie dat met het besluit van de minister om de gaswinning vervroegd stop te zetten de seismische risico’s werden verkleind, waardoor een

593 *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 464.

594 *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 526; ‘Instellingsbesluit Adviescommissie waardedaling woningen aardbevingsgebied Groningen’, *Stcrt.* 2018, 54279.

595 Adviescommissie Waardedaling (eerste advies) 2019; *Nog altijd in beweging* 2018.

596 Adviescommissie Waardedaling (eerste advies) 2019, p. 1.

597 Adviescommissie Waardedaling (eerste advies) 2019, p. 1.

598 *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 608.

599 HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278.

600 HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278, r.o. 2.11.5.

601 Zie ook: Gozoglu 2019, p. 96-97.

602 HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278, r.o. 2.12.1-2.12.5.

603 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 696.

604 *Zeven bewogen jaren* 2019.

605 Adviescommissie Waardedaling (definitief advies) 2019.

meer stabiele geofysische toestand ontstond en vergoeding voor waardedaling kon worden berekend. De Commissie achtte het belangrijk dat ‘binnen afzienbare tijd’⁶⁰⁶ compensatie kon worden geboden aan gedupeerden.⁶⁰⁷ De minister gaf aan deze aanbevelingen over te nemen en de adviezen door te zenden aan de kwartiermaker van het IMG, zodat hij uiterlijk februari 2020 een werkwijze kon vaststellen.⁶⁰⁸

Het IMG i.o. (feitelijk grotendeels de TCMG) gaf in mei 2020 aan de adviezen van de Commissie Hammerstein en daarmee de methode van Atlas voor Gemeenten te volgen.⁶⁰⁹ Conform een motie heeft de Commissie Hammerstein het IMG aanvullend geadviseerd over de meer ruimhartige berekeningsmethode zoals gehanteerd door Stichting WAG. De Commissie achtte deze niet geschikt: woningen in de kern van het aardbevingsgebied zouden via deze methode een zelfde soort prijsontwikkeling hebben doorgemaakt als de Randstad.⁶¹⁰ Het IMG i.o. wilde de vergoeding voor waardedaling per gemeente uitkeren, zodat de aanvragen en uitkeringen gefaseerd konden verlopen en een stuwmeer, zoals bij de fysieke schademeldingen, werd voorkomen.⁶¹¹ Ze verwachtte dat 120.000 huiseigenaren in aanmerking zouden komen.⁶¹² De minister besloot om de inwerking-treding van de beslistermijn van 8 weken uit de Tijdelijke wet Groningen⁶¹³ op te schorten, omdat vanwege de verwachte hoeveelheid aanvragen, opstartproblemen en de coronacrisis niet werd verwacht dat deze kon worden gehandhaafd.⁶¹⁴

Het IMG startte per 1 september 2020 met de publieke regeling voor de gemeenten Loppersum en Appingedam.⁶¹⁵ Eigenaren waarvoor binnen de versterkingsoperatie van de NCG sloop- en nieuwbouwwerkzaamheden zouden worden uitgevoerd, kwamen niet in aanmerking voor de regeling omdat de nieuwe woning een hogere waarde zou hebben. Ook eigenaren die hadden ingestemd met een aanbod via de Waarderegeling van NAM of onderdeel vormden van de gerechtelijke procedure van Stichting WAG konden geen aanspraak maken. Mensen die tussen 16 augustus 2012 en 1 januari 2019 een woning hebben gekocht, worden geacht reeds een lagere koopprijs te hebben betaald waardoor zij alleen voor het gedeelte aan waardedaling ná de koop in aanmerking komen.⁶¹⁶ Als peildatum hanteerde het IMG zogezegd 1 januari 2019. Het IMG maakte gebruik van een vaste tabel aan gemiddelde waardedaling per postcode, waardoor eigenaren op basis van WOZ-waarde en wettelijke rente kunnen berekenen waar zij ongeveer recht op hadden. Uiteraard was de uiteindelijke beschikking (het formele besluit vanuit het IMG) doorslaggevend.⁶¹⁷

Vanaf 1 november 2020 werd de procedure opengesteld voor Het Hogeland en Groningen, en vanaf 1 januari 2021 voor de overige gemeenten in het

606 Adviescommissie Waardedaling (definitief advies) 2019, p. 8.

607 Adviescommissie Waardedaling (definitief advies) 2019.

608 *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 696.

609 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 767.

610 *Oprichting Instituut Mijnbouwschade Groningen* 2019.

611 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 767.

612 TCMG 26 mei 2020; TCMG 30 mei 2020.

613 ‘Tijdelijke wet Groningen’, *Sib.* 2020, 85.

614 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 767.

615 IMG 1 september 2020.

616 IMG, ‘Vragen bij de procedure Waardedalingsregeling’ 8 december 2020.

617 IMG, ‘De berekening doen’ 8 december 2020.

aardbevingsgebied.⁶¹⁸ In 2020 werden ruim 54.000 aanvragen ingediend, en ruim 35.000 besluiten genomen ter waarde van ruim € 179 miljoen.⁶¹⁹ Tot augustus 2021 groeide dit naar ruim 98.000 aanvragen en ruim 94.000 besluiten ter waarde van € 432 miljoen.⁶²⁰ Doordat de waardedalingregeling grotendeels geautomatiseerd is, bedroegen de proceskosten van de regeling 3% van de uitgekeerde schadebedragen in 2020.⁶²¹ Toen bleek dat het IMG aan 168 eigenaren onterecht een vergoeding had toegekend, omdat zij in aanmerking kwamen voor sloop en nieuwbouw vallend onder de versterkingsoperatie, besloot het IMG naar aanleiding van een toezegging van de minister om de kosten te dragen en de toegekende bedragen niet terug te vorderen.⁶²² Het IMG maar ook betrokken organisaties zoals het Gasberaad constateerden tevens dat relatief veel aanvragen (ongeveer 20%) werden afgewezen, met name van kopers tussen 2012 en 2019.⁶²³ Op verzoek van het Gasberaad publiceerde het IMG begin 2021 de uitwerking van haar werkwijze, zodat meer uitleg werd gegeven over deze en andere uitzonderingen.⁶²⁴ Vanaf zomer 2021 kunnen ook eigenaren van bedrijfspanden een aanvraag tot vergoeding indienen.⁶²⁵ De Tweede Kamer verzocht de minister hiernaast per motie om het effectgebied van de regeling te vergroten door meer postcodegebieden uit gemeente Het Hogeland in aanmerking te laten komen.⁶²⁶ Het IMG, dat als zbo over zijn eigen werkwijze gaat, besloot echter op basis van de Adviescommissie om vast te houden aan het bestaande postcodegebied omdat via de methode van Atlas voor Gemeenten reeds rekening werd gehouden met eventuele twijfelgevallen.⁶²⁷ Omdat de woningprijzen blijven ontwikkelen, liet het IMG gedurende 2021 de methode voor het bepalen van de waardedaling door Atlas voor Gemeenten actualiseren naar peildatum 1 januari 2021; het verwacht per 2022 via deze peildatum te gaan vergoeden.⁶²⁸

De minister van EZK liet tot slot onderzoeken of een aanvullende vergoeding kan worden geboden aan gedupeerden die gebruik hebben gemaakt van de NAM Waarderegeling en ontevreden zijn over het verschil tussen dit aanbod en de regeling via het IMG.⁶²⁹ De onderzoekers concludeerden dat de modelmatige berekening van NAM een acceptabele onzekerheidsmarge kende en de regeling voldeed aan de eisen van het civiele schadevergoedingsrecht.⁶³⁰ Vanwege het ontbreken van een ‘dwingende reden’⁶³¹ om gedupeerden aanvullend te vergoeden, gaf de minister aan een eventuele aanvullende regeling ter beoordeling van een volgend kabinet te laten. Omdat NAM gedupeerden reeds volgens het civielrecht

618 IMG 1 september 2020; IMG 24 december 2020.

619 *Jaarverslag* IMG 2021, p. 5.

620 IMG, ‘Online dashboard’ (online, bijgewerkt 30 augustus 2021).

621 *Jaarverslag* IMG 2021, p. 18.

622 IMG 25 november 2020; IMG 18 januari 2021.

623 IMG 24 december 2020; *Jaarverslag* IMG 2021, p. 31.

624 IMG 19 februari 2021.

625 IMG 7 april 2021.

626 *Kamerstukken II* 2020/21, 35603, nr. 65.

627 *Waardedalingregeling voor woningen* IMG 2021.

628 IMG 14 juli 2021.

629 *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 832; *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 865, p. 5; *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 875.

630 Conijn, Lipsch & Lubach 2021.

631 *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 875, p. 3.

heeft vergoed, zullen de kosten voor een dergelijke regeling voor de schatkist zijn; de minister verwachtte dat dit zo'n € 25 miljoen zou bedragen.⁶³²

Subsidieregeling waardevermeerdering vanuit de overheid

Als onderdeel van het bestuursakkoord *Vertrouwen op Herstel, Herstel van Vertrouwen* uit 2014 werd een pakket aan maatregelen gericht op 'waardevermeerdering'⁶³³ voorgesteld, waardoor gedupeerden geld konden krijgen voor 'woning-isolatie, energiebesparende voorzieningen en/of decentrale energieopwekking'.⁶³⁴

Provincie Groningen werd verzocht tot een tijdelijke regeling te komen. Gedeputeerde Staten stelden deze regeling eind 2014 als beleidsregel vast op grond van hun bevoegdheid om subsidies te verstrekken.⁶³⁵ Via de Interimregeling waardevermeerdering was een subsidie van maximaal € 4.000 beschikbaar voor iedere eigenaar van een gebouw waarbij door NAM schade van minimaal € 1.000 was erkend, een eigenaar van een gebouw dat versterkt moest worden, en voor kopers van bestaande of nieuwbouwwoningen na 17 januari 2014 (de datum van het bestuursakkoord).⁶³⁶ De subsidie werd verstrekt ter vergoeding van subsidiebele kosten rond verduurzaming via een limitatieve lijst. Er werden geen voorshotten verstrekt. De subsidie kon worden aangevraagd door eigenaren van gebouwen in de negen gemeenten Appingedam, Bedum, Delfzijl, De Marne, Eemsum, Loppersum, Slochteren, Ten Boer en Winsum. De regeling stond open voor particulieren en ondernemers, waarbij laatstgenoemden bij hun aanvraag ook een de-minimisverklaring moesten meesturen zodat geen sprake was van staatssteun in de zin van EU-regelgeving.⁶³⁷ Gedeputeerde Staten beslisten binnen acht weken op de aanvraag. Binnen zes maanden na dit besluit diende de aanvrager een aanvraag tot vaststelling in, waarbij facturen werden overhandigd om aan te tonen dat de verduurzamingsmaatregelen hadden plaatsgevonden. Ook hierop besloot Gedeputeerde Staten binnen acht weken.⁶³⁸ Aanvragen werden behandeld op volgorde van binnenkomst bij het bereiken van het subsidieplafond, dat eind 2015 werd vastgesteld op ruim € 97 miljoen.⁶³⁹ Een paar maanden later werd dit verhoogd tot ruim € 124 miljoen.⁶⁴⁰ De kosten kwamen voor rekening van NAM.⁶⁴¹

De uitvoering van de regeling geschiedde door het Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN), een orgaan dat meer regionale subsidies verstrekt en handelt op basis van een gemeenschappelijke regeling tussen de provincies Groningen, Fryslân en Drenthe. De in de regeling gecreëerde (besluit-)bevoegdheid van Gedeputeerde Staten werd dan ook aan het dagelijks bestuur van de

632 *Mogelijkheden en risico's van aanvullende tegemoetkoming waardedaling* 2021.

633 Vanwege de framing en focus op het concept van waarde van de gebouwen bespreek ik de regeling hier; vanwege de focus op het verhogen van de leefbaarheid van de omgeving had deze regeling ook onder par. 8.5.5 kunnen worden behandeld.

634 Bestuursakkoord 2014, p. 5.

635 'Interimregeling waardevermeerdering provincie Groningen', *Provinciaal blad* 2015, 1423.

636 *Provinciaal blad* 2015, 1423, p. 2-3.

637 *Provinciaal blad* 2015, 1423, p. 2-3.

638 *Provinciaal blad* 2015, 1423, p. 2-3.

639 'Interimregeling waardevermeerdering, wijziging van het subsidieplafond', *Provinciaal blad* 2015, 8516.

640 'Interimregeling waardevermeerdering, wijziging subsidieplafond', *Provinciaal blad* 2016, 351.

641 Bestuursakkoord 2014, p. 9.

SNN gedelegeerd.⁶⁴² De regeling trad met terugwerkende kracht in werking vanaf 6 november 2014,⁶⁴³ en kende oorspronkelijk een horizon van 1 april 2015, maar deze einddatum werd ingetrokken toen bleek dat de definitieve regeling tegen die tijd niet gereed zou zijn.⁶⁴⁴ Naar aanleiding van het aanvullend bestuursakkoord werden begin 2015 ook gemeenten Hoogezand-Sappermeer en Menterwolde toegevoegd onder het werkingsgebied van de regeling, en werden meer verduurzamingsmaatregelen aan de limitatieve lijst toegevoegd.⁶⁴⁵

Op nationaal niveau werd ondertussen gewerkt aan het Meerjarenprogramma, het pakket aan maatregelen waarover de Nationaal Coördinator Groningen zich zou ontfemen. De waardevermeerderingsregeling zou opgaan in het Meerjarenplan, waarin met name werd benadrukt dat bij versterking aandacht moest zijn voor verduurzaming. De regio weigerde deze opzet te steunen,⁶⁴⁶ waarna de minister via een Tweede Kamermotie werd verzocht zich in te zetten voor een subsidieregeling omdat ‘voor de gedupeerden met aardbevingsschade in de provincie Groningen deze waardevermeerderingsregeling als de herkenbare erkenning van de door hen geleden schade wordt gezien’.⁶⁴⁷ De NCG kwam na overleg met de maatschappelijke en bestuurlijke stuurgroepen tot de conclusie dat de landelijke regeling zo vergelijkbaar mogelijk moest zijn met de provinciale regeling.⁶⁴⁸

Omdat de voorgestelde definitieve waardevermeerderingsregeling pas later in werking zou treden, slechts van toepassing zou zijn op schades gemeld na 1 januari 2016, en omdat ook gebieden buiten de 11 gemeenten in het eerdere werkingsgebied in aanmerking zouden komen, wijzigde Gedeputeerde Staten haar Interimregeling begin 2016. De regeling werd opengesteld voor gedupeerden met erkende schade ongeacht hun woonplaats, maar werd beperkt tot gevallen van gemelde schade voor 1 januari 2016, zodat de interimregeling en de rijksregeling elkaar niet overlappen.⁶⁴⁹ De einddatum van de interimregeling werd vastgesteld op 1 juli 2016.⁶⁵⁰

Toen de minister eind 2015 het einde van de interimregeling aankondigde vanwege de overgang naar het Meerjarenplan van de NCG en het in zicht komende subsidieplafond, ontstond een ‘stormloop’ van 13.000 aanvragen. Hierdoor ontstond vertraging bij de afhandeling.⁶⁵¹ Bovendien liep de SNN – mede door de aankondiging van de minister – tegen het subsidieplafond aan. Om het totaal aan 37.750 aanvragen⁶⁵² te kunnen behandelen bleek uiteindelijk nog zo’n € 12 miljoen aan bijdrage vanuit de NCG nodig, waardoor in totaal ruim € 136 miljoen via de Interimregeling werd besteed aan waardevermeerdering.⁶⁵³

642 ‘Delegatiebesluit Interimregeling waardevermeerdering provincie Groningen’, *Provinciaal blad* 2015, 1422.

643 *Provinciaal blad* 2015, 1423, p. 3.

644 ‘Wijziging Interimregeling waardevermeerdering provincie Groningen’, *Provinciaal blad* 2015, 1008.

645 ‘Wijziging Interimregeling waardevermeerdering provincie Groningen’, *Provinciaal blad* 2015, 1491.

646 *Meerjarenprogramma* 2015, p. 59-60.

647 *Kamerstukken II* 2015/16, 33529, nr. 242.

648 *Meerjarenprogramma* 2016, p. 105.

649 ‘Wijziging Interimregeling waardevermeerdering provincie Groningen’, *Provinciaal blad* 2016, 352.

650 ‘Interimregeling waardevermeerdering (intrekking)’, *Provinciaal blad* 2016, 4232.

651 ‘Extra aanvragen energiepremie blijven op de plank liggen’, *RTV Noord* 14 maart 2016; ‘Uitbetaling energiepremie komt weer op gang’, *RTV Noord* 13 mei 2016.

652 *Kwartaalrapportage Q1* 2017, p. 19.

653 *Wind, Dagblad van het Noorden* 12 augustus 2016; *Kamerstukken II* 2015/16, 33529, nr. 284.

De minister van EZ stelde in maart 2017 een subsidieregeling vast die in werking trad per 1 april 2017.⁶⁵⁴ De regeling werd als beleidsregel vastgesteld op grond van zijn bevoegdheid om subsidies te verstrekken uit het Kaderbesluit en de Kaderwet EZ-subsidies.⁶⁵⁵ De regeling leek veel op de provinciale interim-regeling, maar was enkel van toepassing op eigenaren van woningen waarbij ten minste € 1.000 aan schade door NAM was erkend via een schaderapport en daarmee niet voor ondernemers, kopers, of eigenaren van te versterken woningen.⁶⁵⁶ De dubbele stap van besluit op de aanvraag en een vaststellingsbesluit werd afgeschaft, doordat na een jaar ambtshalve werd besloten. De aanvrager kreeg bovendien binnen twee weken na vaststelling een volledig voorschot op de aangevraagde kosten, hoewel zij de verduurzaming binnen een jaar diende te realiseren omdat anders terugvordering plaats zou vinden. Het maximum per woning bleef € 4.000; aanvragers konden ook meerdere aanvragen doen tot dit maximum was bereikt.⁶⁵⁷ Het subsidieplafond werd voor 2017 vastgesteld op € 40 miljoen,⁶⁵⁸ in 2018 werd dit verhoogd zodat voor de regeling ruim € 89 miljoen beschikbaar is inclusief uitvoeringskosten, wat volgens de NCG toereikend zou zijn voor de volledige looptijd.⁶⁵⁹ De regeling kent een einddatum van 1 april 2022 omdat een subsidieregeling krachtens de Comptabiliteitswet hooguit vijf jaar mag beslaan.⁶⁶⁰ De SNN bleef de uitvoerder van de regeling.⁶⁶¹ In 2018 werd de regeling gewijzigd zodat aanvragers de mogelijkheid tot uitstel van verduurzaming werd geboden als tevens sprake was van versterkingsmaatregelen.⁶⁶² In 2019 werd de regeling gewijzigd zodat ook deelnemers aan de Stuwmeerregeling van de TCMG in aanmerking kwamen.⁶⁶³ De regeling kreeg veel aanvragen. De (demissionaire) regering maakte in april 2021 aan de Tweede Kamer kenbaar het budget voor 2022 naar voren te halen, maar dat zelfs dan aanvullende middelen benodigd waren: zij maakte € 40 miljoen extra beschikbaar tot oktober 2021 om te voorkomen dat het plafond zou worden bereikt.⁶⁶⁴

Het Koopinstrument, een uitkoopregeling

Het aanvullend bestuursakkoord begin 2015 gaf de NCG opdracht tot onderzoeken naar woningmarktontwikkeling en maatregelen daarvoor.⁶⁶⁵ Het eerste Meerjarenprogramma verwees naar advies van de TU Delft om in bepaalde gevallen in Groningen de mogelijkheid van opkoop of uitkoop toe te passen.⁶⁶⁶ Begin 2016 kondigde de NCG een pilot aan van het 'Koopinstrument'. Eigenaren van woningen in de kern van het aardbevingsgebied waarvan de woning minimaal

⁶⁵⁴ *Kamerstukken II* 2016/17, 33529, nr. 321; 'Regeling waardevermeerdering woningen gaswinning Groningenveld', *Stcrt.* 2017, 15110.

⁶⁵⁵ *Stcrt.* 2017, 15110, p. 1.

⁶⁵⁶ *Stcrt.* 2017, 15110, p. 1.

⁶⁵⁷ *Stcrt.* 2017, 15110, p. 6.

⁶⁵⁸ *Stcrt.* 2017, 15110, p. 2.

⁶⁵⁹ NCG 7 november 2017.

⁶⁶⁰ *Stcrt.* 2017, 15110, p. 9.

⁶⁶¹ *Stcrt.* 2017, 15113.

⁶⁶² *Stcrt.* 2018, 27948.

⁶⁶³ 'Regeling Stuwmeer TCMG', *Stcrt.* 2019, 38034, p. 5.

⁶⁶⁴ *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 867.

⁶⁶⁵ Aanvulling bestuursakkoord 2015, p. 3.

⁶⁶⁶ *Meerjarenprogramma* 2015, p. 57.

een jaar te koop stond en die te maken hadden met ‘sociaal-economische en sociaal-maatschappelijke factoren’⁶⁶⁷ – ‘familieomstandigheden, werk elders en wil kleiner wonen’⁶⁶⁸ – konden zich in mei 2016 melden bij de NCG.

De pilot had ruimte voor 50 woningen, gezien het (revolverend) budget van € 10 miljoen dat NAM beschikbaar stelde. Uit de aanmeldingen werd een selectie gemaakt door middel van 75% loting en 25% discretionaire bevoegdheid, op advies van een commissie. Twee taxateurs kregen de opdracht tot een gezamenlijk rapport te komen, en vervolgens kreeg de eigenaar 95% van de waarde van de taxatie, om (verdere) verstoring in de woningmarkt te voorkomen.⁶⁶⁹ In aanvulling hierop kon de eigenaar bij NAM een aanvraag doen voor de Waardedalingregeling. Als de eigenaar akkoord ging met de taxatie en beoogde verkoopwaarde kreeg zij een half jaar om te proberen de woning op de reguliere markt te verkopen. De NCG baseerde deze aanpak op de Moerdijkregeling.⁶⁷⁰ Om de pilot in grootte te beperken konden geïnteresseerden zich slechts gedurende de maand mei 2016 aanmelden, en werd besloten om bij de loting twee derde van het budget te besteden aan woningen tot € 200.000 om het budget gelijkwaardig te verdelen.⁶⁷¹ De NCG zou een Woonbedrijf opstarten dat alle vastgoedgerelateerde activiteiten kon beheren.⁶⁷² Voorlopig werd Stichting Proef Koopinstrument opgericht om de pilot te bewerkstelligen, een uitvoeringsorganisatie die werd gefinancierd door NAM. De beslissingen werden door NCG en adviescommissie genomen. Tijdens de uitvoering werd besloten om in principe van een taxateur uit te gaan om discussies over verschillende rapporten te voorkomen en de taxatie te laten valideren door het Nederlands Woning Waarde Instituut; aanvragers konden een tweede taxatie aanvragen als zij niet tevreden waren met het eerste aanbod.⁶⁷³

De pilot ontving 179 aanvragen. De adviescommissie adviseerde in juli 2016 om 88 aanvragers mee te laten doen aan de loting en vier aanvragen onmiddellijk via discretionaire bevoegdheid op te kopen gezien de ernst van de situatie. Uiteindelijk konden binnen de proef 55 woningen worden opgekocht; 51 andere werden via loting geselecteerd. 33 andere woningen die aan de criteria voldeden kwamen op een wachtlijst.⁶⁷⁴ De minister liet de pilot evalueren door de TU Delft.⁶⁷⁵ Hoewel inhoudelijke en procedurele problemen werden geconstateerd, vonden zowel gedupeerden als uitvoerders een opkoopregeling voor de regio van groot belang, dus raadde men aan deze voort te zetten.⁶⁷⁶ Eind 2017 kondigde de NCG het vervolg van het Koopinstrument aan, ditmaal ook voor woningeigenaren zonder bijzondere omstandigheden. Hoewel geen loting zou worden toegepast werden de meeste overige voorwaarden van de pilot in stand gehouden. Aanvragers kregen voorrang op basis van sociaaleconomische en

⁶⁶⁷ *Rapportage eerste kwartaal 2016*, p. 10.

⁶⁶⁸ *Rapportage eerste kwartaal 2016*, p. 10.

⁶⁶⁹ Van der Heijden & Boelhouwer 2017, p. 10.

⁶⁷⁰ *Rapportage eerste kwartaal 2016*, p. 10-11; Van der Heijden & Boelhouwer 2017, p. 6-7.

⁶⁷¹ *Rapportage eerste kwartaal 2016*, p. 10-11.

⁶⁷² *Meerjarenprogramma 2015*, p. 62.

⁶⁷³ Van der Heijden & Boelhouwer 2017 p. 13-15.

⁶⁷⁴ Van der Heijden & Boelhouwer 2017 p. 11-13.

⁶⁷⁵ *Kamerstukken II 2016/17*, 33529, nr. 329; *Kamerstukken II 2016/17*, 33529, nr. 350.

⁶⁷⁶ Van der Heijden & Boelhouwer 2017, p. 38.

sociaalmaatschappelijke omstandigheden ('knelpunten'), en vervolgens op basis van hoe lang de woning al te koop stond.⁶⁷⁷

Het budget van € 10 miljoen dat NAM beschikbaar stelde was revolverend: als opgekochte woningen verkocht werden, kon dit budget weer worden gebruikt. Vanwege de duur van (ver-)koopprocedures, was een (snel) vervolg op de pilot echter niet mogelijk met enkel dit startbudget.⁶⁷⁸ Bovendien werden sommige van de opgekochte woningen gebruikt als 'wisselwoningen' voor de versterking.⁶⁷⁹ NAM stelde voor het vervolg van het Koopinstrument jaarlijks in 2018, 2019 en 2020 € 10 miljoen beschikbaar.⁶⁸⁰

In de tweede ronde van het Koopinstrument in 2018 ontving de NCG 159 aanvullingen, waarvan 93 voldeden aan de criteria in aanvulling op de aanvragers op de wachtlijst. Omdat het budget wederom niet toereikend was werd een selectie gemaakt,⁶⁸¹ zodat 28 nieuwe aanvragers werden geholpen en de nieuwe reservelijst uit 60 eigenaren bestond.⁶⁸² De derde ronde van het Koopinstrument in 2019 kende dezelfde procedure; hier voldeden 62 van de 76 aanvullingen aan de voorwaarden; met het beschikbare budget konden 50 woningen worden opgekocht. De overige 12 kwamen op de reservelijst.⁶⁸³

Voorafgaand aan de derde ronde van het Koopinstrument in 2019 werd gewerkt aan een opvolger van de tijdelijke Stichting Proef Koopinstrument die tot dan toe het instrument had uitgevoerd. Per 31 januari 2019 werd Stichting Woonbedrijf Aardbevingsgebied Groningen opgericht,⁶⁸⁴ na een lange toetsings- en voorhangprocedure en een goedkeuringsaanvraag bij de Europese Commissie vanwege staatssteun.⁶⁸⁵ Dit Woonbedrijf voerde niet alleen het Koopinstrument uit maar nam ook het opkopen van woningen in het kader van de Commissie Bijzondere Situaties over van NAM. NAM bleef financieel verantwoordelijk voor het Woonbedrijf.⁶⁸⁶

Als onderdeel van het zogenaamde 'Versnellingspakket' besloten regionale bestuurders en het Rijk – mede op advies van de eerder betrokken onderzoekers van de TU Delft – om het Koopinstrument te verruimen. De looptijd werd verlengd tot 2024⁶⁸⁷ en voor 2020 werd het budget verdubbeld van € 10 naar € 20 miljoen. Bovendien zouden er twee aanmeldmomenten per jaar komen. Afhankelijk van de reactie op de ronde in 2020 zou worden besloten om de regeling nog verder te verruimen, of verder te gaan via de huidige opzet.⁶⁸⁸ Voor het Koopinstrument werd vanaf 2020 ook 'significante schade door mijnbouw' aangemerkt als knelpunt waardoor aanvragers voorrang konden krijgen.⁶⁸⁹ In de eerste ronde van 2020 ontving de NCG 32 aanvullingen; in de tweede ronde dat jaar kwamen 11

677 NCG 8 december 2017.

678 Van der Heijden & Boelhouwer 2017, p. 23.

679 NCG 8 december 2017.

680 NCG 25 januari 2018.

681 *Kwartaalrapportage Q1* 2018, p. 18.

682 *Kwartaalrapportage Q2* 2018, p. 21-22.

683 NCG 9 mei 2019.

684 NCG 5 februari 2019.

685 *Kwartaalrapportage Q3* 2017, p. 24; *Kamerstukken II* 2017/18, 35008, nr. 1.

686 NCG 5 februari 2019.

687 *Versnellingsmaatregelen Groningen* 2019.

688 *Versnellingspakket* 2020, p. 17.

689 NCG 2 maart 2020.

aanmeldingen. Er lijkt derhalve een dalende lijn zichtbaar van het aantal geïnteresseerden in het Koopinstrument, volgens de NCG vanwege de aantrekkende woningmarkt; voor 2021 werd daarom teruggegaan naar een budget van € 10 miljoen.⁶⁹⁰ In de eerste ronde van 2021 ontving de NCG slechts vijf aanvragen voor het Koopinstrument.⁶⁹¹ Tussen 2016 en 2019 zijn in totaal 110 woningen opgekocht via het instrument.⁶⁹²

8.5.2.2 *Beoordeling en evaluatie van de regelingen*

Er werd in verscheidene studies vastgesteld dat Groningers in het aardbevingsgebied menen dat de waarde van hun woningen is aangetast, dat hun woongenot is verminderd, en dat men zich afvraagt of ze (te zijner tijd) nog wel zullen kunnen verhuizen.⁶⁹³ In deze paragraaf behandel ik evaluaties en beoordelingen van de Regeling Waardedaling van NAM, de publiekrechtelijke afhandeling van waardedaling via het IMG, en de twee aanvullende beleidsinstrumenten de subsidieregeling waardevermeerdering en het Koopinstrument.

Regeling Waardedaling van NAM

De Onafhankelijke Raadsman benoemde in zijn eerste rapportage onrust in Groningen over de (toekomstige) waardedaling van woningen: de regering nam de problematiek onvoldoende serieus en dit werd door gedupeerden gezien als gebrek aan erkenning.⁶⁹⁴ Over de Regeling Waardedaling van NAM waren volgens de Raadsman ‘veel potentiële belanghebbenden ongelukkig’⁶⁹⁵ omdat de verkoop geëffectueerd moest worden voordat precieze compensatie duidelijk werd, wat bij gedupeerden leidde tot onzekerheid, hoge verwachtingen, en teleurstellingen. Volgens de Raadsman was het aanpassen van de regeling voor NAM ‘niet bespreekbaar’.⁶⁹⁶ Ook ontving hij klachten over het toepassingsgebied van de regeling.⁶⁹⁷ De Dialoogtafel pleitte ervoor ook drie andere aardbevingsgemeenten mee te nemen in de regeling en NAM had aangegeven dit op te pakken,⁶⁹⁸ maar dit gebeurde pas vanaf 2016 naar aanleiding van woningmarktonderzoeken van het Centraal Bureau voor de Statistiek.⁶⁹⁹ Ook volgens Verheij was het toepassingsgebied te beperkt, waardoor de Waarderegeling niet in overeenkomst was met het Burgerlijk Wetboek; bovendien bood deze alleen compensatie aan particulieren en enkel na 25 januari 2013 terwijl alle gevallen van aantoonbare waardedaling in aanmerking zouden moeten komen.⁷⁰⁰

De oprichting en rechtsgang van Stichting Waardevermindering door Aardbevingen Groningen (WAG) in 2013 is een teken dat mensen ontevreden waren dat geen (voldoende) vergoeding werd gegeven. Zoals de Raadsman en

690 NCG 1 maart 2021; *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 844, p. 3.

691 NCG 10 mei 2021.

692 NCG 5 november 2020.

693 *Invloed van Groningse aardbevingen op woongenot* 2014; De Kam & Raemaekers 2014; De Haan & Simon 2016; Vrieling, Perlaviciute & Steg 2017; De Kam & Mey 2017.

694 *Eindejaarsrapportage Onafhankelijke Raadsman* 2013, p. 2.

695 *Afhandeling schadeclaims* 2014, p. 7.

696 *Afhandeling schadeclaims* 2014, p. 7.

697 *Klachten Jaarrapportage* 2016, p. 22.

698 *Kamerstukken II* 2013/14, 33529, nr. 58, p. 3.

699 NAM 15 april 2016.

700 Verheij, *NJB* 2015/1250, p. 1733-1738.

Verheij vond WAG dat de regeling een te beperkt toepassingsgebied kende. Hiernaast vond de Stichting het niet redelijk om pas bij verkoop een vergoeding toe te kennen, omdat eigenaren ook voor de verkoop in hun woongenot en eigendom werden aangetast. Zij kreeg hierin gelijk van de rechtbank⁷⁰¹ en het hof.⁷⁰² Tevens was Stichting WAG van mening dat de modellen van NAM resulteren in te beperkte vergoedingen gezien de berekeningen volgens hun eigen modellen. In hoeverre de rechter hierin mee zal gaan zal moeten blijken uit de schadestaatprocedures.⁷⁰³ WAG vond het opmerkelijk hoeveel NAM bereid was te betalen aan procedurekosten via de Waarderegeling en vond dit niet proportioneel met de voorgestelde vergoedingen;⁷⁰⁴ ook een in de media geportretteerde eigenaar kon niet begrijpen waarom NAM volgens zijn berekening € 16.000 aan proceskosten had willen uitgeven, maar hij slechts een vergoeding van € 1.000 kreeg.⁷⁰⁵ Stichting WAG zag de verklaringen voor recht die zij wist af te dwingen, waardoor ook de publiekrechtelijke regeling tot stand kwam, als erkenning van het probleem van veel Groningers.⁷⁰⁶ Ook gedupeerden met fysieke schade, belangenorganisaties en politici zagen de uitspraak als een verdiende overwinning jegens NAM.⁷⁰⁷

Achteraf gezien zijn veel mensen akkoord gegaan met de regeling, ruim 5.000 bewoners van het aardbevingsgebied, ruim 80% van het aantal aanvragers, hebben sinds 2014 ingestemd met het aanbod van NAM en daarmee finale kwijting verleend.⁷⁰⁸ Aan de andere kant is het de vraag in hoeverre zij, net zoals bij fysieke schade, met tevredenheid of met tegenzin hebben ingestemd omdat zij geen andere optie zagen. Bovendien kon men alleen aanspraak doen op de regeling als het gelukt was om het huis te verkopen.

Hoewel geen tevredenheidsonderzoek is verricht, liet de minister onafhankelijk onderzoeken of er reden was om deze groep een aanvullende vergoeding toe te laten kennen door het IMG.⁷⁰⁹ De onderzoekers concludeerden dat de regeling voldeed aan de eisen van het civiele aansprakelijkheidsrecht, en dat sprake was van een redelijk eenvoudige doch zorgvuldige procedure met mogelijkheden tot hoor en wederhoor en tot hertoetsing door onafhankelijke deskundigen.⁷¹⁰ Doordat de waardedaling door Arcadis, en niet NAM, werd vastgesteld, werd het proces volgens de onderzoekers onafhankelijk geregistreerd.⁷¹¹ Hoewel de werkwijze modelmatig was en daardoor inherent een onzekerheidsmarge kende, zagen de onderzoekers geen reden om aan te nemen dat dit tot onredelijke uitkomsten had geleid; tegelijkertijd constateerden zij dat het niet mogelijk was

701 Rb. Noord-Nederland 2 september 2015, ECLI:NL:RBNNE:2015:4185.

702 Hof Arnhem-Leeuwarden 23 januari 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:618.

703 *Nieuwsbrief 16 Stichting WAG* 2018.

704 *Nieuwsbrief 11 Stichting WAG* 2017.

705 De Boer, *RTV Noord* 25 april 2017.

706 'Stichting WAG: 'Ik denk dat de NAM zich nu in een hoekje moet gaan schamen', *RTV Noord* 23 januari 2018; *Nieuwsbrief 27 Stichting WAG* 2021.

707 'Stichting WAG blij met uitspraak hoger beroep NAM', *Nu.nl* 23 januari 2018.

708 NAM 1 juli 2020.

709 *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 832; *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 875; Conijn, Lipsch & Lubach 2021.

710 Conijn, Lipsch & Lubach 2021, p. 43-44.

711 Conijn, Lipsch & Lubach 2021, p. 45.

om de “echte” waardedaling⁷¹² vast te stellen en de mate van afwijking daarom niet goed valt te bepalen; zij concludeerden dat ‘sommige gedupeerden te veel, en anderen te weinig hebben ontvangen.’⁷¹³ Het is aan een volgend kabinet om te bepalen of de gedupeerden die gebruik hebben gemaakt van de NAM Waarderegeling een aanvullende vergoeding van overheidswege zouden moeten ontvangen.⁷¹⁴

Publiekrechtelijke regeling via het IMG

De opzet van de publiekrechtelijke regeling kwam op kritiek te staan van belangenbehartigers. De Groninger Bodem Beweging vond het onrechtvaardig dat mensen die via de Waarderegeling van NAM compensatie hadden gekregen niet in aanmerking kwamen voor aanvullende vergoeding via het IMG. Zij was tevens kritisch op de gebruikte modellen om de waardedaling op basis van referentiegebieden vast te stellen: omdat de methode uitging van verkochte woningen en woningen in het meest geraakte gebied niet verkocht raakten, zijn effecten op de huizenmarkt wat GBB betreft onvoldoende verdisconteerd. Bovendien vond GBB de berekening vanuit de WOZ-waarde ongunstig voor eigenaren met een relatief grote waardedaling. Tot slot zag zij niet in waarom slechts in postcodegebieden met meer dan 20% toegekende schades compensatie werd verstrekt, daar postcodegebieden soms erg divers zijn. GBB hoopte dat deze elementen via de bezwaar- en beroepsprocedures uit de uiteindelijke regeling zouden worden gehaald.⁷¹⁵ Ook Stichting WAG vond de vergoedingen via de methode van Atlas van Gemeenten onvoldoende, omdat deze zich beperkte tot het gebied van meer dan 20% toegekende schade en stelde dat men aan de randen van het gebied had geprofiteerd van kopers die de kern van het gebied meden. Hun modellen (de Invisor-methode) wezen bovendien op een hogere waardevermindering dan via de berekening voor Atlas voor Gemeenten.⁷¹⁶ Hun betoog kreeg bijstand van twee deskundigen⁷¹⁷ en van het Gasberaad.⁷¹⁸ De Commissie Hammerstein en het IMG vonden de door WAG voorgestelde berekeningsmethode echter onrealistisch.⁷¹⁹ Tot slot beoordeelde ook Van Dunné de methode van Atlas voor Gemeenten als niet toereikend om de werkelijke waardedaling te berekenen en ‘technisch, feitelijk en juridisch onhoudbaar’,⁷²⁰ bijvoorbeeld omdat werd uitgegaan van een statische WOZ-waarde terwijl de waardedaling gradueel plaatsvond, en omdat via contourengebieden werd gewerkt terwijl de effecten van aardbevingen niet lineair zijn gebleken. Ook de Tweede Kamer vroeg het IMG via de minister – tevergeefs – om het effectgebied te vergroten door meer postcodegebieden in aanmerking te laten komen.⁷²¹ Ten tijde van dit schrijven hebben

712 Conijn, Lipsch & Lubach 2021, p. 45.

713 Conijn, Lipsch & Lubach 2021, p. 47.

714 *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 875; *Handelingen II* 2020/21, nr. 68, item 12.

715 *GBB Nieuwsbrief* nr. 72 2019.

716 *Nieuwsbrief* 23 Stichting WAG 2019.

717 ‘Kritiek op waardedalingregeling: ‘6500 huiseigenaren beter af met ander rekenmodel’, *RTV Noord* 17 november 2020.

718 *Boudel op rieg* 2020, p. 34.

719 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 696.

720 Van Dunné, *NJB* 2020/5, p. 34.

721 *Kamerstukken II* 2020/21, 35603, nr. 65; *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 875.

nog geen beroepszaken gediend waarin antwoord op deze vragen zou kunnen komen. Het IMG heeft aangegeven om alle schadevergoedingen te herzien als de hoogste rechter besluit niet de rekenmethode van Atlas voor gemeenten maar die van Invisor (en Stichting WAG) te volgen.⁷²²

Andere kritiek op de regeling richt zich op de ongelijkheid die mensen ervaren die hebben ingestemd met een aanbod vanuit de Regeling Waardedaling van NAM. De Onafhankelijke Raadsman⁷²³ en Kamerleden⁷²⁴ riepen op deze groep aanvullend te compenseren. De minister liet de regeling van NAM onderzoeken⁷²⁵ en concludeerde dat er geen juridisch ‘dwingende reden’⁷²⁶ was om deze groep van overheidswege aanvullend te compenseren, waardoor de besluitvorming en haar financiële gevolgen werden gelaten aan het volgende kabinet.

Het IMG constateerde dat zij meer aanvragen af heeft gewezen dan verwacht; in 2020 ongeveer 20%. Voor haar lag de verklaring in de uitzonderingen die niet duidelijk genoeg werden gecommuniceerd en poogde dit via communicatie te verhelderen.⁷²⁷ Het Gasberaad had het IMG aangespoord dit helderder te communiceren maar betreurde tevens dat regels niet ruimhartiger werden opgesteld en toegepast.⁷²⁸ Het IMG ontving in 2020 1273 bezwaren omtrent waardedaling, ongeveer 3,5% van de genomen besluiten.⁷²⁹ Over het algemeen rapporteerde het IMG een positieve waardering vanuit aanvragers: uit tevredenheidsonderzoeken onder brede groepen gedupeerden kreeg zij gemiddeld een 8,1 als rapportcijfer.⁷³⁰

Los van de opzet van de publiekrechtelijke regeling woedt sinds enkele jaren een juridische discussie over de vraag of ook los van verkoop over kan worden gegaan tot compensatie van waardedaling.⁷³¹ Deze vraag werd verder gecompliceerd toen de Hoge Raad in beantwoording van prejudiciële vragen stelde dat waardedaling niet kon worden vastgesteld zo lang de (risico-)situatie in het aardbevingsgebied niet stabiel is,⁷³² wat een tegenstelling vormde met de – inmiddels rechtens onaantastbaar geworden – eerdere uitspraken van de rechtbank en het hof in de WAG-procedures.

Subsidieregeling Waardevermeerdering

Kritiek op deze regeling richtte zich voornamelijk op het toepassingsgebied. De Onafhankelijke Raadsman ontving klachten dat mensen geen aanspraak maakten en vonden dat geen sprake was van gelijke gevallen gelijk behandelen.⁷³³ Ook de Groninger Bodem Beweging stelde dat de regeling voor elk huis moest gelden.⁷³⁴ De burgemeester van Oldambt liet in de media weten niet te begrijpen waarom

⁷²² IMG ‘Invisor’ 2020.

⁷²³ *Klachten Jaarrapportage* 2020, p. 16.

⁷²⁴ Beckerman, *Dagblad van het Noorden* 30 november 2020; *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 832.

⁷²⁵ *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 832.

⁷²⁶ *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 875, p. 3.

⁷²⁷ *Jaarverslag* IMG 2021, p. 31; IMG 19 februari 2021.

⁷²⁸ *Boudel op rieg* 2020, p. 34.

⁷²⁹ *Jaarverslag* IMG 2021, p. 34.

⁷³⁰ IMG 21 januari 2021.

⁷³¹ Verheij 2015; Rijnhout & Ter Hoek, *TBR* 2018/101, p. 676-687; Visscher, *AV&S* 2019/28, p. 153-154; Van Dunné, *NJB* 2020/5; Rijnhout & Waldmann, *AV&S* 2020/9, p. 49-57.

⁷³² HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278.

⁷³³ *Klachten Jaarrapportage* 2015, p. 14-15.

⁷³⁴ *GBB Krant* nr. 4 2017, p. 7.

zijn gemeente niet was opgenomen.⁷³⁵ De Raadsman constateerde in 2015 dat (beoogde) verruiming van de regeling een teken was dat naar klachten werd geluisterd.⁷³⁶

De grootste ontevredenheid kwam naar voren tijdens de beoogde overgang van de tijdelijke provinciale regeling naar de definitieve rijksregeling. De minister van EZ kondigde vrij kort van tevoren aan dat de provinciale regeling werd stopgezet en dat geen vervolg aan de regeling werd gegeven, maar geld zou worden vrijgemaakt voor verduurzaming van te versterken woningen.⁷³⁷ Gedupeerden, maatschappelijke organisaties, politieke partijen en Groningse bestuurders waren fel tegen de afschaffing van de regeling en begonnen de petitie ‘Wees geen kniepert’ om de waardevermeerderingsregeling te behouden.⁷³⁸ Aanvullend probleem werd dat mede door de aankondiging dat de regeling zou worden stopgezet een groot aantal aanvragen binnenkwam, waardoor de uitvoering werd vertraagd en werd verwacht dat het subsidieplafond zou worden bereikt.⁷³⁹ In de media werd gesteld dat het subsidieplafond nooit actief bekend was gemaakt door de provincie, totdat deze in zicht kwam.⁷⁴⁰ De Onafhankelijke Raadsman ontving klachten over de onduidelijkheid of onjuiste communicatie vanuit SNN, NCG en de provincie.⁷⁴¹ Het Gasberaad beoordeelde de gang van zaken als ‘complete chaos’.⁷⁴² Het besluit van de minister om de regeling toch een vervolg te geven kon de tevredenheid van regionale bestuurders dragen;⁷⁴³ Commissaris van de Koning Paas noemde het ‘een succesje voor de regio’ maar tegelijkertijd ‘een kleine stap in een heel groot probleem’.⁷⁴⁴ Oud-Commissaris Van den Berg gaf aan te zijn geschrokken van de ‘schraalheid’ van de minister in de onderhandelingen en de debatten in de Kamer.⁷⁴⁵

Hoewel geen tevredenheidsonderzoeken zijn uitgevoerd naar de regeling, lijkt het erop – ook gezien de grote populariteit van zowel de tijdelijke als de definitieve regeling – dat deze over het algemeen positief is ontvangen door gedupeerden. In grootschalig onderzoek onder Groningers gaven sommigen aan dat de waardevermeerdering ‘toch het gevoel [gaf] dat men iets terugkrijgt voor de problematiek waar men mee geconfronteerd is’.⁷⁴⁶ Tegelijkertijd constateerde de Commissie Immateriële Schade dat zij in hun gesprekken niet had meegekregen dat de regeling ‘genoegdoening’⁷⁴⁷ verschaft. De eigenaar van een technisch installatiebedrijf, die veel van de verduurzamingsmaatregelen heeft uitgevoerd, gaf aan dat het een tijdelijke impuls aan de regio lijkt te hebben gegeven, maar daarmee de

735 ‘Burgemeester Smit: ‘Waardedalingenregeling is niet meer uit te leggen’, *RTV Noord* 18 april 2016.

736 *Klachten Jaarrapportage* 2016, p. 32-33.

737 ‘Kamp houdt vast aan stoppen waardevermeerderingsregeling’, *RTV Noord* 12 januari 2016.

738 ‘Eerste handtekeningen voor ‘Wees geen kniepert’, *Dagblad van het Noorden* 14 januari 2016.

739 ‘Run op waardevermeerderingsregeling houdt aan’, *RTV Noord* 29 december 2015; Groninger Gasberaad 2016; ‘Extra aanvragen energiepemie blijven op de plank liggen’, *RTV Noord* 14 maart 2016.

740 ‘Provincie past webtekst aan na commotie over energiepemie’, *RTV Noord* 3 maart 2016.

741 *Klachten Jaarrapportage* 2017, p. 32-33.

742 ‘“Energiepremie aardbevingsgebied is complete chaos”, *RTV Noord* 21 maart 2016; Van Hofslot, *Dagblad van het Noorden* 22 maart 2016.

743 *Kamerstukken II* 2016/17, 33529, nr. 321.

744 ‘Tempo versterken gaat niet omhoog; energiepemie is gered’, *RTV Noord* 6 december 2016.

745 ‘Regeling waardevermeerdering is gered’, *RTV Noord* 27 januari 2016.

746 Postmes e.a. 2018, p. 108.

747 Verheij, Loth & Van Boom 2019, p. 15.

‘natuurlijke groei’⁷⁴⁸ in verduurzaming en daarmee werkzaamheden voor de installateurs heeft verstoord. Bovendien zijn volgens hem vooral opdrachten naar grote bedrijven gegaan, en is er weinig werkgelegenheid in de regio is gerealiseerd.⁷⁴⁹ Ook bleven klachten over uitzonderingen op de regeling: de provincie vond dat gedupeerden zonder ‘erkende’ schade, zoals mensen die een schikking hadden getroffen of de Arbitrer Bodembeweging hadden ingeschakeld, in aanmerking zouden moeten komen voor waardevermeerdering,⁷⁵⁰ en de Onafhankelijke Raadsman ontving klachten over het niet in aanmerking komen bij niet-erkende schade.⁷⁵¹

Koopinstrument

In het eerste Tweede Kamerdebat over Groningen werd reeds een motie ingediend die verzocht om het instellen van een uitkoopregeling.⁷⁵² Vanuit maatschappelijke organisaties werd gepleit voor een generieke uitkoopregeling; zij waren teleurgesteld in het voorstel slechts een pilot in te stellen.⁷⁵³ Een omwonende stelde dat een aantal burgemeesters van de regio tegen een opkoopregeling was omdat zij leegloop van het gebied vreesden.⁷⁵⁴ Hoewel een meer structurele regeling zou kunnen functioneren als een vangnet voor bewoners, benadrukten betrokkenen bij de pilot dat het een vangnet- of knelpuntenregeling moest blijven, om de woningmarkt niet te veel te verstoren.⁷⁵⁵ Een lid van de adviescommissie merkte achteraf op niet te begrijpen waarom gekozen was om 95% en niet 100% van de taxatiewaarde te vergoeden.⁷⁵⁶

De pilot van het Koopinstrument uit 2016 werd geëvalueerd door onderzoekers van de TU Delft.⁷⁵⁷ Bijna alle respondenten gaven aan een opkoopregeling ‘van groot belang’⁷⁵⁸ te vinden. Ruim 40% stelde dat dit voor meer mensen beschikbaar zou moeten zijn en niet slechts een pilot of ‘knelpuntenregeling’.⁷⁵⁹ Respondenten vonden de betaling van 95% van de taxatiewaarde te laag en zouden een ruimer toepassingsgebied willen dan de kern van het aardbevingsgebied.⁷⁶⁰ Een krappe meerderheid van de respondenten vond taxaties niet juist verlopen: de getaxeerde waarde was te laag, het proces duurde te lang, of men vond de onafhankelijkheid van taxateurs onvoldoende. Dat beaamde uitvoerder Stichting Proef Koopinstrument.⁷⁶¹ De meerderheid van respondenten vond tot slot dat de communicatie vanuit de NCG beter kon.⁷⁶² Sommige respondenten

⁷⁴⁸ Brandsma, Ekker & Start 2016, p. 121.

⁷⁴⁹ Brandsma, Ekker & Start 2016, p. 121.

⁷⁵⁰ ‘Provincie: er vallen mensen tussen wal en schip bij waardevermeerderingsregeling’, *RTV Noord* 15 mei 2018.

⁷⁵¹ *Klachten Jaarrapportage* 2018, p. 25.

⁷⁵² *Kamerstukken II* 2012/13, 33529, nr. 14.

⁷⁵³ *Rapportage eerste kwartaal* 2016, p. 14; *GBB Krant* nr. 2 2016, p. 11.

⁷⁵⁴ Brandsma, Ekker & Start 2016, p. 193, 200-201.

⁷⁵⁵ Van der Heijden & Boelhouwer 2017, p. 23.

⁷⁵⁶ *Meerjarenprogramma* 2016, p. 114.

⁷⁵⁷ Van der Heijden & Boelhouwer 2017.

⁷⁵⁸ Van der Heijden & Boelhouwer 2017, p. 21.

⁷⁵⁹ Van der Heijden & Boelhouwer 2017, p. 21-22.

⁷⁶⁰ Van der Heijden & Boelhouwer 2017, p. 21-22.

⁷⁶¹ Van der Heijden & Boelhouwer 2017, p. 18, 19.

⁷⁶² Van der Heijden & Boelhouwer 2017, p. 8, 18.

waren niet volledig op de hoogte van de procedure, bijvoorbeeld dat loting zou plaatsvinden en een budgetplafond bestond.⁷⁶³

Er werd een aantal klachten ingediend over de pilot van het Koopinstrument. De Nationale ombudsman vond het ongepast dat niet duidelijk was of sprake was van privaat- of bestuursrecht, zodat onduidelijk was of een bezwaar- en beroepsprocedure mogelijk was. De ombudsman vond dat onvoldoende zorgvuldig werd gecommuniceerd en dat de NCG zich onvoldoende transparant had gedragen en een reguliere klachtenprocedure had moeten volgen.⁷⁶⁴ De Onafhankelijke Raadsman rapporteerde over enkele klachten gericht op het toepassingsgebied, de loting en de termijn van zes maanden voordat een huis daadwerkelijk werd aangekocht. Men wees op ‘de willekeur van de maatregel en de afwezigheid van een bezwaar- en beroepsprocedure’.⁷⁶⁵

De vervolgrondes van het Koopinstrument werden niet geëvalueerd, hoewel ze succesvol genoeg werden bevonden om door te gaan met de maatregel.⁷⁶⁶ Desondanks noemde het Gasberaad het Koopinstrument ‘een doekje voor het bloeden, dat niet in de buurt komt van een structurele oplossing’.⁷⁶⁷ Zij pleitten voor een bredere garantieregeling zoals in Moerdijk en vonden de aanpak via rondes, waardoor mensen die niet in aanmerking kwamen zich opnieuw moesten aanmelden, onverstandig: ‘[d]it ontzorgt de burger op geen enkele manier’.⁷⁶⁸

8.5.2.3 *Terugblik en resultaten van schadeafhandeling waardedaling gebouwen*

Door de jaren heen is vast komen te staan dat gebouwen in Groningen in waarde zijn gedaald door de (risico’s van de) aardbevingen. NAM ontkende dit niet in de gevoerde gerechtelijke procedures. Wel blijft onenigheid bestaan over de mate van waardedaling, in welke gebieden dit zich voordoet, en volgens welke procedures en uitgangspunten gedupeerden hiervoor zouden moeten worden gecompenseerd. De Regeling Waardedaling van NAM ging in 2020 over in de publiekrechtelijke regeling van het IMG, waardoor veel aanvragers binnen korte tijd een vergoeding kregen. De Waardevermeerderingsregeling vanuit provincie en later het Rijk bleek grotendeels succesvol, hoewel de wijze waarop de definitieve regeling tot stand kwam geen schoonheidsprijs verdient. Bovendien is het de vraag of deze uitbetaling voelt als een daadwerkelijke schadevergoeding, als een kleine steun in de rug, of slechts een druppel op een gloeiende plaat. Het Koopinstrument, ten slotte, werd door de regio gezien als welkome toevoeging aan het arsenaal aan maatregelen dat in Groningen werd ingezet, hoewel de vraag bleef naar een meer generieke uitkoopregeling of garantieregeling, meer gelijkend met Moerdijk.

Onder de Waarderegeling van NAM hebben ruim 5.000 bewoners van het aardbevingsgebied, zo’n 90% van het aantal aanvragers, sinds 2014 ingestemd met het aanbod van NAM en daarmee ook finale kwijting verleend.⁷⁶⁹ Onder de publiekrechtelijke regeling van het IMG werd verwacht dat in totaal 110.000 (voormalige)

⁷⁶³ Van der Heijden & Boelhouwer 2017, p. 17-18

⁷⁶⁴ *Heldere spelregels voor Koopinstrument?* 2017, p. 12-15.

⁷⁶⁵ *Klachten Jaarrapportage* 2017, p. 33.

⁷⁶⁶ *Versnellingspakket* 2020.

⁷⁶⁷ Groninger Gasberaad 2018.

⁷⁶⁸ Groninger Gasberaad 2018.

⁷⁶⁹ NAM, ‘Uitkomsten voormalige NAM Waarderegeling’ 2021.

eigenaren in aanmerking voor een vergoeding voor waardedaling van hun woning.⁷⁷⁰ In 2020 werden ruim 54.000 aanvragen ingediend, en ruim 35.000 besluiten genomen ter waarde van ruim € 179 miljoen.⁷⁷¹ Tot augustus 2021 groeide dit naar ruim 98.000 aanvragen en ruim 94.000 besluiten ter waarde van € 432 miljoen.⁷⁷² De initiële provinciale Waardevermeerderingsregeling ontving zo'n 37.750 aanvragen⁷⁷³ waaraan een budget van € 136 miljoen werd besteed.⁷⁷⁴ De opvolgende subsidieregeling vanuit het Rijk kende een budget van € 89,1 miljoen; medio 2021 werd het budget voor dat jaar reeds uitgeput zodat het budget voor 2022 naar voren werd gehaald en werd een aanvullend budget van € 40 miljoen aangekondigd om de regeling tot oktober te kunnen voortzetten.⁷⁷⁵ Hoewel het aantal aanvragers niet werd gepubliceerd, zouden we met een zelfde verdeelsleutel kunnen aannemen dat het ging om ruim 24.000 aanvragers voor de rijksregeling, waardoor het totaal rond de 60.000 komt te liggen. Tot slot zijn voor het Koopinstrument tussen 2016 en 2020 ongeveer 450 aanmeldingen ontvangen, waarvan 110 woningen zijn opgekocht.⁷⁷⁶

8.5.3 *Immateriële schade*

De vergoeding van immateriële schade binnen het Groningendossier was het resultaat van gerechtelijke procedures: de rechtbank Noord-Nederland oordeelde in 2017 dat NAM inbreuk maakte op een fundamenteel persoonlijkheidsrecht en dat geen sprake was van gewone hinder. Ook het gerechtshof concludeerde dat NAM een vergoeding voor immateriële schade zou moeten toekennen. Hoewel tegen dit arrest door NAM cassatie werd ingesteld – deze zaak moet nog dienen – zag de minister van EZK door de eerdere uitspraken en het advies van een daarvoor ingestelde adviescommissie immateriële schade reden om het nieuw in te stellen publiekrechtelijk verankerde Instituut Mijnbouwschade Groningen bevoegd te maken om op verzoeken tot vergoeding van immateriële schade te beslissen. Vanaf medio 2021 is het IMG begonnen met de afhandeling van de eerste verzoeken tot schadevergoeding; het zal de afhandeling gefaseerd laten verlopen vanwege de verwachte hoge aantallen aanvragen.

In deze paragraaf bespreek ik op chronologische wijze de opzet en het verloop van de mogelijkheid tot vergoeding van immateriële schade, inclusief de overwegingen deze schade wel of niet te vergoeden. Aangezien de eerste schadevergoedingen nog plaats moeten vinden, kan de uitvoering van de regeling nog niet worden behandeld.

8.5.3.1 *Opzet en verloop van de regeling*

Lange tijd was geen sprake van een vergoeding voor immateriële schade in Groningen. De schadeprotocollen zoals toegepast door NAM, CVW en TCMG waarlangs schademeldingen werden afgehandeld kenden hier geen bepalingen

⁷⁷⁰ IMG 1 september 2020.

⁷⁷¹ *Jaarverslag* IMG 2021, p. 5.

⁷⁷² IMG, 'Online dashboard' (online, bijgewerkt 30 augustus 2021).

⁷⁷³ *Kwartaalrapportage Q1* 2017, p. 19.

⁷⁷⁴ Wind, *Dagblad van het Noorden* 12 augustus 2016; *Kamerstukken II* 2015/16, 33529, nr. 284.

⁷⁷⁵ *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 867, p. 2.

⁷⁷⁶ NCG 5 november 2020.

over.⁷⁷⁷ De Commissie-Meijdam adviseerde in 2015 om aandacht te hebben voor immateriële schade. Minister Kamp stelde dat die ‘suggesties zijn meegewogen’ in het meerjarenprogramma NCG dat zich op de leefbaarheid van de provincie richtte.⁷⁷⁸ Ook de Commissie Bijzondere Situaties pleitte voor structurele maatregelen rondom immateriële schade.⁷⁷⁹ In de vier pijlers vanuit de regio rond de herziening van de afhandeling van fysieke schade werd gepleit voor integrale schadebeoordeling, inclusief (potentiële) vergoeding van immateriële schade.⁷⁸⁰ Uit verschillende onderzoeken bleek dat de geestelijke gezondheid van Groningers verslechterde na (meervoudige) schade.⁷⁸¹

Ondanks deze signalen richting NAM en politiek speelden de ontwikkelingen binnen vergoeding van immateriële schade zich vrijwel exclusief af binnen gerechtelijke procedures. In 2014 begonnen zo’n 150 gedupeerden een rechtszaak tegen NAM en de Staat om vergoeding voor immateriële schade af te dwingen. In een eerste schriftelijke reactie gaven beide gedaagden aan dat problemen niet ernstig genoeg waren om in aanmerking te komen voor een dergelijke vergoeding.⁷⁸² Tijdens de rechtszaak stelde NAM dat psychisch letsel niet voor vergoeding in aanmerking kwam omdat de ‘gevoelens van angst en onbehagen als gevolg van de constante dreigingen van aardbevingen’ niet aantoonbaar tot geestelijk letsel leidden bij gedupeerden, en dat volgens vaste rechtspraak van de Hoge Raad ‘gewone’ storingen van woongenot, zoals lawaai en stank, in beginsel geen aantasting in de persoon in de zin van art. 6:96 BW opleverden.⁷⁸³ De rechtbank ging niet mee in deze argumentatie en oordeelde begin 2017 dat door de aardbevingen door NAM (als exploitant) ernstige inbreuk werd gemaakt op een fundamenteel persoonlijkheidsrecht en dat geen sprake was van gewone hinder, waardoor wel degelijk sprake was van aantasting van de persoon.⁷⁸⁴ NAM ging tegen deze uitspraak in hoger beroep omdat zij vond dat de uitspraak onvoldoende duidelijkheid bood, bijvoorbeeld over aan welke eisen voldaan zou moeten worden voor een schadevergoeding.⁷⁸⁵

Tweeënhalf jaar later bevestigde het gerechtshof het vonnis van de rechtbank grotendeels.⁷⁸⁶ Het hof baseerde zich op de beantwoording door de Hoge Raad over in een andere rechtszaak gestelde prejudiciële vragen over immateriële schade.⁷⁸⁷ In beginsel concludeerde de Hoge Raad dat wanneer gedupeerden geestelijk letsel hebben opgelopen, en dit met voldoende concrete gegevens kunnen aantonen, zij in aanmerking komen voor een vergoeding voor immateriële

⁷⁷⁷ Verheij, Loth & Van Boom 2019, p. 8.

⁷⁷⁸ *Kamerstukken II* 2016/17, 33529, nr. 212.

⁷⁷⁹ *Jaarverslag* Commissie Bijzondere Situaties 2017, p. 15; *Jaarverslag* Commissie Bijzondere Situaties 2018, p. 16; *Jaarverslag* Commissie Bijzondere Situaties 2019, p. 17; *Jaarverslag* Commissie Bijzondere Situaties 2020, p. 19.

⁷⁸⁰ *Naar een nieuwe schadeafhandeling* 2017.

⁷⁸¹ Postmes e.a., *Wetenschappelijk Rapport 2* 2017.

⁷⁸² Meijer, *De Haan Advocaten & Notarissen* 2015.

⁷⁸³ Rb. Noord-Nederland 1 maart 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:715.

⁷⁸⁴ Rb. Noord-Nederland 1 maart 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:715, r.o. 4.4.6.

⁷⁸⁵ NAM 5 mei 2017.

⁷⁸⁶ Hof Arnhem-Leeuwarden 17 december 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:10717.

⁷⁸⁷ HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278.

schade.⁷⁸⁸ Het hof stelde een methode vast om te bepalen of een gedupeerde in aanmerking zou komen voor compensatie: eigenaren of huurders waarbij minimaal een keer fysieke schade is vastgesteld zouden in aanmerking komen voor vergoeding voor gederfd woongenot, en bij meerdere schades komen gedupeerden aanvullend in aanmerking voor een vergoeding voor immateriële schade van minstens € 2.500.⁷⁸⁹ NAM ging tegen dit arrest in cassatie.⁷⁹⁰ De gerechtelijke procedures leidden vooralsnog niet tot duidelijkheid over wat een redelijke vergoeding zal zijn omdat dit individueel moet worden vastgesteld in schadestaatprocedures.

‘Iets van erkenning’ via een publiekrechtelijke regeling van het Instituut Mijnbouwschade Groningen

Gezien de uitspraak van de Hoge Raad en het in te stellen Instituut Mijnbouwschade Groningen, dat aan integrale schadevergoeding zou gaan doen en aanvragen voor vergoeding van alle soorten van schade zou aannemen, stelde de minister van EZK in september 2019 een adviescommissie in over vergoeding van immateriële schade.⁷⁹¹ De commissie had als opdracht de minister te adviseren over de toepassing van art. 6:106, aanhef en onder b, rekening houdend met de uitspraak van de Hoge Raad waarin voor aantasting van de persoon van een gedupeerde verwacht werd dat dit aan de hand van concrete gegevens werd aangetoond.⁷⁹² De commissie werd gevraagd rekening te houden met het geldende recht, maar ook met de verwachting dat duizenden aanvragen om schadevergoeding konden volgen, en tot ‘een zo groot mogelijke mate procedurele rechtvaardigheid en maatschappelijk draagvlak’.⁷⁹³

Het advies *Iets van erkenning* werd december 2019 uitgebracht.⁷⁹⁴ Het advies besteedde aandacht aan de uitzonderlijkheid van de Groningse situatie, die noopte tot een ruimhartige aanpak. De commissie sprak naast betrokkenheid van de overheid bij het ontstaan van de schade, effecten op de woningmarkt en psychische gezondheid, en grote aantallen getroffen, van ‘een cocktail van lange wachttijden, onzekerheid over de toekomst, tegenstrijdige informatie, gevoelens van onmacht en verlies van vertrouwen in instanties’.⁷⁹⁵ Vanwege de hoeveelheid ‘procedurestress’⁷⁹⁶ in de schadeafhandeling raadde de commissie een eenvoudig systeem van vergoeding aan. Tegelijkertijd constateerde zij dat grote variëteit bestond onder gedupeerden, waarbij niet iedereen op dezelfde mate of wijze immaterieel leed. Voor ‘aantasting in de persoon’ zag de commissie in navolging van de Hoge Raad mogelijkheden om in algemene zin voor het aardbevingsgebied een (enigszins) gestandaardiseerde vergoeding te bepalen,⁷⁹⁷ op te delen in leed in de categorieën ‘wonen’, ‘gezondheid’, en

⁷⁸⁸ HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278.

⁷⁸⁹ Hof Arnhem-Leeuwarden 17 december 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:10717.

⁷⁹⁰ ‘NAM gaat in cassatie tegen uitspraak over immateriële schade’, *RTV Noord* 9 maart 2020.

⁷⁹¹ *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 725.

⁷⁹² Verheij, Loth & Van Boom 2019, p. 37.

⁷⁹³ Verheij, Loth & Van Boom 2019, p. 38.

⁷⁹⁴ Verheij, Loth & Van Boom 2019.

⁷⁹⁵ Verheij, Loth & Van Boom 2019, p. 6.

⁷⁹⁶ Verheij, Loth & Van Boom 2019, p. 12.

⁷⁹⁷ Verheij, Loth & Van Boom 2019, p. 18.

‘welzijn’ (verminderd naar aanleiding van de procedures).⁷⁹⁸ Voor ‘geestelijk letsel’ stelde de commissie dat de uitspraak van de Hoge Raad geen ruimte liet voor concretiseren op een andere wijze dan het presenteren van psychologische of psychiatrische rapporten.⁷⁹⁹

De commissie adviseerde een ruimhartige aanpak gebaseerd op vertrouwen: ‘vergoeden zonder bewijs te verlangen’.⁸⁰⁰ Vanwege rechtsgelijkheid – niet iedereen in het gebied had evenveel last – beperkte zij dit advies wel tot die Groningers ‘waarvan redelijkerwijs mag worden vermoed dat zij immateriële schade kunnen hebben geleden’.⁸⁰¹ De commissie stelde een regeling voor waarin standaardisatie het uitgangspunt is, maar met de mogelijkheid tot maatwerk voor gedupeerden die dat wensen. Zo kon tegemoet worden gekomen aan mensen die voortvarendheid belangrijk vinden én aan mensen die het gevoel hebben bovenmatig te lijden, bijvoorbeeld (ook) aan geestelijk letsel.⁸⁰² De doelgroep zou volgens de commissie iedereen zijn die via NAM, CVW of TCMG fysieke schade erkend dan wel vergoed heeft gekregen en/of die onderdeel uitmaakte van de versterkingsoperatie waardoor verhuisd moest worden.⁸⁰³ Voor ieder van de drie genoemde ‘categorieën’ leed – wonen, gezondheid, welzijn – zou per huishouden, waar van toepassing, een forfaitair een bedrag van € 1.000 worden toegekend, in aansluiting op in andere zaken toegekend smartengeld.⁸⁰⁴

Omdat uit de Tijdelijke wet Groningen volgt dat het IMG zijn eigen werkwijze vaststelt, nam de kwartiermaker van het IMG – de voorzitter van TCMG, Bas Kortmann – het advies mee, alsmede de uitspraak van het gerechtshof in de zaak tussen Groningers en NAM over immateriële schade.⁸⁰⁵ De minister deed geen uitspraken over de werkwijze vanwege de onafhankelijkheid van het IMG⁸⁰⁶ maar verklaarde niet zonder aanvraag het smartengeld te willen uitkeren aan iedere gedupeerde Groninger, omdat men de vrijheid houdt een civielrechtelijke procedure te starten.⁸⁰⁷

Kwartiermaker Kortmann was over het algemeen enthousiast over het advies van de commissie, maar stelde dat in de aanbevolen methode ‘onvoldoende rekening [werd] gehouden met dergelijke bijzonderheden van het geval’⁸⁰⁸ zoals hij die tijdens zijn werkzaamheden voor de TCMG had aangetroffen. Ook als Groningers wel onderdeel vormen van de versterkingsoperatie maar niet hoefden verhuizen, achtte hij dat mogelijk immaterieel is geleden. Tot slot vond hij, in tegenstelling tot het hof, dat niet alleen het hebben van meervoudige schade aanleiding zou moeten vormen om in aanmerking te komen voor smartengeld.⁸⁰⁹ Volgens Kortmann zouden ‘de omvang van de schade, de veiligheid van de

798 Verheij, Loth & Van Boom 2019, p. 31.

799 Verheij, Loth & Van Boom 2019, p. 17-18.

800 Verheij, Loth & Van Boom 2019, p. 26.

801 Verheij, Loth & Van Boom 2019, p. 26.

802 Verheij, Loth & Van Boom 2019, p. 27.

803 Verheij, Loth & Van Boom 2019, p. 28.

804 Verheij, Loth & Van Boom 2019, p. 32.

805 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 725.

806 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 744, p. 30.

807 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 744, p. 30.

808 *Reactie op advies commissie immateriële schade* 2020, p. 2.

809 *Reactie op advies commissie immateriële schade* 2020, p. 2.

bewoner, de locatie van de woning, het aantal en/of de aard van de schadeprocedures en de bijbehorende afhandelingsduur⁸¹⁰ en eventuele bijzondere omstandigheden in onderlinge samenhang moeten worden gezien om de mate van aantasting van de persoon en de daarbij horende vergoeding in smartengeld te bepalen. Tegelijkertijd gaf hij aan te willen voorkomen dat wederom een ingewikkelde procedure werd geïntroduceerd.⁸¹¹

Het IMG in oprichting (feitelijk grotendeels de TCMG) werkte in 2020 aan de werkwijze, in overleg met de Groninger Bodem Beweging en het Gasberaad.⁸¹² Hoewel de Tijdelijke wet Groningen per 1 juli 2020 in werking trad, had het IMG i.o. meer tijd nodig om de werkwijze vast te stellen en streefde zij ernaar om in het najaar de eerste aanvragen te kunnen aannemen.⁸¹³ De minister besloot om de inwerkingtreding van de beslistermijn van 8 weken uit de Tijdelijke wet Groningen⁸¹⁴ op te schorten, omdat vanwege de verwachte hoeveelheid aanvragen, opstartproblemen en de coronacrisis niet werd verwacht dat deze kon worden gehandhaafd. Het IMG viel daarmee terug op de standaardregeling van een ‘redelijke termijn’ uit de Awb. Medio 2020 werd duidelijk dat de ‘Smartengeldregeling’ zoals deze ook wel wordt genoemd vanaf 2021 zou worden opengesteld;⁸¹⁵ begin 2021 verschoof de uitvoering naar het tweede kwartaal, en werd benadrukt dat de regeling gefaseerd zou worden uitgevoerd.⁸¹⁶ Het IMG heeft 100 huishoudens (in totaal zo’n 160 mensen) benaderd die ‘een zo breed mogelijke afspiegeling van te verwachten situaties’⁸¹⁷ vormen. Deze groep kon vanaf 1 juni 2021 een aanvraag indienen; verdere openstelling van de regeling zou later in 2021 plaatsvinden.

Het IMG beoogt aanvragers zo persoonlijk mogelijk te compenseren en maakt naast persoonlijke gegevens over de omvang en afhandelingsduur van schade gebruik van een ‘persoonlijke impactanalyse’ aan de hand van een digitale vragenlijst om de beleving van gedupeerden te benaderen. Volwassenen zullen in het geval van een persoonsaantasting € 1.500 ontvangen; in het geval van ernstige persoonsaantasting € 3.000; en in het geval van een bijzonder ernstige persoonsaantasting € 5.000. Zowel woningeigenaren, inwonende meerderjarigen, huurders en minderjarigen zullen in aanmerking komen; voor minderjarigen zal de schadeomvang worden afgeleid van de ouders.⁸¹⁸

De vraag rest nog wie uiteindelijk zal betalen voor het verstrekte smartengeld. De adviescommissie liet zich er kort over uit dat zij het betamelijk acht dat de Staat deze verstrekt.⁸¹⁹ NAM is in cassatie gegaan tegen de uitspraak van het gerechtshof en ‘heeft kennis genomen’ van het voornemen dat het IMG ook vergoeding voor immateriële schade zal gaan beoordelen en toekennen;⁸²⁰ zij lijkt enkel bereid deze schadevergoeding ‘achter de schermen’ aan het Rijk te

810 *Reactie op advies commissie immateriële schade* 2020, p. 3.

811 *Reactie op advies commissie immateriële schade* 2020, p. 3.

812 TCMG 21 februari 2020; TCMG 14 mei 2020.

813 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 767.

814 ‘Tijdelijke wet Groningen’, *Stb.* 2020, 85.

815 IMG 25 augustus 2020.

816 IMG 10 maart 2021.

817 IMG 1 juni 2021.

818 IMG, ‘De procedure voor immateriële schade stap voor stap’ 2020; IMG 10 december 2020; IMG 10 maart 2021.

819 Verheij, Loth & Van Boom 2019, p. 21.

820 NAM 9 maart 2020.

vergoeden als dit door de hoogste rechter wordt opgelegd. In de conclusie van de advocaat-generaal wordt bevestigd dat NAM aansprakelijk is voor onrechtmatige hinder, in lijn met het arrest van het hof; de uitspraak wordt verwacht in oktober 2021.⁸²¹

8.5.3.2 Beoordeling en evaluatie

Zoals gezegd werd aanvankelijk geen vergoeding voor immateriële schade uitgekeerd, hoewel in verscheidene rapporten werd gesproken over gevoelens van angst en onveiligheid die veel Groningers ervoeren en de psychische of zelfs fysieke gevolgen van deze stress en onzekerheid.⁸²² De Commissie Bijzondere Situaties stelde jarenlang dat immateriële schade in het gebied alsmaar toenam en pleitte voor meer structurele maatregelen.⁸²³

In een analyse van de schadeafhandeling door NAM gaven respondenten aan dat zij immateriële schade ondervonden, zowel door de aardbevingen als door het schadeafhandelingsproces. Zij hadden graag een vergoeding voor geïnvesteerde tijd en gezondheidsklachten gezien.⁸²⁴ 24% van de respondenten had psychische klachten door het schadeafhandelingsproces.⁸²⁵ NAM stelde, mede in reactie op de rechtszaken, dat zij erkende dat sommige Groningers overlast ervoeren, maar dat deze niet naar de eisen van Nederlands recht voor vergoeding in aanmerking kwam omdat NAM geen rapporten van gespecialiseerde medici had ontvangen.⁸²⁶ In de media werden de rechtszaken tegen NAM over immateriële schade beschreven als een strijd om erkenning.⁸²⁷ Zowel de rechtbank⁸²⁸ als het gerechtshof⁸²⁹ achtten een vergoeding voor immateriële schade voor veel gedupeerde Groningers redelijk, in ieder geval vanwege aantasting in de persoon en in sommige gevallen ook vanwege geestelijk letsel. Groningers voelden zich gesteund door die uitspraken: ze noemden het ‘een grote stap in de goede richting’ en ‘eindelijk erkenning voor alle ellende’.⁸³⁰ Het viel voor gedupeerden zwaar dat NAM in hoger beroep en cassatie ging.⁸³¹

De rechtszaken leidden tot een verklaring voor recht, maar per geval zou een vergoeding moeten worden bepaald in een schadestaatprocedure. Eind 2018 begonnen daarom zo’n 8.000 Groningers een aanvullende rechtszaak; zij worden bijgestaan door hetzelfde advocatenkantoor als de eerste groep van ruim 120

821 Parket bij de Hoge Raad 26 maart 2021, ECLI:NL:PHR:2021:2894.

822 *Eindejaarsrapportage Onafhankelijke Raadsman* 2013; *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015; Holsappel 2017; Postmes e.a., *Aardbeving en gezondheid* 2017; Postmes e.a. 2018.

823 *Jaarverslag* Commissie Bijzondere Situaties 2017, p. 15; *Jaarverslag* Commissie Bijzondere Situaties 2018, p. 16; *Jaarverslag* Commissie Bijzondere Situaties 2019, p. 17; *Jaarverslag* Commissie Bijzondere Situaties 2020, p. 19.

824 *Onderzoek naar de tevredenheid* 2015, p. 29.

825 *Onderzoek naar de tevredenheid* 2015, p. 24.

826 NAM 17 november 2016.

827 Zie bijvoorbeeld: Luyendijk, *NRC* 20 november 2016; Lamme, *De Telegraaf* 22 november 2016; ‘Groningers claimen immateriële bevingsschade: ‘Het gaat in je lijf zitten’’, *De Volkskrant* 22 november 2016.

828 Rb. Noord-Nederland 1 maart 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:715.

829 Hof Arnhem-Leeuwarden 17 december 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:10717.

830 Van den Berg & Van der Pol, *De Volkskrant* 2 maart 2017.

831 ‘De aardbevingsellende vreet letterlijk aan me. Ik ben gewoon 10 kilo afgevallen’, *ANP* 1 maart 2017; ‘Onbegrijpelijk dat de NAM in cassatie gaat tegen uitspraak over smartengeld voor Groningers’, *Groninger Gezinsbode* 10 maart 2020.

gedupeerden.⁸³² Dit toont aan dat relatief veel gedupeerden bereid zijn de gang naar de rechter te maken nu gebleken is dat het doorlopen van een schadestaat-procedure tot resultaat zal kunnen leiden.

De adviescommissie immateriële schade constateerde dat ‘smartengeld niet hoog op de prioriteitenlijst lijkt te staan zolang het voortslepen van lopende dossiers de levens en bedrijven van benadeelden ‘in de wachtstand’ houdt’.⁸³³ Zij kreeg in gesprekken met gedupeerden niet het idee dat een vergoeding voor immateriële schade in die zin aan een behoefte zou voldoen. Desondanks concludeerde de commissie dat erkenning dermate belangrijk was en welgemeende excuses die goed landen zo ingewikkeld en potentieel ongeloofwaardig zijn gedurende de gaswinning en gebrekkige schadeafhandeling en versterking, dat erkenning nodig was: ‘Wat wij namelijk van vrijwel iedereen hoorden, was dat de gevoelens van onvrede en onlust over de bejegening erkenning verdienen.’⁸³⁴ Hoewel de advocaat-generaal het hof gelijk gaf⁸³⁵ is nog onbekend wat de uitspraak van de Hoge Raad zal zijn, en of deze te rijmen valt met de werkwijze van het IMG. Voorzitter van het IMG Kortmann stelde: ‘Het is vooraf nauwelijks te voorzien hoe mensen op de regeling gaan reageren en in hoeverre we bieden wat ze nodig hebben.’⁸³⁶

8.5.3.3 *Terugblik: immateriële schade*

Er was lange tijd geen sprake van vergoeding voor immateriële schade voor de bewoners van het aardbevingsgebied in Groningen. Nadat een aantal Groningers een rechtszaak aanspande jegens NAM kwam steeds meer aandacht voor deze vorm van schade. De rechtbank en het gerechtshof gaven de Groningers gelijk. Voor veel gedupeerden vormde dit een belangrijke vorm van erkenning van de overlast en psychische pijn die zij verduurden. Omdat het door de Rijksoverheid ingestelde Instituut Mijnbouwschade Groningen zal voorzien in integrale schadeafhandeling, zoals al langer voorgesteld door de regio, zal deze verzoeken om vergoeding voor immateriële schade gaan afhandelen. Hoewel het IMG de afhandeling van verzoeken tot vergoeding van immateriële schade medio 2021 heeft opgestart, staat de precieze procedure en beoordeling nog niet vast; het IMG wil de afhandeling van de eerste 100 gevallen gebruiken om te besluiten hoe de regeling zal worden vervolgd. Ook wie uiteindelijk financieel verantwoordelijk zal zijn, is voorlopig nog ongewis.

8.5.4 *Versterking gebouwen*

Onderdeel van de wettelijke schadevergoedingsplicht is ook de verplichting om toekomstige schade te beperken. NAM is als exploitant daarmee verantwoordelijk voor het, waar nodig, (bouwkundig) versterken van gebouwen.⁸³⁷ Het Centrum Veilig Wonen (CVW) werd daarom in 2015 niet alleen opgericht om

832 ‘Duizenden Groningers claimen ‘emotieschade’ bij NAM’, *RTV Noord* 11 december 2018

833 Verheij, Loth & Van Boom 2019, p. 25.

834 Verheij, Loth & Van Boom 2019, p. 25.

835 Parket bij de Hoge Raad 26 maart 2021, ECLI:NL:PHR:2021:2894.

836 Miskovic, *RTV Noord* 10 maart 2021.

837 Zie bijvoorbeeld Knot & Van Eijk, *MvV* 2019, p. 151-162; Oldenhuis & Koerts 2019, p. 62-65.

verzoeken tot vergoeding voor fysieke schade af te handelen, maar ook om gebouwen in het aardbevingsgebied te versterken. Na enige tijd besloot de overheid dat de Nationaal Coördinator Groningen regie over de versterking via het CVW zou krijgen, en dat het CVW – in opdracht van NCG maar rapporterend aan NAM – zou gaan werken via een zogeheten gebiedsgerichte aanpak. Vanwege het terugdraaien van de gaskraan besloot de minister van EZK tot een pauze in de versterkingsoperatie, om advies in te winnen over de huidige en toekomstige risico's. Vervolgens kwam de NCG op basis van deze adviezen tot de risicogerichte aanpak. Vanwege het verlangen NAM ook op (nog meer) afstand van de versterkingsoperatie te plaatsen, werd het CVW eind 2019 opgeheven zodat de NCG per 2020 functioneert als publieke uitvoeringsorganisatie. De voortvarendheid in de versterkingsoperatie was gedurende al deze verschillende constructies ver te zoeken. Eind 2020 hadden slechts ongeveer 1.700 woningen het versterkings-traject afgerond; ongeveer 26.000 woningen vormen in totaal onderdeel van de versterkingsoperatie. Gedurende de operatie zijn bestuurders op verscheidene momenten gekomen met versnellingsmaatregelen, die tot op heden nog weinig succes hebben geboekt.

In aanvulling op de versterkingsoperatie werden een aantal aanpalende maatregelen geïntroduceerd. Zo creëerde NAM volgens bestuurlijke afspraken een regeling om aardbevingsbestendige nieuwbouw te stimuleren; deze werd na het afscheid van NAM uit de schadeafhandeling en versterking voortgezet via een publiekrechtelijke nieuwbouwregeling. Daarnaast werd vanuit het Rijk een subsidieregeling voor verduurzaming ingesteld zodat Groningers die deel uitmaken van de versterkingsoperatie een bijdrage voor verduurzaming kunnen aanvragen, gelijkend aan de subsidieregeling voor waardevermeerdering uit par. 8.5.2. Tot slot kende NAM korte tijd een pilot MKB-compensatieregeling.

In deze paragraaf bespreek ik het chronologische verloop van de versterkingsoperatie via CVW en NCG; daarna sta ik kort stil bij de genoemde aanvullende maatregelen.

8.5.4.1 *Opzet en verloop van de versterkingsopgave*

Eerste contouren van de versterking

In de eerste kamerbrief over de gevolgen van de gaswinning, uit januari 2013, gaf minister van EZ Kamp aan dat NAM maatregelen zou treffen om te inventariseren waar in Groningen zwakke constructies zijn, en deze waar nodig preventief te verstevigen en hier in aanvulling op schadevergoedingsregelingen € 100 miljoen voor had gereserveerd.⁸³⁸ Medio 2013 verscheen een rapport waaruit bleek dat 'versterkende maatregelen nodig zijn om schade zo veel mogelijk te voorkomen.'⁸³⁹ In het bestuursakkoord uit 2014 werd enkele maanden later beaamd dat een 'breed inspectieprogramma' benodigd was om de prioritering van het 'preventieve versterkingsprogramma'⁸⁴⁰ te bepalen. Die prioritering zou plaats moeten vinden op basis van de nabijheid tot het kerngebied van de bevingen; de

838 *Kamerstukken II* 2012/13, 33529, nr. 1, p. 3.

839 *Kamerstukken II* 2012/13, 33529, nr. 23, p. 2.

840 Bestuursakkoord 2014, p. 3.

kwetsbaarheid van de gebouwen, bijvoorbeeld door leeftijd of staat van onderhoud; en de functie van het gebouw, waarbij gebouwen met een collectieve functie (zoals scholen of zorg) voorrang zouden moeten krijgen. In het bestuursakkoord stond tevens dat wanneer de kosten niet proportioneel zijn tot de waarde van het gebouw, er ‘- onder voorwaarden, waaronder instemming van de eigenaar – [kon] worden besloten tot uitkoop en sloop.’⁸⁴¹ In het ontwerpinstemmingsbesluit over het niveau van de gaswinning van een paar maanden later legde de minister vast dat de organisatie van de versterking samen met de shadeafhandeling moest plaatsvinden.⁸⁴² Het Centrum Veilig Wonen, dat via een tender door NAM werd opgezet (zie ook par. 8.5.1.1), werd daarmee vanaf 1 januari 2015 de uitvoeringsorganisatie van de versterking.

Ondertussen werd in het aanvullend bestuursakkoord begin 2015 besloten dat een commissie advies uit moest brengen over de normering van de versterking van bestaande en nieuwbouw.⁸⁴³ Nederland kende geen bouwnorm voor aardbevingsbestendig bouwen. De veiligheidsnormering diende te worden bepaald aan de hand van de Nederlandse Praktijk Richtlijn (NPR), die zou worden vastgesteld door het Nederlands Normalisatie-Instituut. De partijen van het bestuursakkoord hechtten echter aan instelling van een additionele adviescommissie voordat de geactualiseerde NPR definitief werd gemaakt. De Commissie Omgaan met Risico’s van Geïnduceerde Aardbevingen (Commissie-Meijdam) werd door de minister ingesteld per juni 2015⁸⁴⁴ en bracht op diens verzoek drie adviezen uit. In het eerste advies benadrukte de Commissie dat de huidige methode om te bepalen welke gebouwen preventief moesten worden versterkt nog (te) veel onzekerheden kende. Zij wilde geen conclusies trekken over het aantal kwetsbare woningen, en adviseerde het aanleggen van een netwerk van feitelijke meetpunten.⁸⁴⁵

Als veiligheidsnorm adviseerde de Commissie het in Nederland gebruikelijke individueel risico van 10^{-5} – waarbij de kans op overlijden in een jaar 1 op 100.000 is. Voor bestaande bouw kon tijdelijk (gedurende vijf jaar) worden uitgegaan van een risico van 10^{-4} als grenswaarde. De Commissie volgde hierin het voorstel van de stuurgroep NPR: hantering van 10^{-5} voor bestaande bouw zou betekenen dat ‘aanzienlijk minder huizen kunnen worden versterkt’, terwijl bij het tijdelijk hanteren van 10^{-4} ‘de maatregelen over het algemeen iets minder zwaar van aard [zijn], waardoor meer huizen kunnen worden aangepakt in kortere tijd en bewoners minder lang hun woning hoeven te verlaten’.⁸⁴⁶ Hantering van de grenswaarde 10^{-4} betekende dat alle gebouwen die minder veilig waren, versterkt moesten worden of dat aan de bewoners de mogelijkheid moest worden geboden om te vertrekken.⁸⁴⁷

In haar tweede advies constateerde de Commissie dat ‘hoe veiliger, hoe beter’ niet leidend zou moeten zijn bij de versterkingsoperatie. Vanwege voortdurende onzekerheden over de effecten van de gaswinning zou het aantrekkelijk zijn om

841 Bestuursakkoord 2014, p. 3.

842 *Stcrt.* 2014, nr. 7659.

843 Aanvulling bestuursakkoord 2015, p. 1.

844 *Stcrt.* 2015, nr. 15848.

845 *Eerste Advies Commissie Meijdam* 2015, p. 3-4.

846 *Impact Assessment* 2015, p. 20.

847 *Eerste Advies Commissie Meijdam* 2015, p. 11-12.

strengere normen op te stellen, maar de commissie waarschuwde dat men zich beter kon richten op ‘basisveiligheid’ omdat preventieve versterking die alle risico’s mijdt enorme kosten met zich meebrengt, de ‘keuzevrijheid van individuele burgers’ beperkt, en ingrijpende verbouwingen aan bestaande woningen kan betekenen. Basisveiligheid zou kunnen worden bereikt door pragmatisch te werk te gaan en snelheid in de versterking te laten prevaleren boven ‘100% wetenschappelijke zekerheid’.⁸⁴⁸ De risico’s konden volgens de Commissie worden berekend op basis van de zogenaamde PGA-kaart van het KNMI. Deze kaart toonde op basis van meetpunten de kans op overschrijding van een bepaald niveau van grondversnelling (Peak Ground Acceleration, PGA) en vormde daarmee de basis van de aardbevingsdreiging. Via de contourenkaart zou kunnen worden vastgesteld waar – voor de zwakste typen bouwwerken – welk risico (in de orde van 10^{-4} of 10^{-5}) bestond. Onder deskundigen bestond echter geen overeenstemming welke PGA-grens aan welk veiligheidsrisico kon worden gekoppeld.⁸⁴⁹ In haar eindadvies stelde de Commissie voor dat de PGA-kaarten van het KNMI halfjaarlijks zouden worden bijgesteld via ‘voortschrijdende inzichten’,⁸⁵⁰ deels naar aanleiding van de verminderde gaswinning die verminderde seismische dreiging zou moeten brengen. Versterking zou plaats moeten vinden aan de hand van de ‘catalogus-aanpak’,⁸⁵¹ een typologie van 60 soorten woningen die NAM in een studie had onderscheiden. Zij adviseerde dat de NCG de prioritering via deze catalogus-aanpak zou beheren en stelde vast dat dit voorstel past bij de ‘gebiedsgerichte benadering’⁸⁵² die de NCG in het Meerjarenplan beschrijft. Het advies van de Commissie om aan de hand van de PGA-kaarten en het individuele veiligheidsrisico van 10^{-5} (en tijdelijk, dat wil zeggen vijf jaar, van 10^{-4}) te versterken, werd overgenomen door de minister.⁸⁵³

Uitvoering van de versterking onder Centrum Veilig Wonen

Mede vanwege de vele onderzoeken die nog moesten plaatsvinden, bereikte uitvoeringsorganisatie Centrum Veilig Wonen weinig vooruitgang in 2015.⁸⁵⁴ Men besloot tot pilots van huur- en koopwoningen.⁸⁵⁵ CVW voerde in 2015 voornamelijk inspecties uit: slechts 327 woningen werden bouwkundig versterkt en bij ongeveer 800 gebouwen werden risicovolle onderdelen vervangen of gerepareerd (‘veiligstellen’⁸⁵⁶). Ook maakte het CVW afspraken met enkele particuliere eigenaren voor ‘sloop-nieuwbouw’.⁸⁵⁷ De minister had medegedeeld dat het CVW in 2015 zo’n 3.000 huizen zou versterken.⁸⁵⁸

Per juni 2015 diende de Nationaal Coördinator Groningen publieke regie over de versterkingsoperatie te voeren. Het voorgestelde Meerjarenprogramma werd

848 Tweede Advies Adviescommissie 2015, p. 2.

849 Tweede Advies Adviescommissie 2015, p. 3, 6-7.

850 Eindadvies Commissie-Meijdam 2015, p. 2.

851 Eindadvies Commissie-Meijdam 2015, p. 4.

852 Eindadvies Commissie-Meijdam 2015, p. 5.

853 Kamerstukken II 2015/16, 33529, nr. 212.

854 Jaarverslag CVW 2016, p. 5-6.

855 Jaarrapportage CVW 2016, p. 11; Jaarverslag CVW 2016, p. 6.

856 Jaarverslag CVW 2016, p. 14.

857 Jaarrapportage CVW 2016, p. 10.

858 Kamerstukken II 2014/15, 33529, nr. 91.

gedragen door de ministerraad.⁸⁵⁹ De versterking kende een ‘no regret aanpak’, ‘een aanpak waarmee we beginnen in gebieden waar we hoe dan ook aan de slag moeten, en waar we later dus geen spijt van krijgen.’⁸⁶⁰ De prioritering was: van binnen naar buiten (beginnend met de kerngebieden van de aardbevingen en relatief kwetsbare gebouwen); gebouwen waar veel mensen samenkomen (collectieve voorzieningen); en continuïteit (een op gang gezet versterkingsproces moest worden voortgezet).⁸⁶¹ Vanwege de grote schaal van het project vergeleek de NCG het met stadsvernieuwing,⁸⁶² en richtte zij zich tevens op verduurzaming – in lijn met een aangenomen Kamermotie⁸⁶³ – en regionale leefbaarheidsplannen.⁸⁶⁴

In deze ‘gebiedsgerichte aanpak’ werkten NCG en CVW samen – de CVW als uitvoerder en NCG voerde regie. Voor ieder pand vond door CVW inspectie en vervolgens ‘engineering’ (doorrekening) plaats.⁸⁶⁵ Per woning werd een versterkingsadvies opgesteld door CVW, wat gevalideerd werd door NCG en daarna aan de inwoner verstrekt. Vervolgens zouden gemeente en NCG een plan van aanpak voor het gebied opstellen, zo mogelijk ook in combinatie met te versterken collectieve voorzieningen.⁸⁶⁶ Overeenstemming met de eigenaar of bewoner was benodigd voordat de woning kon worden geïnspecteerd of versterkt.⁸⁶⁷ Voor collectieve voorzieningen werd met een sectorenaanpak gewerkt:⁸⁶⁸ het Meerjarenprogramma kende aanvullend op de gebiedsgerichte aanpak voor woningen een Zorgprogramma, Erfgoedprogramma, en Scholenprogramma. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) werd betrokken bij opzet en (financiële) uitvoering van het Zorgprogramma⁸⁶⁹ en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) bij het Erfgoed- en Scholenprogramma.⁸⁷⁰ Ook voor het versterken van agrobédrijven, chemische industrie en infrastructuur werd beleid opgezet, om de bijzondere eigenschappen en verhoogde risico’s van dergelijke gebouwen in de versterkingsoperatie te kunnen opnemen.⁸⁷¹

NCG en CVW beoogden om de 22.000 woningen en 1.500 collectieve voorzieningen in de kern van het aardbevingsgebied, binnen de 0,2g PGA-contour, tussen 2016-2020 te inspecteren. Het gebied daarbuiten zou in principe daarna aan de beurt komen. Gebouwen waarbij de inspectie resulteerde in versterkingsadvies moesten vervolgens binnen vijf jaar worden versterkt.⁸⁷² De inspecties via de gebiedsgerichte aanpak kwamen echter onvoldoende op gang. De rekenmethode die de NCG hanteerde om risico’s te bepalen – op basis van de eind 2015 vastgestelde NPR – was grondig en relatief kostbaar in tijd en geld, waardoor

859 *Kamerstukken II* 2014/15, 33529, nr. 96; Instellingsbesluit Nationaal Coördinator Groningen, *Stcrt.* 2015, 12511; *Kamerstukken II* 2015/16, 33529, nr. 212.

860 *Meerjarenprogramma* 2015, p. 33.

861 *Meerjarenprogramma* 2015, p. 33-38.

862 *Meerjarenprogramma* 2015, p. 40.

863 *Kamerstukken II* 2014/15, 33529, nr. 89.

864 *Meerjarenprogramma* 2015, p. 42.

865 *Jaarverslag CVW* 2016, p. 18.

866 *Kwartaalrapportage Q2* 2017.

867 *Jaarverslag CVW* 2016, p. 18; *Meerjarenprogramma* 2015, p. 40.

868 *Meerjarenprogramma* 2016, p. 43.

869 *Meerjarenprogramma* 2016, p. 80-81; *(Bevings-)bestendige zorg in Groningen* 2018.

870 *Kamerstukken II* 2016/17, 33529, nr. 382; *Meerjarenprogramma* 2016, p. 75-79; *Erfgoedprogramma* 2017.

871 *Meerjarenprogramma* 2016, p. 65-74.

872 *Meerjarenprogramma* 2016, p. 40, 46.

inspecties en doorrekening langzamer verliepen dan verwacht. De NCG probeerde eenvoudigere methodes te ontwikkelen⁸⁷³ maar waarschuwde dat conclusies dan ‘conservatiever’ zouden zijn waardoor meer huizen zouden worden aange-merkt voor versterking dan mogelijk strikt noodzakelijk.⁸⁷⁴ De eerste ‘batch’ van 1.467 woningen werd vanaf 2016 geïnspecteerd; alle woningen zouden moeten worden versterkt.⁸⁷⁵ Om het tempo te verhogen werden extra inspectiebureaus gecontracteerd.⁸⁷⁶ Het werken met verschillende inspectiebureaus, bewoners die niet wilden meewerken, en overeenstemming over toepasselijke asbestwetgeving zorgden voor verdere vertraging.⁸⁷⁷ Het bleek moeilijk tot eenduidige versterkingsadviezen te komen. Volgens de NCG waren conceptadviezen van ‘onvoldoende kwaliteit ... om goede gevolgesprekken te voeren’⁸⁷⁸ omdat ze onder tijdsdruk tot stand kwamen en veelal te technisch geschreven waren om als bewoners te begrijpen. Zo lang een versterkingsadvies in concept was, werd de inhoud in principe niet medegedeeld aan bewoners. Na maanden vertraging besloten NCG en gemeenten eind 2017 alle bewoners desondanks te informeren over de inhoud van de adviezen om ‘een einde te maken aan alle onzekerheid.’⁸⁷⁹ Als een versterkingsadvies definitief was, werd met regionale bestuurders en bewoners gezocht naar ‘koppelkansen’ in samenhang met gemeentelijke visies en plannen van woningcorporaties. De NCG stelde: ‘de afwegingen die bewoners moeten maken zijn in veel gevallen ingrijpend. Hier is tijd voor nodig.’⁸⁸⁰

CVW kwam in december 2017 met adviezen voor 1.588 woningen binnen de gebiedsgerichte aanpak.⁸⁸¹ Tot aan maart 2018 waren hiernaast 1.581 woningen in de engineeringfase terecht gekomen, waar resultaten van inspecties werden doorgerekend.⁸⁸² Tegelijkertijd voerde het CVW de eerdere uitspraken tussen NAM en woningcorporaties uit⁸⁸³ en werd gestart met versterking van enkele collectieve voorzieningen zoals scholen, verzorgingshuizen en gemeentepanden.⁸⁸⁴ Ook werd via een ‘Heft in eigen hand’-pilot aan een vijftigtal eigenaren de mogelijkheid verstrekt om zelf de versterking te laten uitvoeren. De pilot Heft in eigen hand was een succes, hoewel enkele maanden vertraging werd opgelopen doordat de rekenmethode moest worden vastgesteld en gevalideerd. In de tweede helft van 2017 werd het programma omgedoopt tot Eigen Initiatief en jaarlijks opengesteld voor 200 woningen, onder meer voor bewoners die bij de eerste pilot op de wachtlijst waren gekomen.⁸⁸⁵

In de herfst van 2017 trad een nieuw kabinet aan. De nieuwe minister van EZK Wiebes zette in op een integrale aanpak van schadeherstel en versterking, waarbij

873 *Meerjarenprogramma* 2016, p. 41, 43.

874 *Meerjarenprogramma* 2016, p. 51.

875 *Kwartaalrapportage Q4* 2017, p. 11.

876 *Kwartaalrapportage Q1* 2017, p. 12.

877 *Kwartaalrapportage Q2* 2017, p. 11-12.

878 *Kwartaalrapportage Q2* 2017, p. 13.

879 *Kwartaalrapportage Q3* 2017, p. 12.

880 *Kwartaalrapportage Q2* 2017, p. 13.

881 *Kwartaalrapportage Q4* 2018, p. 14.

882 *Kwartaalrapportage Q1* 2018, p. 12.

883 *Jaarverslag CVW* 2017, p. 13.

884 *Jaarverslag CVW* 2017, p. 15.

885 *Kamerstukken II* 2016/17, 33529, nr. 381; *Kwartaalrapportage Q4* 2018, p. 16.

NAM ‘geen besluitvormende rol meer heeft’.⁸⁸⁶ Hoewel in maart 2017 NAM uit de schadeafhandeling was gestapt en het CVW geen uitvoerende rol meer bij de schadeafhandeling had, bleef zij de versterkingsoperatie uitvoeren. Volgens CVW was ‘de verwachting dat op enige termijn de NAM als opdrachtgever meer op afstand zal komen en dat vanuit de NCG de aansturing zal plaatsvinden op doelstellingen, genoemd in het Meerjarenprogramma.’⁸⁸⁷ De NCG kende geen aansturingsbevoegdheid; het nieuwe kabinet zou hierover moeten beslissen.⁸⁸⁸

Pauze: de effecten van het terugdraaien van de gaskraan

In maart 2018 kondigde minister Wiebes aan dat het kabinet had besloten de gaskraan eerder dicht te draaien, mede omdat het versterkingstempo ‘nog altijd aanzienlijk lager’⁸⁸⁹ was dan benodigd. Tegelijkertijd had het terugdraaien van de gaskraan ook gevolgen voor de versterking: vanwege de ‘verbeterde veiligheidsvooruitzichten’⁸⁹⁰ zou de versterkingsopgave mogelijk worden bijgesteld. Communicatie hierover was tegenstrijdig. Hoewel de minister stelde dat de lopende versterkingsoperatie zou worden doorgezet,⁸⁹¹ werd opgemerkt dat bewoners en eigenaren die geen versterkingsadvies hadden ontvangen maar wel waren geïnformeerd over de staat van hun woning, mogelijk inmiddels achterhaalde informatie hadden ontvangen omdat hun risico door de verlaagde gaswinning kon zijn gewijzigd.⁸⁹² ‘Lopende versterkingsoperatie’ leek daarmee vooral te wijzen op daar waar definitieve versterkingsadviezen waren uitgebracht. De minister wilde wachten met de voortgang van de versterkingsopgave totdat hij advies van de Mijnraad had ontvangen over de geactualiseerde veiligheidsrisico’s,⁸⁹³ dat onderliggende adviezen van Staatstoezicht, KNMI, TNO, NEN en een panel van hoogleraren moest integreren.⁸⁹⁴

De minister gaf opdracht aan de NCG om door te gaan met ‘batch 1.467’, die bestond uit woningen die in 2016 waren geïnspecteerd en in 2017 versterkingsadvies hadden ontvangen, evenals met gebouwen uit de oorspronkelijke opzet van het CVW, vóór de NCG de gebiedsgerichte aanpak inzette. De woningen in ‘batch 1.581’, ‘batch 1.588’ en deelnemers aan programma Eigen Initiatief waar inspecties maar geen doorrekening en (definitieve) versterkingsadviezen hadden plaatsgevonden werden op pauze gezet om ‘geen onomkeerbare stappen te zetten’.⁸⁹⁵ Een paar weken later kwam de minister hier na overleg tussen het ministerie en NCG op terug: ‘batch 1.581’ werd in principe hervat.⁸⁹⁶ De pauzering in de versterkingsoperatie zorgde voor een conflict tussen regio en kabinet: de regio wilde dat eerder gemaakte afspraken over de versterking, waaronder specifiek ‘batch 1.588’, werden nagekomen. Volgens de minister was

886 *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 403.

887 *Jaarverslag CVW* 2017, p. 9.

888 *Kamerstukken II* 2016/17, 33529, nr. 353.

889 *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 457, p. 2.

890 *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 457, p. 8.

891 *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 466; *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 468.

892 *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 466.

893 *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 457; *Voortgang versterkingsoperatie Groningen* 2018.

894 Mijnraadadvies veiligheidsrisico’s 2018.

895 *Kwartalrapportage Q2* 2018, p. 11.

896 *Kwartalrapportage Q2* 2018, p. 11.

gezien de verminderde gaswinning niet langer sprake van aansprakelijkheid voor deze woningen. NCG Alders constateerde dat bewoners ‘weten dat hun huis niet aan de veiligheidsnorm voldoet en verwachten nu dat de ‘overheid’ – in dit geval de gezamenlijke opdrachtgevers van de NCG – daarop een passend antwoord geeft.’⁸⁹⁷ Alders benadrukte dat deze bewoners al lang in onzekerheid zaten en kon niet rechtvaardigen waarom tegen gerechtvaardigd gewekt vertrouwen door toezeggingen in werd gegaan. Dit was volgens Alders niet passend bij de opdracht van de NCG om vertrouwen te herstellen; hij stapte op.

In juli 2018 kwam het advies van de Mijnraad en de onderliggende onderzoeken beschikbaar.⁸⁹⁸ Volgens berekeningen van de Mijnraad moesten met de verminderde gaswinning zo’n 1.500 gebouwen worden versterkt om aan de veiligheidsnorm van 10^{-5} te voldoen. Zo’n 600 daarvan waren onderdeel van de lopende versterkingsopgave; de overige 900 moesten zo snel mogelijk worden opgenomen.⁸⁹⁹ De Mijnraad adviseerde om rekening te houden met een onzekerheidsmarge omdat voor zo’n 7.000 woningen niet kon worden uitgesloten dat versterking nodig was: deze bewoners zouden na inspectie een lichtere versterkingsoptie kunnen worden geboden. De Raad waarschuwde dat het tempo van de versterking tegen zou vallen als men dit te veel koppelde aan verduurzaming of andere leefbaarheidsplannen. Tot slot adviseerde de Mijnraad dat voor de batches 1.581 en 1.588 verwachtingen waren ontstaan en tegemoet moest worden gekomen aan wensen van bewoners.⁹⁰⁰ De ministers van EZK en BZK gaven aan de versterkingsoperatie weer op te starten en prioriteit te geven aan de 1.500 gebouwen uit het Mijnraadadvies. Daarnaast wilden zij met bewoners in gesprek gaan zodat bewoners konden kiezen om versterking door te laten gaan volgens eerdere adviezen, of kiezen voor een lichtere versterking in lijn met bijgestelde berekeningen. Tegelijkertijd stelden zij dat voor de bewoners van batch 1.588 andere verwachtingen waren gewekt dan batch 1.581, omdat deze zich verder in het proces bevonden.⁹⁰¹ Eind september kregen ook deelnemers van Eigen Initiatief weer ‘groen licht’.⁹⁰²

De versterking weer op gang via de risicogerichte aanpak

De NCG presenteerde naar aanleiding van het Mijnraadadvies een nieuw Plan van Aanpak in november 2018.⁹⁰³ Dit Plan was tot stand gekomen aan de hand van hoofdlijnen die in een nieuw bestuurlijk akkoord tussen Rijk, provincie en tien gemeenten waren vastgelegd. Men bevestigde dat batch 1.467 en batch 1.588 onderdeel van de versterkingsoperatie bleven. De bewoners van batch 1.581 werd een keuze geboden tussen herbeoordeling – aan de hand van meer recente inzichten, zoals de eind 2018 herziene NPR – of afzien van de versterking.⁹⁰⁴ Hiernaast bevatte het plan handvatten om prioriteit te geven aan het versterken van de meest

897 NCG 30 mei 2018, p. 3.

898 *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 498.

899 Mijnraadadvies veiligheidsrisico's 2018.

900 Mijnraadadvies veiligheidsrisico's 2018.

901 *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 502.

902 *Halfjaarrapportage NCG* 2019, p. 19.

903 *Veiligheid voorop en de bewoner centraal* 2018.

904 *Veiligheid voorop en de bewoner centraal* 2018, p. 5.

risicovolle woningen zoals opgenomen in het advies van de Mijnraad. In het plan werd prioriteit gegeven aan gebouwen met een verhoogd risicoprofiel,⁹⁰⁵ daarna aan gebouwen met een licht verhoogd risicoprofiel die – gezien de afbouw van de gaswinning – langere tijd onveilig waren; en daarna aan de overige gebouwen met licht verhoogd risicoprofielen. De ‘risicogerichte aanpak’⁹⁰⁶ behelsde bijna 12.000 gebouwen (en 16.000 adressen in verband met bijvoorbeeld meerlaagse woningen).⁹⁰⁷ De risicoprofielen zouden per gebied worden berekend aan de hand van statistische modellen; via de gebruikte methode kon niet over individuele panden worden geoordeeld. De precieze prioritering moest in overleg met gemeenten worden vastgesteld, om de uitvoering van projecten te clusteren.⁹⁰⁸ Per gemeente moest een aanvullend Plan van Aanpak worden opgesteld.⁹⁰⁹ In het Plan van Aanpak richtte men zich tevens op versnelling van het versterkingsproces.⁹¹⁰ De NCG wilde samen met CVW komen tot een gestandaardiseerde aanpak aan de hand van typologieën zodat per type woning, afhankelijk van het berekende risico in een gebied, aan de hand van aanwezige gegevens over een gebouw en zo mogelijk zonder opname kon worden versterkt. Het Rijk droeg ‘juridische verantwoordelijkheid’⁹¹¹ voor deze aanpak. De NCG streefde ‘veilige’ woningen – die voldeden aan de 10^{-5} norm – zo spoedig mogelijk een verklaring te geven zodat bewoners wisten of maatregelen aan hun woning noodzakelijk waren.⁹¹²

De minister maakte namens de Staat afspraken met NAM en legde in een overeenkomst⁹¹³ vast dat de ‘NAM in de praktijk alleen nog een financiële verplichting draagt.’⁹¹⁴ De inhoud van het beleid werd bepaald zonder tussenkomst van NAM. De minister werkte aan een wettelijk verankerde aanpak van de versterking, waarmee financiering vooraf door het Rijk kon worden verstrekt en achteraf verhaald op NAM; tot die tijd bleef financiering direct via NAM verlopen.⁹¹⁵

De sectorenaanpak voor collectieve voorzieningen, via het Zorgprogramma, Erfgoedprogramma, Scholenprogramma en het beleid voor agro, chemische industrie en infrastructuur werd in het Plan van Aanpak voortgezet.⁹¹⁶ De andere ministeries zoals OCW en VWS werden in toenemende mate betrokken bij het werk van de NCG.⁹¹⁷ Het Erfgoedprogramma kende sinds oktober 2017 een Erfgoedloket, waar eigenaren van monumentale woonpanden terecht konden met vragen.⁹¹⁸ Omdat voor de uitvoering van het Erfgoedprogramma ‘weinig directe financiële ondersteuning is’⁹¹⁹ werden drie subsidieregelingen – Groot

905 *Veiligheid voorop en de bewoner centraal* 2018, p. 9.

906 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 695.

907 *Veiligheid voorop en de bewoner centraal* 2018, p. 10.

908 *Veiligheid voorop en de bewoner centraal* 2018, p. 12.

909 *Veiligheid voorop en de bewoner centraal* 2018, p. 29.

910 *Veiligheid voorop en de bewoner centraal* 2018, p. 16-20.

911 *Veiligheid voorop en de bewoner centraal* 2018, p. 17.

912 *Veiligheid voorop en de bewoner centraal* 2018, p. 59.

913 *Interim betalingsovereenkomst versterken* 2018.

914 *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 535.

915 *Veiligheid voorop en de bewoner centraal* 2018, p. 5.

916 *Veiligheid voorop en de bewoner centraal* 2018, p. 14-15, 27; *(Bevings-)bestendige zorg in Groningen* 2018; *Erfgoedprogramma* 2019.

917 *Kamerstukken II* 2019/20, 35300 XIII, 2, p. 117-130;

918 *Erfgoedprogramma* 2019, p. 15.

919 *Erfgoedprogramma* 2019, p. 14.

Onderhoud en Restauratie Rijksmonumenten Groningen,⁹²⁰ Regulier Onderhoud Rijksmonumenten Groningen,⁹²¹ en Karakteristieke gebouwen Overschild⁹²² – in het leven geroepen door Gedeputeerde Staten, met financiële ondersteuning vanuit NCG en OCW.⁹²³ Omdat volgens de nieuwe veiligheidsnormen versterking van huurwoningen overbodig was, werd een langlopende proef tussen woningcorporaties en NAM stopgezet.⁹²⁴

Vanaf maart 2019 werd in het Bestuurlijk Overleg Groningen, een overlegstructuur tussen Rijk en regio, een versnellingspakket afgesproken.⁹²⁵ Besloten werd meer te standaardiseren en zonder ‘huis-aan-huis-aanpak’⁹²⁶ vast te stellen of versterking nodig was. Erkende aannemers kregen de gelegenheid het gehele proces van versterking, van opname tot bouw, uit te voeren. Het Rijk werkte aan een Bouwakkoord waardoor meerjarige afspraken met bouwers werden gemaakt zodat voldoende capaciteit beschikbaar zou blijven.⁹²⁷ Via het 1000-banenplan werd door het Rijk voor € 6,2 miljoen werkbegeleiding en scholing in bouw en techniek geboden aan het aardbevingsgebied, zodat inwoners konden worden ingezet bij de versterking en tegelijkertijd werd bijgedragen aan werkgelegenheid in het gebied.⁹²⁸

De NCG werd medio 2019 verantwoordelijk voor de uitvoering van de versterking.⁹²⁹ Volgens het Plan van Aanpak zou NCG opdrachtgever van het CVW worden zodat de versterking een ‘publieke opgave’ werd en de NCG ‘meer grip’ kreeg.⁹³⁰ De minister van EZK verwees naar ‘een ingewikkelde keten die nodig was om het CVW publieke opdrachten te geven: de gemeenten gaven aan de hand van hun lokale plannen NCG opdracht tot uitvoering van opnames en beoordelingen; NCG geleidde dit verzoek door naar het Ministerie van EZK; EZK instrueerde NAM een opdracht («workorder»); die NAM tot slot moest geven aan CVW.»⁹³¹ De minister wijzigde het instellingsbesluit van de NCG⁹³² en sloot namens de Staat een overeenkomst met NAM⁹³³ en CVW,⁹³⁴ waardoor de NCG vanaf half mei 2019 direct het CVW aan kon sturen.

Opzet en uitvoering van de publiekrechtelijke aanpak, uitgevoerd door NCG

De minister van EZK, die op grond van de gewijzigde Mijnbouwwet verantwoordelijk was voor het treffen van veiligheidsmaatregelen, legde in afwachting van wettelijke verankering in een beleidsregel de tijdelijke aanpak van de versterking

920 Subsidieregeling GRRG 2018, *Provinciaal Blad* 2018, 2016; Wijziging subsidieregeling GRRG 2018, *Provinciaal Blad* 2018, 5512; Subsidieregeling GRRG 2019, *Provinciaal Blad* 2019, 2019; Subsidieregeling GRRG 2019, *Provinciaal Blad* 2019, 2394.

921 Subsidieregeling RORG 2018, *Provinciaal Blad* 2018, 2017; Subsidieregeling RORG 2019, *Provinciaal Blad* 2019, 2043.

922 Subsidieregeling pilot karakteristieke panden Overschild provincie Groningen 2019, *Provinciaal blad* 2019, 5162.

923 *Erfgoedprogramma* 2019, p. 14.

924 Jach & Braakman, *RTV Noord* 10 juli 2019.

925 *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 638; *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 718.

926 *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 639, p. 4.

927 *Versnellingsmaatregelen Groningen* 2019; *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 718.

928 NCG 19 februari 2019; *Goede start 1000-banenplan* 2019.

929 *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 609.

930 *Veiligheid voorop en de bewoner centraal* 2018, p. 24.

931 *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 639, p. 4.

932 Wijziging Instellingsbesluit Nationaal coördinator Groningen, *Stert.* 2019, nr. 36846.

933 *Tijdelijke overeenkomst aansturing versterkingsoperatie* 2019.

934 *Tijdelijke samenwerkingsovereenkomst NCG met CVW* 2019.

vast.⁹³⁵ De minister stelde een tijdelijke commissie versterken in bestaande uit een deelcommissie versterken en een deelcommissie bezwaar (gelijkend aan de opzet van de TCMG).⁹³⁶ Commissieleden waren onafhankelijk, ontvingen geen instructies van derden, en stelden een eigen werkwijze vast, rekening houdend met de procedure zoals omschreven in het besluit.⁹³⁷

Volgens de aanpak in de beleidsregel stelde de commissie aan de hand van het zogeheten Hazard and Risk (HRA)-model van NAM vast welke gebouwen een verhoogd risicoprofiel hadden en moesten worden geïnspecteerd. Vervolgens zouden gemeenteraden, op basis van de risicoprofielen, tot een lokaal plan van aanpak en planning van opname, beoordeling, en uitvoering komen. Gemeentes werden zo opdrachtgever van de uitvoeringsorganisatie.⁹³⁸ Op basis van opname en beoordeling – per gebouw of via typologieberekening – zou de commissie namens de minister op basis van de NPR een besluit nemen over de veiligheid van het gebouw: of deze voldeed aan veiligheidsnormen, welke versterkingsmaatregelen nodig waren en binnen welke termijn, en wat de financiering was.⁹³⁹ Deze besluiten waren vatbaar voor bezwaar en beroep in de zin van de Awb. Aan de hand van deze normbesluiten konden gemeentes hun planning verder uitwerken dan wel aanpassen. Vervolgens kwam de uitvoeringsorganisatie in overleg met de eigenaar tot een versterkingsbesluit, waarin uit te voeren maatregelen stonden vastgelegd. In principe dienden deze maatregelen te vallen binnen het budget uit het normbesluit, tenzij de eigenaar of gemeente de extra kosten droeg. Ook tegen dit besluit stond bezwaar en beroep open.⁹⁴⁰ SodM werd als toezichthouder betrokken bij dit proces: zij toetste de uitvoering van de HRA door NAM en toetste de plannen van aanpak van de gemeenten op veiligheid.⁹⁴¹

Eind 2019 werd het Adviescollege Veiligheid Groningen (ACVG) met terugwerkende kracht vanaf 15 september 2019 ingesteld⁹⁴² als invulling van de tijdelijke commissie versterken.⁹⁴³ Het Adviescollege zou functioneren totdat diens permanente opvolger wettelijk was geregeld. De invulling van de ACVG was anders dan beoogd in het Besluit versterking, omdat zij de minister slechts adviseerde en geen normbesluiten nam.⁹⁴⁴

In de herfst van 2019 werd bekend gemaakt dat de minister van BZK de verantwoordelijkheid voor de versterkingsoperatie overnam van de minister van EZK.⁹⁴⁵ De intentie tot deze verantwoordelijkheidsverdeling was eerder aangegeven⁹⁴⁶ en sloot aan bij de ambitie van het kabinet om – in lijn met de aanbevelingen van de OvV – meer bewindspersonen te betrekken bij het beleid rondom

935 Besluit versterking gebouwen Groningen, *Stcrt.* 2019, 30569.

936 Besluit versterking gebouwen Groningen, *Stcrt.* 2019, 30569, p. 5.

937 Besluit versterking gebouwen Groningen, *Stcrt.* 2019, 30569, p. 6-7.

938 Besluit versterking gebouwen Groningen, *Stcrt.* 2019, 30569, p. 11-12.

939 Besluit versterking gebouwen Groningen, *Stcrt.* 2019, 30569, p. 12-13.

940 Besluit versterking gebouwen Groningen, *Stcrt.* 2019, 30569, p. 13-14; Zie ook het schematische proces in Besluit versterking gebouwen Groningen, *Stcrt.* 2019, 30569, p. 15.

941 Besluit versterking gebouwen Groningen, *Stcrt.* 2019, 30569, p. 18.

942 Instellingsbesluit Adviescollege Veiligheid Groningen, *Stcrt.* 2019, 69958.

943 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 695.

944 Instellingsbesluit Adviescollege Veiligheid Groningen, *Stcrt.* 2019, 69958.

945 *Stcrt.* 2019, 61402; *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 695.

946 *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 609.

de gaswinning in Groningen.⁹⁴⁷ Per 2020 kwam tevens een einde aan het CVW. Het oorspronkelijke contract tussen NAM en CVW liep tot 31 december 2019 en werd niet verlengd. Volgens de minister hadden inefficiënties in de organisatie van het CVW tot veel vertraging geleid.⁹⁴⁸ De NCG nam de taak van CVW over en werd de publieke uitvoeringsorganisatie van de versterkingsopgave.⁹⁴⁹ De NCG nam zo'n 140 medewerkers van het CVW over.⁹⁵⁰

De NCG werkte in 2019 aan het inzichtelijk maken van de voortgang van de versterkingsoperatie, mede op verzoek van de Tweede Kamer.⁹⁵¹ De werkvoorraad betrof 26.272 adressen, waarvan 3.417 met verhoogd risicoprofiel, 13.225 met licht verhoogd risicoprofiel, en 9.630 met normaal risicoprofiel.⁹⁵² De versterking boekte onvoldoende voortgang:⁹⁵³ van deze adressen was eind 2019 ongeveer de helft geïnspecteerd; van slechts 1.023 adressen was de uitvoering voltooid.⁹⁵⁴ De NCG stuurde daarom op snelheid en minder complexiteit in de uitvoering. Waar mogelijk betrok men minder verschillende partijen, stemde men vooraf met gemeenten af over benodigde vergunningen en werkte men aan ont-heffingen rond natuurbescherming.⁹⁵⁵ Een 'versnellingssteam' kwam gedurende 2019 met maatregelen; zo konden bewoners via de pilot 'praktijkaanpak' met een aannemer zelf het proces van inspectie tot uitvoering doorlopen zonder tussenkomst van ingenieursbureaus.⁹⁵⁶ Ter uitvoering van het Bouwakkoord werd begin 2020 een bedrijfsbureau opgericht bestaande uit zes bouwbedrijven om gecoördineerd te kunnen versterken.⁹⁵⁷ De NCG initieerde tevens maatregelen om tegemoet te komen aan gedupeerden: via een pilot Versterkingsprogramma Bijzondere Situaties werd maatwerk geboden voor adressen waar naast veiligheid ook sociaal-maatschappelijke problemen speelden;⁹⁵⁸ eigenaren van woningen die volgens het HRA-model een normaal risicoprofiel kenden werden in de gelegenheid gesteld dit te laten controleren.⁹⁵⁹ Het Eigen Initiatief-programma werd echter stopgezet omdat de NCG de risicogerichte aanpak wilde uitvoeren;⁹⁶⁰ er stonden nog ongeveer 250 Groningers op de wachtlijst van het programma.⁹⁶¹

In 2020 voerde de NCG als uitvoeringsorganisatie vanwege de coronacrisis 2.883 van de 4.000 beoogde opnames uit; wel slaagde zij erin om 4.133 beoordelingen en daaraan gekoppelde versterkingsadviezen te produceren (meer dan de beoogde 4.000). Een belangrijk ander onderdeel van haar werk was het verder opschonen van de werkvoorraad, die fouten bevatten na de overdracht van CVW;

947 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 695.

948 *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 638; 'Wiebes: 'CVW kwam afspraken niet na, een kolossale blamage', *RTV Noord* 19 oktober 2019; *Aanhangsel van de Handelingen* 2019/20, nr. 843.

949 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 695.

950 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 718.

951 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 695.

952 *Jaarverslag NCG* 2020, p. 6.

953 De Veer, *Dagblad van het Noorden* 20 november 2019.

954 *Jaarverslag NCG* 2020, p. 6.

955 *Advies over de versterkingsopgave en de versnellingsmaatregelen* 2020, p. 9.

956 *Advies over de versterkingsopgave en de versnellingsmaatregelen* 2020, p. 8, 12.

957 *Advies over de versterkingsopgave en de versnellingsmaatregelen* 2020, p. 10.

958 *Jaarverslag NCG* 2020, p. 14.

959 NCG, 'Opname op verzoek' 2020; *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 770.

960 NCG, 'Eigen Initiatief' 2020; Kolthof, *Dagblad van het Noorden* 14 maart 2019.

961 Kolthof, *Dagblad van het Noorden* 14 maart 2019.

inmiddels stond de teller op 26.724 mogelijk te versterken adressen.⁹⁶² Hoewel de NCG aangaf zich bewust te zijn van de vertraging in de versterking, stelde zij dat zij nu ‘op de goede weg’⁹⁶³ begon te komen; daaraan zou ook de in 2020 en 2021 door de ACVG goedgekeurde typologiepaanpak moeten bijdragen.⁹⁶⁴ Tegelijkertijd was eind 2020 het versterkingstraject slechts voor 1.769 (7%) van de adressen in het werkbestand afgerond; 3.161 (12%) van de beoogde versterkingsadressen vormde nog geen onderdeel van het proces.⁹⁶⁵ Medio 2021 zou de NCG met een meerjarig versterkingsplan komen.⁹⁶⁶

Wettelijk verankerde aanpak van de versterking

Als onderdeel van de wettelijke verankering van de publieke regie op schadeafhandeling en versterking zou een integrale wet worden gerealiseerd. Hoewel de Tijdelijke wet Groningen medio 2020 in werking trad, bevatte deze nog geen onderdelen over versterking; dit zou via wetswijziging worden geïntegreerd. Hoewel de internetconsultatie van de wetswijziging plaatsvond in de herfst van 2019 en de bedoeling was dat deze voor de zomer van 2020 door de Staten-Generaal werd aangenomen,⁹⁶⁷ werd deze deadline niet behaald. Het wetsvoorstel werd eind 2020 aangeboden⁹⁶⁸ en in maart 2021 aangenomen door de Tweede Kamer. De wetswijziging ligt voor bij de Eerste Kamer en de minister had verzocht deze voor het zomerreces van 2021 aan te nemen.⁹⁶⁹

De huidige werkwijze van de NCG, zoals reeds vastgelegd in de beleidsregel Besluit versterking, zal via de wetswijziging publiekrechtelijk (sterker) verankerd worden.⁹⁷⁰ In de wetswijziging worden bestaande uitvoeringspraktijken zoals de opname op verzoek, de praktijkpaanpak en de typologiebenadering vastgelegd.⁹⁷¹ De rechtsbescherming wordt gewijzigd: de beroepsmogelijkheid voor versterkingsbesluiten wordt verengd doordat belanghebbenden in eerste en enige aanleg terecht kunnen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State; de besluiten ter vaststelling van risicoprofielen, die volgens de minister slechts ter voorbereiding van latere besluiten dienen, worden uitgezonderd van beroep.⁹⁷² Volgens de Memorie van Toelichting ligt de nadruk van het voorstel op ‘bewoner centraal’.⁹⁷³ Eigenaren krijgen de mogelijkheid te bepalen hoe het gebouw wordt versterkt en om eigen wensen mee te nemen tijdens de versterking. De NCG wordt beoogd als centraal aanspreekpunt te dienen. Hoewel de uitvoering van schadeafhandeling en versterking blijft plaatsvinden door twee instanties, namelijk IMG en NCG, omdat hun ‘werkwijzen wezenlijk anders’ zijn en ‘schade en versterking inhoudelijk niet een-op-een verbonden’,⁹⁷⁴ bevat de wetswijziging

⁹⁶² Resultaten (cijfers) 2021; Jaarverslag NCG 2021, p. 11.

⁹⁶³ NCG 21 januari 2021.

⁹⁶⁴ Kamerstukken II 2020/21, 33529, nr. 841; NCG 17 december 2020; NCG 24 juni 2021.

⁹⁶⁵ Resultaten (cijfers) 2021, p. 3; Jaarverslag NCG 2021, p. 13.

⁹⁶⁶ Kamerstukken II 2020/21, 33529, nr. 844, p. 2.

⁹⁶⁷ Kamerstukken II 2019/20, 33529, nr. 744.

⁹⁶⁸ Kamerstukken II 2020/21, 35603, nrs. 1-4.

⁹⁶⁹ Kamerstukken I 2020/21, 35603, nr. A; Kamerstukken I 2020/21, 35603, nr. D.

⁹⁷⁰ Kamerstukken II 2020/21, 35603, nr. 3, p. 8, 19-26.

⁹⁷¹ Kamerstukken II 2020/21, 35603, nr. 3, p. 4-5.

⁹⁷² Kamerstukken II 2020/21, 35603, nr. 3, p. 26.

⁹⁷³ Kamerstukken II 2020/21, 35603, nr. 3, p. 3.

⁹⁷⁴ Kamerstukken II 2020/21, 35603, nr. 3, p. 7.

de mogelijkheid elkaars werkwijzen via ministeriële regeling af te stemmen. De kosten worden voorgefinancierd door het ministerie van BZK en via een heffing op NAM verhaald.⁹⁷⁵

In de parlementaire behandeling van de wetswijziging trad echter een probleem op. Tijdens de stemmingen stemden twee Tweede Kamerleden abusievelijk vóór twee amendementen die de minister had ontraden. Via een amendement zouden bewoners juridische bijstand en financieel advies kunnen ontvangen; via het tweede zouden eigenaren de versterking volledig in eigen beheer uit kunnen voeren. De minister van EZK schreef aan de Eerste Kamer dat de regering voornemens was deze amendementen niet in werking te laten treden (via zogeheten gedifferentieerde inwerkingtreding⁹⁷⁶) omdat het kabinet van mening was dat de versterking zo spoedig mogelijk wettelijk verankerd diende te worden.⁹⁷⁷ Na kritiek van juristen⁹⁷⁸ en belangenvertegenwoordigers⁹⁷⁹ op deze werkwijze nam de Tweede Kamer een motie aan waarin de regering werd verzocht ‘deze route niet te kiezen’⁹⁸⁰ en kondigden de ministers van BZK en EZK aan de procedure voor een novelle te beginnen.⁹⁸¹ De Eerste Kamer hield de behandeling van het wetsvoorstel aan in afwachting van de aangekondigde novelle, waardoor de wetswijziging niet zoals gepland per 1 juli 2021 in werking kon treden.⁹⁸²

Gelijktijdig met de parlementaire voorbereiding en behandeling van de wetswijziging werd door het Rijk, de provincie en aardbevingsgemeenten een nieuwe bestuurlijke afspraak gemaakt over de versterking.⁹⁸³ De afspraken hadden als doel om de versterking ‘te versnellen en beheersbaar te maken’ en om Groningers ‘rust, duidelijkheid en voorspelbaarheid’⁹⁸⁴ te bieden. Het Rijk kondigde € 1,42 miljard aan maatregelen aan die niet onder civielrechtelijke aansprakelijkheid van NAM vallen. Hiernaast werd € 100 miljoen beschikbaar gemaakt vanuit gemeenten, budget dat eerst voor leefbaarheidsmaatregelen was bestemd.⁹⁸⁵ De afspraak beoogde eigenaren meer regie over hun woning te geven door nieuwere inzichten over de veiligheid te verwerken en woningen derhalve niet of minder te versterken, maar hier passende compensatie voor te bieden. Bewoners die reeds een traject volgden in de bestaande versterkingsoperatie of onderdeel waren van zo’n 4.000 door de gemeente vastgestelde ‘clusters’, konden naast de bestaande subsidieregeling van maximaal € 7.000 gericht op verduurzaming (zie hieronder) nog eens € 10.000 voor hetzelfde doel aanvragen. Als reeds een beoordeling had plaatsgevonden en bewoners kozen voor een herbeoordeling onder de nieuwe veiligheidsnormen, zouden zij € 13.000 ‘vrij te besteden aanvullende tegemoetkoming’ ontvangen.⁹⁸⁶ Eigenaren die nog geen beoordeling hadden

975 *Kamerstukken II* 2020/21, 35603, nr. 3, p. 26, 30-31.

976 *Kamerstukken II* 2020/21, 35603, nr. 80.

977 *Kamerstukken I* 2020/21, 35603, nr. C; *Kamerstukken II* 2020/21, 35603, nr. 82.

978 Voermans, *NRC* 11 juni 2021; zie ook het advies van Bureau Wetgeving van de Tweede Kamer: *Notitie Gedifferentieerde inwerkingtreding van wetten* 2021.

979 Groninger Gasberaad 15 juni 2021.

980 *Kamerstukken II* 2021/21, 35603, nr. 83.

981 *Kamerstukken II* 2021/21, 35603, nr. 86.

982 *Kamerstukken I* 2020/21, 35603, nr. 1.

983 *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 830.

984 *Bestuurlijke afspraken versterking* 2020, p. 1.

985 *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 830, p. 1; *Bestuurlijke afspraken versterking* 2020, p. 1.

986 *Bestuurlijke afspraken versterking* 2020, p. 2.

en niet in ‘clusters’ vielen, kwamen in aanmerking voor de maximaal € 17.000 subsidie, maar niet de aanvullende tegemoetkoming.⁹⁸⁷ Tevens werd ingezet op verbetering van de leefomgeving via een gebiedsfonds en investeringen in ondersteuning voor agrariërs, MKB’ers, erfgoed en schrijnende situaties. Het budget van de NCG werd verruimd met € 100 miljoen zodat de uitvoering kon worden verbeterd.⁹⁸⁸ De precieze doorwerking van de afspraken zou enkele maanden in beslag nemen⁹⁸⁹ en de subsidies zouden vanaf medio 2021 kunnen worden aanvraagd. Rijk, regio, woningcorporaties en NCG poogden via een Kernteam Communicatie te zorgen voor ‘duidelijke en eenduidige communicatie’.⁹⁹⁰

Compensatie voor meerkosten nieuwbouw via Nieuwbouwregeling NAM

In het aanvullende bestuursakkoord begin 2015 werd compensatie beschikbaar gesteld voor meerkosten die met nieuwbouw gemoeid gingen als gevolg van verhoogde veiligheidsrisico’s in Groningen. Partijen wilden per september komen met een regeling met terugwerkende kracht, en ondertussen met een tijdelijke regeling bestaande projecten vergoeden voor in redelijkheid gemaakte meerkosten (minder dan 15%). Het budget bedroeg in totaal € 10 miljoen.⁹⁹¹

De Nieuwbouwregeling werd in juni 2015 door NAM ingevoerd.⁹⁹² De inhoud van deze privaatrechtelijke regeling was niet openbaar.⁹⁹³ De regeling had als oogmerk ‘technische en financiële ondersteuning ... om nieuwbouw aardbevingsbestendig te bouwen op basis van de Nederlandse Praktijk Richtlijn 9998 (NPR)’⁹⁹⁴ binnen de 0,1 PGA-contour uit de NPR.⁹⁹⁵ Ontwikkelaars van vergunningplichtige nieuwbouwprojecten met een bouwsom hoger dan € 33.000 konden een aanvraag indienen bij NAM⁹⁹⁶ voor ‘redelijke meerkosten’.⁹⁹⁷ NAM beoordeelde of aanvragen voldeden;⁹⁹⁸ de toekenningscommissie werd voorgezeten door NAM, bestond hoofdzakelijk uit NAM-specialisten en de constructeur van de aanvrager.⁹⁹⁹ De regeling kende een ‘percentageregeling’ waar een vast percentage van de bouwsom vergoed werd afhankelijk van de verwachte piekgrondversnelling op de bouwlocatie en de totale bouwsom;¹⁰⁰⁰ bij meer complexe projecten werd met NAM onderhandeld over een passende vergoeding in het kader van ‘maatwerk’.¹⁰⁰¹ Dit kon verschillen van zo’n 10 tot 25% van de bouwsom.¹⁰⁰² De regeling vergoedde in beide gevallen slechts maatregelen die nodig waren om de meest extreme schade, de ‘zogenaamde “grenstoestand Near Collapse”’¹⁰⁰³

987 *Bestuurlijke afspraken versterking* 2020, p. 3.

988 *Bestuurlijke afspraken versterking* 2020, p. 3-4.

989 Berkenbosch, *RTV Noord* 26 november 2020.

990 *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 844, p. 4; zie ook *Schema Heb ik recht op een vergoeding?* 2021.

991 Aanvulling bestuursakkoord 2015, p. 2.

992 *Reflectie op de Nieuwbouwregeling* 2018, p. 4.

993 Knot & Van Eijk, *MvV* 2019, p. 155.

994 *Reflectie op de Nieuwbouwregeling* 2018, p. 44.

995 *Meerjarenprogramma* 2016, p. 108.

996 *Reflectie op de Nieuwbouwregeling* 2018, p. 44.

997 Knot & Van Eijk, *MvV* 2019, p. 155.

998 *Reflectie op de Nieuwbouwregeling* 2018, p. 13.

999 *Reflectie op de Nieuwbouwregeling* 2018, p. 24.

1000 *Reflectie op de Nieuwbouwregeling* 2018, p. 4, 46.

1001 *Reflectie op de Nieuwbouwregeling* 2018, p. 47; Knot & Van Eijk, *MvV* 2019, p. 158.

1002 *Reflectie op de Nieuwbouwregeling* 2018, p. 11.

1003 Knot & Van Eijk, *MvV* 2019, p. 157.

zoals beschreven in de NPR, te voorkomen. Bij de percentageregeling werden werkelijk gemaakte kosten niet teruggevorderd: eventuele ‘winst’ die ontwikkelaars op deze bijdrage behaalden was bedoeld om hen te motiveren zo efficiënt mogelijke aardbevingsbestendige bouw te ontwerpen en realiseren.¹⁰⁰⁴

Op 3 juli 2017 werd de Herijkte nieuwbouwregeling bekendgemaakt,¹⁰⁰⁵ die met terugwerkende kracht vanaf 23 december 2016 in werking trad omdat tijdens de totstandkoming van de regeling geen aanvragen in behandeling waren genomen.¹⁰⁰⁶ De regeling was het resultaat van overleg tussen NCG, NAM, regionale overheden en maatschappelijke partijen; de kaders van de herijking stonden beschreven in het NCG-Meerjarenprogramma.¹⁰⁰⁷ Inzet was om de meerderheid van de aanvragen binnen de percentageregeling – die de NCG de ‘Slimmer-ontwerpenregeling’¹⁰⁰⁸ noemde – te laten vallen. Daartoe werden de percentages aangepast, zodat ‘kosten beter in overeenstemming komen met de in werkelijkheid geconstateerde meerkosten, maar er ook een prikkel voor partijen is om innovatiever te ontwerpen’.¹⁰⁰⁹ Hiernaast werd het werkgebied van de regeling vergroot, waardoor projecten in de 0,04 tot 0,1 PGA-contour ook een aanvraag konden indienen.¹⁰¹⁰ Tot slot werd een arbitragemogelijkheid geïntroduceerd.¹⁰¹¹ De regeling kende een looptijd van twee jaar en eindigde op 23 december 2018.¹⁰¹²

In de afspraken over de herijking van de nieuwbouwregeling verzochten regionale bestuurders om reflectie te laten plaatsvinden.¹⁰¹³ Een commissie onder leiding van de Rijksbouwmeester publiceerde begin 2018 haar rapport.¹⁰¹⁴ Eind 2018 maakte de NCG bekend dat de bestaande regeling werd verlengd tot 1 juli 2019, terwijl werd gewerkt aan een ‘mogelijke publiekrechtelijke regeling voor aardbevingsbestendige nieuwbouw’.¹⁰¹⁵ NAM noemde dit de ‘Vervolg Nieuwbouwregeling’.¹⁰¹⁶ De NCG vormde op verzoek van de minister per 14 januari 2019 het loket voor aanvragen op grond van deze regeling.¹⁰¹⁷ De ‘uitvoering, beoordeling en toekenning van de bijdrage’¹⁰¹⁸ bleef door NAM geschieden. De invoering van de publiekrechtelijke regeling liep vertraging op omdat mogelijk EU-staatssteunregels werden overtreden. Terwijl de minister overlegde met de Europese Commissie, verzocht hij NAM om haar regeling met terugwerkende kracht nog een jaar te verlengen. De Vervolg Nieuwbouwregeling gold hierdoor tot juli 2020.¹⁰¹⁹

¹⁰⁰⁴ *Meerjarenprogramma* 2016, p. 109.

¹⁰⁰⁵ NCG 3 juli 2017.

¹⁰⁰⁶ *Kwartaalrapportage Q3* 2017, p. 21.

¹⁰⁰⁷ *Meerjarenprogramma* 2016, p. 108-109.

¹⁰⁰⁸ *Meerjarenprogramma* 2016, p. 109.

¹⁰⁰⁹ *Meerjarenprogramma* 2016, p. 109.

¹⁰¹⁰ *Meerjarenprogramma* 2016, p. 108.

¹⁰¹¹ *Meerjarenprogramma* 2016, p. 109.

¹⁰¹² *Meerjarenprogramma* 2016, p. 109; NCG 3 juli 2017.

¹⁰¹³ *Kwartaalrapportage Q3* 2017, p. 22.

¹⁰¹⁴ *Reflectie op de Nieuwbouwregeling* 2018.

¹⁰¹⁵ NCG 20 december 2018.

¹⁰¹⁶ NAM, ‘Vervolg Nieuwbouwregeling’ 2019.

¹⁰¹⁷ NCG 15 januari 2019.

¹⁰¹⁸ NCG 20 december 2018.

¹⁰¹⁹ *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 706, p. 4.

Via de regelingen van NAM is in totaal ruim € 200 miljoen uitgekeerd aan 487 projecten, waaronder 6846 wooneenheden.¹⁰²⁰ Afgaande op oudere informatie verstrekt aan de NCG zouden ruim 900 aanvragen zijn ingediend, waarmee de toekenning van NAM rond de 50% lag indien dit projectaanvragen betrof;¹⁰²¹ NAM lijkt zelf aan te geven dat aanvragen voor 7.545 eenheden waren binnengekomen, wat de toekenningsgraad op ruim 90% zou brengen.¹⁰²² Aanvullend heeft NAM via de ‘Nieuwbouw-innovatieregeling’ kennisdeling en -ontwikkeling rond versterking van nieuwbouw ondersteund met € 650.000.¹⁰²³

Publiekrechtelijke Nieuwbouwregeling

De minister van EZK stelde per juli 2020 een beleidsregel in,¹⁰²⁴ gebaseerd op de bevoegdheid uit de Mijnbouwwet om veiligheidsbevorderende maatregelen rondom het Groningenveld te nemen. De regeling was opgesteld in ‘nauw overleg met de NCG’.¹⁰²⁵ Via de beleidsregel werden meerkosten voor aardbevingsbestendig bouwen vergoed door de minister via de NCG.¹⁰²⁶ Deze kosten werden achteraf verhaald op NAM via een aparte overeenkomst tussen NAM en de Staat, waardoor geen sprake is van staatssteun.¹⁰²⁷ De regeling trad in werking per 1 juli 2020 en kende geen eindtijd; volgens de toelichting zou de regeling worden beëindigd ‘[n]a verloop van tijd, wanneer er geen of nauwelijks meer beroep gedaan wordt op de regeling of wanneer de omvang van de compensatie niet meer in verhouding staat tot de uitvoeringskosten van deze regeling’.¹⁰²⁸

Aanvragen moesten minstens acht weken voor aanvang van de bouw worden ingediend door de eerste eigenaar van een gebouw. De aanvraag diende naast alle relevante informatie een verklaring van twee constructeurs bevatten dat het ontwerp voldeed aan de eisen van de NPR.¹⁰²⁹ De NCG nam namens de minister binnen de termijn uit 4:13 Awb een besluit, in principe binnen acht weken.¹⁰³⁰ De regeling kende twee methoden om de vergoeding te berekenen. In de eerste optie werd uitgegaan van een vast percentage van de bouwsom, zoals in de NAM-regeling. De hoogte van de vergoeding kon worden berekend aan de hand van een bijgevoegde tabel, afhankelijk van het type gebouw, de piekgrondversnelling op de locatie, en de hoogte van bouwkosten.¹⁰³¹ Deze percentages weken af van de NAM-regeling en waren in sommige gevallen gunstiger en in andere ongunstiger voor de aanvrager.¹⁰³² De tweede optie werd opgesteld voor projecten waar een constructeur meerkosten had gemaakt om risicobeoordelingen op te stellen, maar op basis hiervan concludeerde dat windbelasting zwaarder zou zijn dan

1020 NAM december 2020.

1021 804 projecten werden aangevraagd tot aan 2019: *Halffaarrapportage NCG 2019*; 107 aanvragen in 2019: *Jaarverslag NCG 2020*, p. 22.

1022 NAM december 2020.

1023 NAM 18 april 2019.

1024 *Stcrt.* 2020, 34969; *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 790.

1025 *Stcrt.* 2020, 34969, p. 10.

1026 *Stcrt.* 2020, 34969, p. 5.

1027 *Stcrt.* 2020, 34969, p. 10; *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 866, p. 2.

1028 *Stcrt.* 2020, 34969, p. 9.

1029 *Stcrt.* 2020, 34969, p. 3.

1030 *Stcrt.* 2020, 34969, p. 8.

1031 *Stcrt.* 2020, 34969, p. 2.

1032 Vergelijk *Reflectie op de Nieuwbouwregeling* 2018, p. 46 met *Stcrt.* 2020, 34969, p. 2.

mogelijke effecten van aardbevingen waardoor verdere mitigerende maatregelen overbodig zouden zijn. De daadwerkelijke meerkosten die de constructeur maakte voor voorbereiding en onderzoek konden worden vergoed, met een maximum van € 15.000 excl. btw per constructieve eenheid. Omdat de berekeningen van de constructeur reeds bij de aanvraag gevalideerd dienden te zijn door een tweede, onafhankelijke constructeur, werden ook deze kosten vergoed, maximaal € 4.250 exclusief btw.¹⁰³³

NAM handelde nog lopende en toegekende aanvragen af.¹⁰³⁴ Volgens de toelichting van de NCG was de procedure vrijwel gelijk aan de eerdere NAM-regeling.¹⁰³⁵ De belangrijkste wijziging was de manier waarop het ontwerp werd getoetst: in plaats van een toetsingscommissie werd de aanvrager verzocht het ontwerp zelf via een tweede, onafhankelijke, constructeur te laten toetsen. Daarnaast was maatwerk bij complexe of dure projecten geen mogelijkheid. De regeling kende geen ondergrens, zoals die van € 33.000 bij de NAM-regeling. Ook kon een aanvrager in aanmerking komen als geen omgevingsvergunning was aangevraagd.¹⁰³⁶ De beleidsregel gold alleen voor locaties waar de piekgrondversnelling minstens 0,05g bedroeg.¹⁰³⁷ De regeling hield nog steeds rekening met de grensstaat 'Near Collapse', zoals de NAM-regeling deed,¹⁰³⁸ en de aardbevingsbestendigheid werd wederom bij aanvraag getoetst aan de meest recente versie van de NPR.¹⁰³⁹ Hoewel de motivering van de publieke nieuwbouwregeling er niet naar verwees, leek een aantal van de aanbevelingen van de Reflectiecommissie uit 2018 te zijn overgenomen: de regeling was publiek gemaakt, de maatwerkregeling afgeschaft, de percentageregeling in stand gehouden inclusief vergoedingstabel waardoor voor aanvragers vooraf duidelijk is wat zij konden verwachten, en een mate van onafhankelijkheid werd opgenomen door de toets door een tweede constructeur.¹⁰⁴⁰

Er werden in 2020 28 projecten aangemeld bij de NCG, waarvan 8 aanvragen positief werden beoordeeld en compensatie werd toegekend en 8 aanvragen niet aan de voorwaarden voldeden; de overige aanvragen waren nog in behandeling.¹⁰⁴¹

Regeling energiebesparing woningen bouwkundig versterkingsprogramma Groningen

Deze regeling vormde een counterpart van de waardevermeerderingsregeling, zoals besproken in par. 8.5.2.1. In de interimregeling van de provincie konden huizen met versterkingsadvies gelijkelijk met gebouwen die erkende schade hadden, in aanmerking komen voor subsidie voor waardevermeerdering.¹⁰⁴² Minister

¹⁰³³ *Stcrt.* 2020, 34969, p. 7-8.

¹⁰³⁴ *Stcrt.* 2020, 34969, p. 5.

¹⁰³⁵ NCG, 'Publieke Nieuwbouwregeling' 2020; De inhoud lijkt aan te sluiten bij de beschrijving in *Reflectie op de Nieuwbouwregeling* 2018, p. 43-47.

¹⁰³⁶ *Stcrt.* 2020, 34969, p. 2.

¹⁰³⁷ *Stcrt.* 2020, 34969, p. 6.

¹⁰³⁸ *Stcrt.* 2020, 34969, p. 6-7.

¹⁰³⁹ *Stcrt.* 2020, 34969, p. 1-2.

¹⁰⁴⁰ *Reflectie op de Nieuwbouwregeling* 2018, p. 24.

¹⁰⁴¹ *Jaarverslag NCG* 2021, p. 8.

¹⁰⁴² 'Interimregeling waardevermeerdering provincie Groningen', *Provinciaal blad* 2015, 1423.

van EZ Kamp gaf bij de overgang naar een landelijke regeling de voorkeur aan een aparte subsidieregeling voor de versterking.¹⁰⁴³

De minister van EZ(K) stelde in mei 2018 een beleidsregel in, Regeling energiebesparing woningen bouwkundig versterkingsprogramma Groningenveld, op grond van zijn bevoegdheid om subsidies te verlenen op grond van het Kaderbesluit en de Kaderwet EZ-subsidies.¹⁰⁴⁴ De regeling bood ‘compensatie voor de overlast veroorzaakt door het uitvoeren van maatregelen in het kader van het versterkingsprogramma van woningen’¹⁰⁴⁵ inclusief noodzakelijke sloop en nieuwbouw. Oogmerk van de regeling was om woningen in Groningen die versterkt moesten worden tegelijkertijd te verduurzamen. Op grond van de regeling kwamen eigenaren van een woning die werd versterkt in aanmerking voor een subsidie van maximaal € 7.000 van gemaakte kosten die werden besteed aan duurzaamheidsmaatregelen aan hun woning, uitgaven aan een lokaal energieproject, en/of aan een maatwerkadviesrapport. Verhuurders konden alleen in aanmerking komen als zij een de-minimisverklaring zouden overleggen.¹⁰⁴⁶

De regeling werd uitgevoerd door het Samenwerkingsverband Noord Nederland (SNN), dat ook belast was met de bovengenoemde waardevermeerderingsregeling. Op een volledige subsidieaanvraag werd binnen acht weken besloten. Binnen twee weken na de bekendmaking van de beschikking werd een voorschot verstrekt van 100% van de subsidiabele kosten. De energiebesparende maatregel die in aanmerking kwam voor subsidie diende binnen achttien maanden na het besluit te zijn geïnstalleerd. De subsidie werd achttien maanden na de verlening ambtshalve vastgesteld. Controle achteraf bleef mogelijk, evenals terugvordering.¹⁰⁴⁷

De regeling trad in werking per 28 mei 2018, en kende een looptijd van vijf jaar in verband met de Comptabiliteitswet. De regeling zal op 28 mei 2023 vervallen. Voor de regeling was in totaal € 41,5 miljoen beschikbaar. Het subsidieplafond werd jaarlijks vastgesteld en bedroeg in 2018 € 14 miljoen,¹⁰⁴⁸ in 2019 € 20 miljoen,¹⁰⁴⁹ en in 2020 € 10 miljoen.¹⁰⁵⁰ De regeling kon gecombineerd worden met andere vergoedingen en subsidies, zoals de waardevermeerderingsregeling, als een bewoner voor beide regelingen in aanmerking kwam.¹⁰⁵¹

Eind 2019 werd de regeling inhoudelijk gewijzigd¹⁰⁵² om uitvoering te geven aan de bestuurlijke afspraak dat ook woningen van eigenaren die afzagen van versterkingsmaatregelen in aanmerking zouden komen voor subsidie.¹⁰⁵³ Aanvragen moesten worden ingediend binnen twee jaar nadat was vastgesteld dat de woning niet aan de veiligheidsnorm voldeed of binnen een jaar na

1043 *Stcrt.* 2017, 15110.

1044 ‘Regeling energiebesparing woningen bouwkundig versterkingsprogramma Groningenveld’, *Stcrt.* 2018, 27837.

1045 *Stcrt.* 2018, 27837, p. 4.

1046 *Stcrt.* 2018, 27837, p. 2-3, 5.

1047 *Stcrt.* 2018, 27837, p. 6.

1048 *Stcrt.* 2018, 27837, p. 2.

1049 *Stcrt.* 2018, 67836.

1050 *Stcrt.* 2019, 69818, p. 2.

1051 *Stcrt.* 2018, 27837, p. 7.

1052 *Stcrt.* 2019, 69818.

1053 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 695, p. 7; *Stcrt.* 2019, 69818, p. 1, 3.

afronding van de versterking.¹⁰⁵⁴ Per 2020 viel de subsidieregeling onder de minister van BZK, omdat de NCG vanuit het ministerie van EZK aan BZK werd overgedragen.¹⁰⁵⁵ Ook werd het mogelijk tot eind 2023 aanvragen op grond van de regeling in te dienen.¹⁰⁵⁶ De subsidieregeling werd aangepast naar aanleiding van de in november 2020 gesloten nieuwe bestuurlijke afspraken over de versterking, aangezien hierin aanvullende (subsidie-)bedragen werden vastgesteld (zie hierboven).¹⁰⁵⁷ De regeling werd per 1 juni 2021 opengesteld voor eigenaren die onderdeel van het versterkingsprogramma vormden en per 1 juli 2021 voor eigenaren die niet zijn opgenomen in het versterkingsprogramma.¹⁰⁵⁸ Het budgetplafond van € 75 miljoen voor het jaar 2021 voor deze tweede categorie werd binnen vijf dagen bereikt; per 2022 zal deze regeling weer worden opengesteld met een budget van € 150 miljoen, voor 2023 is wederom € 75 miljoen beschikbaar.¹⁰⁵⁹

Pilot MKB-compensatieregeling

In juli 2018 kwamen NCG en NAM overeen dat een pilot gehouden zou worden om midden- en kleinbedrijven (MKB) te compenseren voor omzet- en winstderving gedurende de versterking.¹⁰⁶⁰ De kleinschalige pilot was gericht op ondernemers die onderdeel uitmaakten van ‘batch 1.467’. NAM stelde een privaatrechtelijke regeling in, de Pilot Compensatieregeling voor winstderving bij uitvoering van bouwkundige versterking van MKB-panden in het aardbevingsgebied van het Groningengasveld.¹⁰⁶¹

Via de regeling kon vergoeding worden aangevraagd voor winstderving, huurderving, en andere kosten zoals opstart- of aanbouwkosten en kosten ter voorkomen van schade. Aanvragen konden voor en na versterkingsmaatregelen worden ingediend. De ondernemer kreeg afhankelijk van de omstandigheden een gedeelte van de gemiddelde winst via maandelijkse voorschotten dan wel uitkeringen.¹⁰⁶² De aanvraag kon worden afgewezen als schade niet kon worden toegerekend aan de inspectie of versterking, als de schade de ondernemer kon worden toegerekend, als de aanvrager geen maatregelen had genomen om de schade te voorkomen of beperken, of als de schade anderszins verzekerd was.¹⁰⁶³ De beoordeling geschiedde om ‘onafhankelijke oordeelsvorming te borgen’¹⁰⁶⁴ door een onafhankelijke commissie van vijf deskundige leden¹⁰⁶⁵ die hun eigen werkwijze vaststelden en door de minister van EZK werden benoemd voor twee jaar.¹⁰⁶⁶ De beoordelingscommissie zond binnen zes weken een conceptadvies,

1054 *Stcrt.* 2019, 69818, p. 2.

1055 *Stcrt.* 2019, 69818, p. 4.

1056 *Stcrt.* 2019, 69818, p. 1.

1057 *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 830.

1058 NCG 1 juni 2021.

1059 ‘Helaas: de subsidie is al op’, *RTV Noord* 7 juli 2021.

1060 *Halffaarrapportage NCG* 2019, p. 27.

1061 *Pilot MKB-Compensatieregeling bij Versterken* 2018.

1062 *Pilot MKB-Compensatieregeling bij Versterken* 2018, p. 4.

1063 *Pilot MKB-Compensatieregeling bij Versterken* 2018, p. 2.

1064 NCG 4 november 2018, p. 5, 6.

1065 ‘Instellingsbesluit Beoordelingscommissie MKB-Compensatieregeling bij versterken’, *Stcrt.* 2018, 41241, p. 3.

1066 *Stcrt.* 2018, 41241, p. 1.

waarop de aanvrager binnen vier weken een zienswijze in kon dienen. Vier weken later bracht de beoordelingscommissie advies uit aan NAM. NAM besloot binnen vier weken¹⁰⁶⁷ en nam in beginsel het advies over,¹⁰⁶⁸ hoewel zij gemotiveerd kon afwijken.¹⁰⁶⁹ Deze procedure, waarin NAM besloot op een advies van een publiekrechtelijk ingestelde commissie, werd ingesteld naar aanleiding van positieve ervaringen met de Arbitrer Bodembeweging en de Commissie Bijzondere Situaties.¹⁰⁷⁰

De pilot liep gedurende een jaar, van augustus 2018 tot augustus 2019.¹⁰⁷¹ De regeling werd eind oktober bekendgemaakt¹⁰⁷² en ontving de eerste aanvraag enkele weken later.¹⁰⁷³ De regeling is niet geëvalueerd en geen vervolg is bekend, hoewel in de regeling en toelichting was opgenomen dat een ‘definitieve regeling’¹⁰⁷⁴ zou volgen na opgedane ervaring.¹⁰⁷⁵ Een vervolg van de regeling vindt mogelijk plaats naar aanleiding van de bestuurlijke afspraken uit november 2020;¹⁰⁷⁶ in een in de zomer van 2021 te presenteren plan van aanpak zou aandacht komen voor ‘integrale ondersteuning’¹⁰⁷⁷ voor MKB’ers.

8.5.4.2 *Beoordeling en evaluatie van de maatregelen omtrent versterking*

In deze paragraaf presenteer ik beoordelingen en evaluaties van de maatregelen omtrent versterking. Eerst bespreek ik de versterking via het CVW en de gebiedsgerichte aanpak onder regie van de NCG. Vervolgens behandel ik evaluaties van en ervaringen met de onder NCG geïnstigeerde regeling Heft in Eigen Hand/ Eigen Initiatief; de Nieuwbouwregeling; de subsidieregeling Regeling energiebesparing aardbevingsbestendige woningen; en de pilot MKB-compensatieregeling.

Versterking via CVW en de gebiedsgerichte aanpak van regievoerder NCG

Het CVW kreeg volgens zijn Commissie van Toezicht te maken met een ‘onmogelijk verwachtingspatroon’.¹⁰⁷⁸ De NCG, die medio 2015 betrokken raakt als regievoerder, constateerde dat bewoners over het algemeen ‘positief en meewerkend’ waren, maar ‘grote gereserveerdheid’¹⁰⁷⁹ toonden richting CVW vanwege diens relatie met NAM. Bewoners wilden soms niet meewerken aan inspecties.¹⁰⁸⁰ Uit een audit uit 2017 kwam naar voren dat NAM ‘(zeer) dicht op de CVW-organisatie zit om toe te zien op een adequate invulling van het contract’,¹⁰⁸¹ wat door CVW werd ervaren als ‘zeer gedetailleerd en in sommige gevallen ‘bureaucratisch’ en ineffectief’.¹⁰⁸² Het CVW had onvoldoende overzicht, procedures en

1067 *Pilot MKB-Compensatieregeling bij Versterken* 2018, p. 7.

1068 NCG 4 november 2018, p. 5.

1069 *Pilot MKB-Compensatieregeling bij Versterken* 2018, p. 7.

1070 *Stcrt.* 2018, 41241, p. 3.

1071 *Pilot MKB-Compensatieregeling bij Versterken* 2018, p. 8.

1072 NCG 29 oktober 2018.

1073 *Halfjaarrapportage NCG* 2019, p. 27.

1074 *Pilot MKB-Compensatieregeling bij Versterken* 2018, p. 8.

1075 NCG 4 november 2018, p. 3.

1076 *Bestuurlijke afspraken versterking* 2020, p. 4.

1077 *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 865, p. 4.

1078 *Jaarverslag CVW* 2016, p. 7.

1079 *Meerjarenprogramma* 2016, p. 41.

1080 *Kwartaalrapportage Q2* 2017, p. 11-12.

1081 *Audit CVW* 2017, p. 15.

1082 *Audit CVW* 2017, p. 16.

systemen om de versterking te kunnen opschalen. In het contract tussen NAM en CVW zou bewonersgerichtheid expliciet moeten worden opgenomen, en het zou goed zijn voor de transparantie als deze overeenkomst openbaar werd gemaakt.¹⁰⁸³

Volgens de audit diende het CVW tevens de kwaliteit van betrokken aannemers beter te bewaken.¹⁰⁸⁴ Kleine, regionale bouwers vonden dat zij te weinig werden ingeschakeld door CVW¹⁰⁸⁵ en waren kritisch over de eisen die het CVW stelde: om voor een ‘opdracht in aanmerking te komen moesten zulke dure communicatie- en veiligheidscursussen worden gevolgd, dat meerdere collega-aannemers geen werk meer wilden uitvoeren’.¹⁰⁸⁶ Volgens een eerdere audit waren bewoners ‘van mening dat het CVW veel werk wegzet in contracten met grotere aannemers, ... [die] de onderaanneming inhuurt tegen lage bedragen, terwijl de winst bij de grotere bedrijven komt.’¹⁰⁸⁷

De belangrijkste klachten over het CVW en de versterkingsoperatie richtten zich op tekortschietende communicatie en informatie:¹⁰⁸⁸ ‘De meest gehoorde klacht is dat men te weinig informatie krijgt en daar zelf veel moeite voor moet doen.’¹⁰⁸⁹ De Onafhankelijke Raadsman achtte dit nijpend vanwege de ‘sociaal-maatschappelijke impact’¹⁰⁹⁰ van de versterking en waarschuwde dat individuele eigenaren controle moesten krijgen over de gebeurtenissen rond hun huizen.¹⁰⁹¹ De Raadsman ontving tevens klachten over de aanpak van zogenaamde High Risk Building Elements (onderdelen zoals schoorstenen die relatief makkelijk los kunnen komen bij aardbevingen):¹⁰⁹² de doorlooptijden en toelichting van de aanpak hiervan schoten ernstig tekort.¹⁰⁹³ Volgens de Raadsman ontbrak aanvankelijk ‘een duidelijk werkprotocol’;¹⁰⁹⁴ bewoners misten hierin tevens de mogelijkheid tot *second opinion*, omdat de meeste bewoners bouwkundige kennis misten. Een klager gaf aan: ‘De bewoner staat dus altijd op achterstand.’¹⁰⁹⁵ Vooral in bijzondere gevallen, zoals erfgoed, oudere gebouwen en beschermde stadsgezichten, vond discussie plaats tussen CVW en eigenaren, die niet akkoord konden of wilden gaan met goedkopere vervangende elementen.¹⁰⁹⁶ De Raadsman pleitte voor ‘regie op het eigen leven en de eigen leefomstandigheden’.¹⁰⁹⁷ De eerste door het CVW versterkte woningen waren van woningcorporaties; huurders gaven in een tevredenheidsevaluatie een 7,3 voor de versterkingsaanpak en waren grotendeels tevreden met het eindresultaat en de aannemers die CVW inschakelde.¹⁰⁹⁸ De

1083 *Audit CVW* 2017, p. 11-12, 25

1084 *Audit CVW* 2017, p. 8.

1085 *Audit CVW* 2017, p. 21.

1086 Veenstra, *Cobouw* 13 februari 2020.

1087 *Maatschappelijke Effecten Inventarisatie* 2017, p. 60.

1088 *Klachten Jaarrapportage* 2017, p. 5; *Klachten Jaarrapportage* 2018, p. 3.

1089 *Klachten Jaarrapportage* 2018, p. 21.

1090 *Klachten Jaarrapportage* 2017, p. 5.

1091 *Klachten Jaarrapportage* 2017, p. 25.

1092 *Klachten Jaarrapportage* 2016, p. 20.

1093 *Klachten Jaarrapportage* 2017, p. 26.

1094 *Klachten Jaarrapportage* 2016, p. 20.

1095 *Klachten Jaarrapportage* 2017, p. 27.

1096 *Klachten Jaarrapportage* 2017, p. 24; *Klachten Jaarrapportage* 2018, p. 23.

1097 *Klachten Jaarrapportage* 2018, p. 3.

1098 *Jaarverslag CVW* 2017, p. 13.

Raadsman ontving echter ook klachten van huurders die weinig tot geen keuze kregen over versterkingsmaatregelen van hun woningcorporaties.¹⁰⁹⁹

Ook de communicatie tussen NCG en bewoners verliep niet altijd goed; de NCG was niet in staat om duidelijkheid te bieden. ‘Er worden veel vragen gesteld door bewoners en eigenaren die betrekking hebben op de prioritering. Mensen willen weten wanneer hun woning aan de beurt is om versterkt te worden. Hierop kan vaak nog geen concreet antwoord gegeven worden.’¹¹⁰⁰ De Raadsman constateerde dat contact vanuit de NCG doorgaans bestond uit de boodschap dat vertraging was ontstaan in de oplevering van versterkingsadviezen.¹¹⁰¹ De Raadsman constateerde dat het wachten op versterkingsadviezen te lang duurde: ‘Langer talmen is maatschappelijk onverantwoord.’¹¹⁰² Omdat de eerste versterkingsadviezen uit 2016 niet voldeden aan kwaliteitseisen, stuurde de NCG deze terug aan het CVW en de inspecteurs en kregen bewoners ze niet te zien, waarover zij hun ongenoegen uitten.¹¹⁰³ De NCG besloot daarop de eigenaren alsnog over de inhoud van de adviezen te informeren, ‘en daarmee een einde te maken aan de onzekerheid.’¹¹⁰⁴ Volgens de NCG waren bewoners tevredener als knopen werden doorgehakt, maar bleven de vele onzekerheden rondom de uitvoering van de versterking knagen ‘vanwege de verregaande maatregelen en impact die de versterking met zich mee zal brengen.’¹¹⁰⁵

De Onderzoeksraad voor Veiligheid wees op het dilemma ‘tussen zorgvuldigheid en snelheid’¹¹⁰⁶ en gaf aan dat het tempo van de versterking niet paste bij de huidige kennis over de ontwikkeling van het aardbevingsrisico.¹¹⁰⁷ Bovendien was sprake van ‘een verschil van interpretatie ... tussen Rijk en regio ten aanzien van de termijn waarbinnen de versterking moet worden gerealiseerd.’¹¹⁰⁸ In het door NAM ingediende winningsplan stond dat versterking binnen vijf jaar moest plaatsvinden. Volgens het Rijk begon deze termijn als in een versterkingsadvies duidelijk werd dat moest worden versterkt, terwijl deze termijn volgens de regio betekende dat de volledige versterking voltooid moest worden binnen vijf jaar na 1 januari 2016, de ingangstermijn van het winningsplan.¹¹⁰⁹

Publieke versterking en de risicogerichte aanpak van de NCG

Toen minister Wiebes bekendmaakte dat de gaswinning versneld zou worden afgebouwd, kondigde hij tevens aan dat dit mogelijke effecten op de versterking zou hebben vanwege gewijzigde veiligheidsvooruitzichten. De pauze in de versterkingsoperatie zorgde voor een conflict tussen regio en kabinet: de regio wilde dat eerder gemaakte afspraken over de versterking, waaronder specifiek de ‘batch

1099 *Klachten Jaarrapportage* 2018, p. 22.

1100 *Meerjarenprogramma* 2016, p. 41.

1101 *Klachten Jaarrapportage* 2018, p. 22.

1102 *Klachten Jaarrapportage* 2018, p. 3.

1103 *Kwartaalrapportage Q3* 2017, p. 12.

1104 *Kwartaalrapportage Q3* 2017, p. 12.

1105 *Kwartaalrapportage Q1* 2018, p. 11; zie ook *Kwartaalrapportage Q2* 2018, p. 18.

1106 *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2017, p. 16.

1107 *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2017, p. 17.

1108 *Kamerstukken II* 2016/17, 33529, nr. 321, p. 2.

1109 *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2017, p. 16.

1.588', worden nagekomen. Gemeenten, provincie, belangengroeperingen¹¹¹⁰ en woningcorporaties¹¹¹¹ riepen de minister op om versterking door te zetten. NCG Alders constateerde dat bewoners, van wie al veel was gevraagd, lang in onzekerheid zaten en kon niet rechtvaardigen waarom tegen gerechtvaardigd gewerkt vertrouwen door toezeggingen in werd gegaan. Alders stapte op, samen met 'relatief veel medewerkers van de NCG.'¹¹¹² De organisatie van de NCG en de Nationale ombudsman noteerden 'veel onrust'¹¹¹³ en 'veel onbegrip'.¹¹¹⁴ Ook de Onafhankelijke Raadsman was zeer kritisch over de tijdelijke pauze. Door het inspectieprogramma van NCG waren 'hele legers van inspecteurs bij mensen thuis geweest en zodoende zijn verwachtingen gewekt.'¹¹¹⁵ Gedane toezeggingen moesten worden nagekomen zodat 'recht [werd] gedaan aan de gevoelens van onveiligheid'.¹¹¹⁶

Na het verschijnen van het Mijnraadadvies volgde de nieuwe aanpak van de versterking, de zogenaamde risicogerichte aanpak. Staatstoezicht op de Mijnen vond het Plan van Aanpak 'goed genoeg om mee aan de slag te gaan',¹¹¹⁷ hoewel zij zich zorgen maakte over de snelheid waarmee de meest onveilige gebouwen door de NCG als uitvoeringsorganisatie konden worden versterkt en hoe snel men in staat zou zijn op te schalen.¹¹¹⁸ Staatstoezicht waarschuwde dat NCG zo open mogelijk diende te communiceren, aan te geven welke onzekerheden nog bestonden, en wijzigingen in de planning zo snel mogelijk bekend te maken en verklaren.¹¹¹⁹ Het vroeg aanvullende aandacht voor minder zelfredzame burgers die gevraagd werden zelf een afweging te maken of en hoe hun huis versterkt zal worden; dit pleidooi vond bijval van de Nationale ombudsman.¹¹²⁰ De Onafhankelijke Raadsman waarschuwde dat de nieuwe risicogerichte aanpak van de NCG 'niet [mocht] verzanden in discussies over aansprakelijkheid, kostenverdeling en verantwoordelijkheden':¹¹²¹ 'Het mag dan een razend ingewikkeld dossier zijn, maar soms bekruipt ons het gevoel dat de zaken complexer worden gemaakt dan strikt noodzakelijk is.'¹¹²² Ook het Gasberaad stelde dat de nieuwe publiekrechtelijke opzet waarin NCG uitvoerder was, maar moest wachten op toestemming van de ACVG en opdrachten van de gemeenten, 'een volgend recept voor ellende'¹¹²³ was. Hoewel tot nu toe weinig formele tevredenheidsonderzoeken zijn verricht over de versterking ontwikkelen de minister en NCG een tevredenheidsmonitor die zij vanaf zomer 2021 periodiek willen publiceren.¹¹²⁴

1110 'Groningse bevestigingsregio boos op Wiebes vanwege onzekerheid over versterken', *Cobouw* 23 mei 2018.

1111 Aedes 2018.

1112 *Voortgang van de versterkingsopgave* 2019, p. 29.

1113 *Kwartalrapportage Q2* 2018, p. 14; de ombudsman sprak van 'extra onrust en emoties': Nationale ombudsman 2018.

1114 *Halfjaarrapportage NCG* 2019, p. 12.

1115 *Klachten Jaarrapportage* 2019, p. 23-24.

1116 *Klachten Jaarrapportage* 2019, p. 25.

1117 *Beoordeling van de versterkingsaanpak* 2018, p. 12.

1118 *Beoordeling van de versterkingsaanpak* 2018, p. 6-7.

1119 *Beoordeling van de versterkingsaanpak* 2018, p. 11.

1120 *Rapportbrief* 2019, p. 2.

1121 *Klachten Jaarrapportage* 2019, p. 28.

1122 *Klachten Jaarrapportage* 2019, p. 28.

1123 Van der Linde, *De Groene Amsterdammer* 4 december 2019.

1124 *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 844, p. 4-5.

De grootste kritiek over de uitvoering van de risicogerichte aanpak betrof het (gebrek aan) tempo daarvan. Minister Wiebes liet zich gedurende 2019 kritisch uit over de uitvoering van de versterking onder het CVW, stelde dat afspraken niet werden nagekomen en onvoldoende opnames en beoordelingen plaatsvonden.¹¹²⁵ Uit een externe audit werd geconcludeerd dat CVW zijn data-huishouding onvoldoende op orde had waardoor de vorderingen in de planning onduidelijk waren.¹¹²⁶ Staatstoezicht op de Mijnen weet de tekortschietende voortgang deels aan een ‘gebrek aan regie’,¹¹²⁷ waarbij het CVW bijvoorbeeld niet handelde volgens de lokale plannen van aanpak maar vasthield aan eerder gemaakte afspraken; de NCG had ‘een relatief beperkt mandaat en geen eigen budget’.¹¹²⁸ Volgens onderzoekers was de vertraging tevens het resultaat van de betrokkenheid van verschillende overheden die voortdurend overlegden over de juiste toepassing van hernieuwde inzichten waarin ‘politieke gevoeligheden’ tussen Groningse bestuurders en Den Haag opleefden.¹¹²⁹ Ook de communicatie over het gebrek aan voortgang werd beklaagd en als onvoldoende beoordeeld.¹¹³⁰ Het *Dagblad van het Noorden* portretteerde vele Groningers die wachtten op versterking of nieuwbouw¹¹³¹ in de serie ‘Ik wacht’.¹¹³² De Nationale ombudsman stelde begin 2020: ‘Wacht niet langer, maar begin. Alleen op die manier kun je het vertrouwen van de bevolking langzaam terugwinnen ... Bovendien zie ik niet goed in waarom die operatie niet begint. Het geld is er, de plannen zijn er, de mensen. Begin dus eindelijk, zou ik zeggen.’¹¹³³ Staatstoezicht op de Mijnen karakteriseerde medio 2019 de situatie in de regio als een crisis vanwege ‘de omvang van de economische impact, de in toenemende mate groeiende maatschappelijke onrust als gevolg van de nog voor langere tijd aanwezige dreiging en het onvermogen van de overheid om deze adequaat aan te pakken, de langdurige stress en gezondheidsklachten van een deel van de bewoners in de regio, alsook de gestage aantasting van de democratische rechtstaat’.¹¹³⁴ De aanpak ‘bewoner centraal’ werd onvoldoende nageleefd: ‘De realiteit is dat bewoners dit nog lang niet altijd ervaren. Hiervoor is meer communicatie nodig en voldoende bewonersbegeleiding die met goede informatie het eerlijke verhaal vertelt.’¹¹³⁵ De Nationale ombudsman constateerde ‘dat de impact van versterken op bewoners groot is’;¹¹³⁶ onderzoekers vatten gevoelens onder Groningers samen als ‘ingrijpend’, ‘onmacht’, ‘murw en moe’;¹¹³⁷ ook de adviescommissie rond immateriële schade waarschuwde dat ‘de emotionele impact van de versterkingsoperatie

1125 *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 638.

1126 *Assessment stand van zaken versterken* 2019.

1127 *Voortgang van de versterkingsopgave* 2019, p. 29.

1128 *Voortgang van de versterkingsopgave* 2019, p. 30.

1129 Derksen & Gebben 2020, p. 31; zie ook Stroebe e.a., *Professionals over versterkingsoperatie* 2020; Bovenhoff e.a. 2021.

1130 *Jaarverslag NCG* 2020, p. 24; *Voortgang van de versterkingsopgave* 2019, p. 32; *Advies over de versterkingsopgave en de versnellingsmaatregelen* 2020, p. 17; *Klachten Jaarrapportage* 2020, p. 23; Stroebe e.a., *Professionals over versterkingsoperatie* 2020, p. 19-23.

1131 *Voortgang van de versterkingsopgave* 2019, p. 11.

1132 *Ik wacht* 2019.

1133 Van Hofslot, *Dagblad van het Noorden* 8 februari 2020.

1134 *Voortgang van de versterkingsopgave* 2019, p. 12.

1135 SodM 3 februari 2020.

1136 Nationale ombudsman 2018.

1137 Stroebe e.a., *Professionals over versterkingsoperatie* 2020, p. 28-31.

wordt onderschat. Als er geen scheuren zijn te zien, kan er toch aanzienlijke psychische belasting zijn'.¹¹³⁸ Hoewel gedurende 2020 betere resultaten en voortgang werden geboekt, bleef Staatstoezicht sceptisch over versnellingsmogelijkheden en de beoogde uitvoeringsplanning van de gemeentelijke plannen van aanpak, ook vanwege de coronacrisis.¹¹³⁹ Bouwers klaagden over de trage voortgang en kleinere bouwers wezen opnieuw op de rol die grotere bouwbedrijven speelden in de uitvoering vanwege het Bouwakkoord,¹¹⁴⁰ maar een bouwdirecteur signaleerde eind 2020: 'Langzaam wordt de situatie beter. Eindelijk lijkt er werk los te komen.'¹¹⁴¹

Een andere klacht over de versterkingsoperatie was gericht op de methodiek achter de risicogerichte aanpak. Volgens onderzoekers was sprake van een 'moeras'¹¹⁴² en een flinke botsing tussen theorie en werkelijkheid.¹¹⁴³ Het HRA-model van NAM dat werd gebruikt om prioritering te bepalen moest volgens SodM ten minste beter worden uitgelegd aan bewoners¹¹⁴⁴ maar nog beter zou zijn om het HRA-model te laten valideren of het gebruik te stoppen.¹¹⁴⁵ Staatstoezicht sloot aan bij kritiek van de Onafhankelijke Raadsman,¹¹⁴⁶ aardbevingsgemeenten,¹¹⁴⁷ gedupeerden,¹¹⁴⁸ belangenorganisaties,¹¹⁴⁹ Kamerleden en de provincie.¹¹⁵⁰ Naast de rol die schadeveroorzaker NAM speelde in het model waarschuwden onderzoekers dat 'burgers niet zullen begrijpen (en geloven) dat alleen door het opnieuw maken van de sommen hun huis, dat vorig jaar nog onveilig was, inmiddels weer geheel veilig is.'¹¹⁵¹

Ook de toepassing van de NPR resulteerde in conflicten. Betrokken experts verwachtten dat alle woningen in het aardbevingsgebied volgens de NPR versterkt zouden moeten worden, omdat 'het om bouwnormen gaat die bijvoorbeeld ook voor nieuwe woningen gelden. Oudere panden zullen altijd moeten worden versterkt om aan die eisen te voldoen.'¹¹⁵² SodM en de minister wilden steeds gebruikmaken van de nieuwste versie van de NPR, om te voorkomen dat gebouwen werden versterkt waar dit volgens laatste inzichten niet nodig was.¹¹⁵³ De regio wilde echter geen nieuwe veiligheidsnorm omdat dit resulteerde in 'grotere ongelijkheid en extra vertraging in de versterkingsoperatie';¹¹⁵⁴ burgers begrepen

1138 Verheij, Loth & Van Boom 2019, p. 11.

1139 *Advies over de versterkingsopgave en de versnellingsmaatregelen* 2020, p. 16, 23; *Beoordeling lokale versterkingsplannen* 2020, p. 8-10.

1140 *Advies over de versterkingsopgave en de versnellingsmaatregelen* 2020, p. 10; Veenstra, *Cobouw* 13 februari 2020.

1141 De Leeuw, *Cobouw* 9 november 2020.

1142 Derksen & Gebben 2020, p. 31.

1143 Derksen & Gebben 2020; Bovenhoff e.a. 2021.

1144 *Voortgang van de versterkingsopgave* 2019, p. 28.

1145 *Beoordeling van de versterkingsaanpak* 2018, p. 14; *Onderzoek naar gebruik NPR 9998 en HRA* 2020.

1146 *Klachten Jaarrapportage* 2019, p. 26.

1147 Drent, *RTV Noord* 25 februari 2019.

1148 Bakker, *Dagblad van het Noorden* 11 maart 2019.

1149 Groninger Gasberaad 14 september 2018.

1150 De Waal, *NOS* 6 september 2018.

1151 Derksen & Gebben 2020, p. 19.

1152 Derksen & Gebben 2020, p. 15.

1153 *Beoordeling lokale versterkingsplannen* 2020, p. 3.

1154 Braakman, *RTV Noord* 22 juni 2020; 'Poging om gesprek tussen Rijk en bevingsregio weer op gang te brengen', *RTV Noord* 30 juni 2020.

niet dat zij andere beoordelingen ontvingen dan hun burelen.¹¹⁵⁵ In de bestuurlijke afspraken van november 2020 werd vastgelegd dat met de nieuwste NPR werd gewerkt en Groningers zouden worden gecompenseerd als zij vanwege de nieuwe inzichten minder versterking of verbouwing zouden ontvangen.¹¹⁵⁶

Het onderscheid dat in het Groningse dossier werd gemaakt tussen schadeherstel en versterking was volgens een *critical review* door betrokkenen ‘slechts theoretisch’.¹¹⁵⁷ Versterkingsadviezen waren volgens hen vaak resultaat van de fundamentele schade die woningen door de aardbevingen hadden opgelopen, terwijl schadeherstel vooral cosmetische schade afhandelde. Proceskosten van de versterking wogen niet op tegen de daadwerkelijke kosten: ‘De beoordelingen door de ingenieursbureaus kosten tussen € 10.000 en € 100.000, bij huizen die vaak niet meer dan 1 tot 2 ton kosten.’¹¹⁵⁸ Volgens betrokkenen werd andere kennis dan technische amper benut, zowel van andere disciplines als ervaringen uit de praktijk of uit pilots.¹¹⁵⁹ Ook de Reflectiecommissie Nieuwbouwregeling gaf aan dat ‘onvoldoende ‘power of balance’ is van andere disciplines, waardoor het constructieve en bouwtechnische een overdaad aan gegevens oplevert zonder een noodzakelijke kritische reflectie daarop.’¹¹⁶⁰ Modellen waarmee ingenieurs de woningen beoordeelden konden dermate verschillen dat ‘in het ergste geval ... de ene ingenieur [adviseerde] om 10 keer zoveel te vertimmeren als de andere.’¹¹⁶¹ De Algemene Rekenkamer wees op de hoge beoordelingskosten – ongeveer € 50.000 per woning¹¹⁶² – en vond deze ‘disproportioneel’,¹¹⁶³ zeker gezien het feit dat uit een beoordeling tevens kon blijken dat níét tot versterking zou worden overgegaan.

Door de vele wijzigingen in het versterkingsbeleid zijn veel verschillende groepen ontstaan; er is een impact op ‘dorps- of buurtgemeenschappen’.¹¹⁶⁴ Bewoners van het dorp Overschild, dat een pilot moest vormen in de versterking, richtten de Dorpsbelangenwerkgroep Versterking Overschild (DVO) op om hun standpunten richting NCG te kunnen bundelen. Zij stelden het Witboek Versterking Overschild¹¹⁶⁵ op en presenteerden dit aan de gemeente. Hoewel dit initiatief aanvankelijk enthousiast werd ontvangen,¹¹⁶⁶ stelden de bewoners in een overleg met de Nationale ombudsman drie jaar later vast dat van hun plannen niets terecht was gekomen vanwege de ‘batch’ aanpak van de NCG; er was wel geïnspecteerd, maar niet uitgevoerd.¹¹⁶⁷ Het feit dat verschillende regimes op hen van toepassing zijn, vanwege de ‘batch’ aanpak, werkte als een ‘splijtzwaam’: ‘Door de overheid is het dorp in drieën gedeeld en krijgen we opeens vetes. ... Op DVO-vergaderingen zeg ik nu dat de procedures bij mij goed verlopen, maar

1155 Derksen & Gebben 2020, p. 26; Stroebe e.a., *Professionals over versterkingsoperatie* 2020, p. 14-16.

1156 *Bestuurlijke afspraken versterking* 2020, p. 1-2.

1157 Derksen & Gebben 2020, p. 16.

1158 Derksen & Gebben 2020, p. 20.

1159 Derksen & Gebben 2020, p. 21-22.

1160 *Reflectie op de Nieuwbouwregeling* 2018, p. 30.

1161 Derksen & Gebben 2020, p. 12.

1162 *Verantwoordingsonderzoek BZK* 2021, p. 56.

1163 *Verantwoordingsonderzoek BZK* 2021, p. 64.

1164 Stroebe e.a., *Professionals over versterkingsoperatie* 2020, p. 6.

1165 *Witboek Versterking Overschild* 2017.

1166 Interviews betrokkenen 2020.

1167 Van der Linde, *De Groene Amsterdammer* 4 december 2019.

ik kan gewoon niet enthousiast zitten zijn, dat is onmenselijk.’¹¹⁶⁸ De werkgroep voerde medio 2020 een (statistisch niet representatief) onderzoek uit en constateerde op basis hiervan dat communicatie doorgaans laat en onvolledig plaatsvond. Bewoners vonden voorgestelde tarieven en subsidies tekortschieten.¹¹⁶⁹ Een sprekend voorbeeld was het verschil tussen ‘batch 1467’ en ‘batch 1588’: voor de tweede ‘batch’ werd bij sloop/nieuwbouw de grootte van de nieuwbouw in kubieke meters berekend, waardoor – door nieuwe eisen voor hogere plafonds – bewoners een kleiner vloeroppervlak terugkregen, tenzij zij zelf financieel bijdroegen.¹¹⁷⁰ Ook in Opwierde-Zuid in Appingedam bestond ‘verdeeldheid in de wijk’;¹¹⁷¹ men stelde een manifest op. De Nationale ombudsman en Kinderombudsman wezen naar aanleiding van een bezoek aan de wijk in 2018 op drie concrete aandachtspunten voor minister Wiebes en de NCG. Groningers moeten meer informatie ontvangen, ook over de planning van de versterking; zij moeten een mogelijkheid tot inspraak krijgen zonder dat wordt geacht dat zij ‘er met elkaar uit... komen’;¹¹⁷² en een ruimhartige aanpak van de overheid is gewenst om ook kleinere problemen op te lossen: ‘Tijdens de versterkingsoperatie worden mensen met allerlei praktische problemen geconfronteerd, die zij vervolgens zelf moeten oplossen. Een deuropening die versmald is, waardoor de bank er opeens niet meer doorpast. Een schutting die maar tot de helft van de tuin loopt, omdat het budget op is.’¹¹⁷³

De onderzoekers van de *critical review* gaven aan dat het ook anders kon en wezen op Krewerd als positief voorbeeld: ‘de burger in Krewerd [krijgt] een architect en een constructeur toegewezen. Met zijn drieën nemen ze de stand van de woning op en met zijn drieën beslissen ze wat er moet gebeuren om weer een gezonde woning te krijgen. De NCG heeft aan de plannen reeds goedkeuring verleend en binnenkort zal de versterking in Krewerd een aanvang nemen.’¹¹⁷⁴ Het HRA-model en een ingenieursbureau kwamen hier niet aan te pas, en hoewel dit mogelijke risico’s met zich meebracht, gaven betrokkenen aan dat die berekeningen ook onzekerheden bevatten. Bovendien hadden bewoners zo de regie, en was het proces sneller en goedkoper.¹¹⁷⁵ Een vergelijkbaar succes was zichtbaar in Loppersum, waar in de zomer van 2020 de negende versterkte school werd opgeleverd. Deze versterkingsoperatie was het resultaat van afspraken tussen gemeente en NAM en vormde geen onderdeel van het werk van CVW of NCG. Volgens de wethouder hebben betrokkenen ‘continu ons best moeten doen om de organisatiediscussie buiten de deur te houden. Die hadden wij helemaal niet nodig. Het is volledig losgelaten en dat heeft er mede voor gezorgd dat het gelukt is.’¹¹⁷⁶

De effecten van sectorale programma’s zoals het Zorgprogramma en Scholenprogramma en de mate van overlast die deze met zich meebrengen

1168 Van der Linde, *De Groene Amsterdammer* 9 oktober 2019.

1169 *Rapportage DVO Onderzoek Batch 1588* 2020.

1170 *Aanhangsel van de Handelingen* 2020/21, nr. 667, p. 3.

1171 *Kwartaalrapportage Q1* 2018, p. 13.

1172 *Opbrengsten bezoek Appingedam* 2018, p. 2.

1173 *Opbrengsten bezoek Appingedam* 2018, p. 2.

1174 Derksen & Gebben 2020, p. 28.

1175 Derksen & Gebben 2020, p. 28-29.

1176 Drent, *RTV Noord* 7 juli 2020.

vormden volgens onderzoekers een ‘blinde vlek’.¹¹⁷⁷ Ook het Erfgoedprogramma was onvoldoende ingericht om eigenaren van monumentale woonpanden te kunnen helpen volgens een *critical review*. Veiligheid voerde in het beleid de boven- toon, waardoor onvoldoende aandacht was voor de Groninger identiteit en de waarde van het cultureel erfgoed.¹¹⁷⁸ Er lijkt tegemoet te zijn gekomen aan de belangrijkste kritiekpunten uit deze studie met het nieuwe Erfgoedprogramma uit 2019 en het ingestelde Erfgoedloket.¹¹⁷⁹

Eind 2020 werd in een bestuurlijk akkoord besloten tot een bijdrage van Rijk en gemeenten van in totaal € 1,5 miljard; tevens lag de wetswijziging inzake de publiekrechtelijke verankering van de versterking voor in de Tweede Kamer. Hoewel het nog te vroeg is om de uitwerking van deze ontwikkelingen te beoordelen, kan worden vastgesteld dat GBB, Gasberaad en Vereniging Eigen Huis in een Sociaal Handvest pleitten voor een andere aanpak dan in de beoogde wetswijziging waar meer aandacht kwam voor het bewonersperspectief, onder meer via een integrale oplossing voor schade en versterken en een meer ruimhartige aanpak.¹¹⁸⁰ Ook de Tweede Kamer was kritisch op het voorstel, onder meer omdat deze schadeafhandeling en versterking niet integraal uitvoerde, funderingsschade onvoldoende aanpakte, en rechtsbescherming onvoldoende werd geacht; een aantal van deze bezwaren werd via amendementen enigszins verminderd.¹¹⁸¹ De aankondiging van de verantwoordelijke ministers tijdens de behandeling in de Eerste Kamer om de hun onwelgevallige amendementen niet uit te zullen voeren bij inwerkingtreding, onttaarde in scherpe kritiek van juristen,¹¹⁸² belangenvertegenwoordigers,¹¹⁸³ en politici.¹¹⁸⁴ Belangenvertegenwoordigers waren tevens kritisch op het bestuurlijk akkoord: zij zagen het aanbod van maximaal € 30.000 als een bezuiniging en vreesden dat Groningers akkoord zullen gaan met het geld omdat zij moegestreden zijn.¹¹⁸⁵ NRC trok een vergelijkbare conclusie.¹¹⁸⁶ Het Staatstoezicht waarschuwde medio 2021 dat ‘het tempo ... nog steeds bij verre onvoldoende’¹¹⁸⁷ was om te realiseren dat de versterkingsopgave volgens doelstelling per 2028 zou worden voltooid.

Heft in eigen hand/Eigen Initiatief

In het eerste jaar van het programma waarbij eigenaren hun eigen versterking organiseerden stelde de NCG vast dat zelfredzaamheid was vereist en dat die niet bij alle deelnemers aanwezig was.¹¹⁸⁸ Ondanks een aantal maanden vertraging vanwege validering van de rekenmethodes zag de NCG de pilot van de vijftig

1177 Busscher e.a. 2020, p. 14.

1178 Derksen & Gebben juli 2018.

1179 Busscher e.a. 2020, p. 124.

1180 *Sociaal Handvest Groningen* 2021.

1181 *Kamerstukken II* 2020/21, 35603, nr. 72; *Kamerstukken II* 2020/21, 35603, nr. 79.

1182 Voermans, NRC 11 juni 2021; zie ook het advies van Bureau Wetgeving van de Tweede Kamer: *Notitie Gedifferentieerde inwerkingtreding van wetten* 2021.

1183 Groninger Gasberaad 15 juni 2021.

1184 *Kamerstukken II* 2021/21, 35603, nr. 83.

1185 Braakman, RTV Noord 6 november 2020.

1186 Middel, NRC 6 november 2020.

1187 *Voortgang van de versterkingsopgave* 2021, p. 53.

1188 *Kwartalrapportage Q2* 2017, p. 13.

woningen als een succes: ‘de deelnemers [waren] erg tevreden’.¹¹⁸⁹ Een deelnemer aan het programma gaf aan dat hij ‘mazzel’ had dat hij mocht meedoen en geen onderdeel vormde van de reguliere versterkingsoperatie: ‘Terwijl andere bewoners in slepende procedures zijn beland, liep het bij ons redelijk vlot.’¹¹⁹⁰

De programma’s werden in 2018 enkele maanden stopgezet omdat minister Wiebes de toekomst van de versterkingsoperatie wilde herzien vanwege de verminderde gaswinning. De Onafhankelijke Raadsman ontving daar klachten over: er ‘waren al veel verwachtingen gewekt en men was al volop bezig met de voorbereidingen’. Toen werd aangekondigd dat het programma doorgang kon vinden, waren klagers sceptisch: ‘ik durf haast nog niet te geloven we daadwerkelijk verder kunnen We wachten de komende weken maar even af ... of dat er wederom haken en ogen worden opgeworpen die er eerder niet waren Eerst zien, dan geloven.’¹¹⁹¹ Voor de Raadsman was ‘de betrouwbaarheid van de Rijksoverheid ook in deze aanpak in het geding.’¹¹⁹²

Het Eigen Initiatief-programma werd met zo’n 250 Groningers op de wachtlijst stopgezet zodat de NCG haar risicogerichte aanpak kon uitvoeren.¹¹⁹³ Het Gasberaad toonde zich teleurgesteld dat het programma was stopgezet omdat trajecten waar bewoners de regie krijgen zeer op prijs werden gesteld door de regio. Aan de andere kant kreeg het Gasberaad ook klachten over het programma: ‘Het gaat bij veel mensen heel stroef en het duurt lang voordat er toestemming van de NAM komt. ... De CVW gaat dan met de pen door de bouwtekeningen heen met vragen als: “kunnen deze tegeltjes niet goedkoper?”’¹¹⁹⁴ Tweede Kamerleden rapporteerden medio 2020 over ‘breuklijnen’: ‘verschillen ... tussen mensen die meedoen aan het ene traject of het andere traject’.¹¹⁹⁵ In een motie werd de regering verzocht om met de deelnemers in gesprek te gaan en deze problemen op te lossen.¹¹⁹⁶ Betrokken eigenaren werkten binnen een werkgroep aan een Zwart-Witboek om deelnemers aan het programma praktische begeleiding te bieden tijdens de uitvoering.¹¹⁹⁷ Hoewel zij in deze bundel problemen schetsten, voornamelijk het gevolg van ‘al werkenderwijs “het wiel uitvinden”’¹¹⁹⁸ waren zij grotendeels positief over het toekomstperspectief en de ontstane communicatie en samenwerking met de NCG.

Nieuwbouwregeling

In de afspraken over de herijking van de NAM-Nieuwbouwregeling verzochten regionale bestuurders dat een reflectie zou plaatsvinden.¹¹⁹⁹ Een commissie onder leiding van de Rijksbouwmeester publiceerde begin 2018 haar rapport.¹²⁰⁰ Zij concludeerde dat de transparantie van en communicatie over de procedure

1189 *Kwartaalrapportage Q4 2018*, p. 16.

1190 Vereniging Eigen Huis 2019.

1191 *Klachten Jaarrapportage 2019*, p. 25.

1192 *Klachten Jaarrapportage 2019*, p. 24.

1193 NCG, ‘Eigen Initiatief’ 2020; Kolthof, *Dagblad van het Noorden* 14 maart 2019.

1194 Kolthof, *Dagblad van het Noorden* 14 maart 2019.

1195 *Handelingen II 2019/20*, nr. 91, item 5, p. 4.

1196 *Kamerstukken II 2019/20*, 33529, nr. 776.

1197 *Zwart-Wit Boek 2021*.

1198 *Zwart-Wit Boek 2021*, p. 6.

1199 *Kwartaalrapportage Q3 2017*, p. 22.

1200 *Reflectie op de Nieuwbouwregeling 2018*.

onvoldoende was en dat aanvragers bij onderhandelingen via de maatwerkprocedure ‘een kloof tussen hun kennis en ervaring op dit gebied, en de veel grotere expertise en ervaring van hun gesprekspartners bij de NAM’¹²⁰¹ ervoeren. De toekenningscommissie zou grotendeels moeten bestaan uit onafhankelijke deskundigen vanwege ‘een breed onbehagen ... over de prominente en dominante positie van de NAM in alle geledingen van het bevingsproject’,¹²⁰² hoewel zij niet constateerde dat NAM misbruik maakte van haar positie. Tevens raadde zij aan om een onafhankelijke beroepsinstantie in te stellen. Ook de NCG had opgemerkt: de ‘roep om onafhankelijkheid ... wordt steeds luider’.¹²⁰³

Daarnaast observeerde de reflectiecommissie dat gemeenten ‘buitenspel’¹²⁰⁴ stonden terwijl zij wel belangen hadden als grondeigenaar en als behartiger van de leefbaarheid. Volgens de reflectiecommissie was de maatwerkprocedure ‘langdurig, arbeidsintensief en de uitkomst is tot aan het einde onzeker’,¹²⁰⁵ waardoor vooral grote en complexe projecten, voornamelijk in de stad Groningen, vertraging opliepen.¹²⁰⁶ De nieuwbouwregeling was ‘in een betrekkelijk isolement tot uitvoering’¹²⁰⁷ gekomen. De commissie vond een rol voor de overheid en een ‘stimuleringsregeling’¹²⁰⁸ op zijn plaats, bij voorkeur via een percentageregeling waar tevens een vergoeding werd opgenomen voor ‘verminderde vastgoedwaardeontwikkeling (imago-schade)’.¹²⁰⁹ De commissie raadde aanvullend onderzoek aan om vast te stellen in hoeverre de procentuele vergoeding voldoende was voor gemaakte meerkosten.¹²¹⁰ Dit onderzoek zou medio 2018 worden opgeleverd volgens NCG en minister Wiebes¹²¹¹ maar is niet gepubliceerd. Medio 2020 werd in de toelichting op de publiekrechtelijke regeling gesteld dat ‘een onafhankelijke studie naar de hoogte en categorie-indeling van de percentages’ werd uitgevoerd en dat de regeling waar nodig zou worden aangepast. Tot op heden is de publieke Nieuwbouwregeling niet verder geëvalueerd.

In een juridische analyse stelden Knot en Van Eijk dat de Nieuwbouwregelingen zoals uitgevoerd door NAM niet voldeden aan de schadevergoedingsplicht die de exploitant van een mijnbouwwerk krachtens art. 6:177 jo. 6:184 BW toekomt rondom preventie.¹²¹² NAM beperkte zich in de regeling tot bouwwerken van meer dan € 33.000 terwijl deze ondergrens niet is opgenomen in de wet. Daarnaast vergoedde zij slechts maatregelen om de ‘Near Collapse’ grenstoestand te voorkomen, waardoor maatregelen tegen ‘significante beschadigingen

1201 *Reflectie op de Nieuwbouwregeling* 2018, p. 15.

1202 *Reflectie op de Nieuwbouwregeling* 2018, p. 24.

1203 *Meerjarenprogramma* 2016, p. 9.

1204 *Reflectie op de Nieuwbouwregeling* 2018, p. 11.

1205 *Reflectie op de Nieuwbouwregeling* 2018, p. 12.

1206 *Reflectie op de Nieuwbouwregeling* 2018, p. 15, 18; ‘Bouwers zien af van bevestigingsbestendig bouwen door houding NAM’, *RTV Noord* 28 februari 2017; ‘Stad dreigt met rechtszaak om uitblijven nieuwbouwregeling’, *RTV Noord* 24 mei 2017; ‘Stad kraakt kersverse nieuwbouwregeling NAM’, *RTV Noord* 3 juli 2017; ‘Stad wil NAM niet op stoel van architect’, *Dagblad van het Noorden* 3 juli 2017; ‘Twee belangrijke woningbouwprojecten Stad vertraagd door nieuwe regeling NAM’, *RTV Noord* 20 juli 2017; Hulscher, *RTV Noord* 12 juli 2017; Jach, *RTV Noord* 15 december 2018.

1207 *Reflectie op de Nieuwbouwregeling* 2018, p. 21.

1208 *Reflectie op de Nieuwbouwregeling* 2018, p. 26-27.

1209 *Reflectie op de Nieuwbouwregeling* 2018, p. 11.

1210 *Reflectie op de Nieuwbouwregeling* 2018, p. 30.

1211 NCG 8 juni 2018; *Aanhangsel van de Handelingen* 2017/18, nr. 2626.

1212 Knot & Van Eijk, *MvI* 2019, p. 151-162.

aan de constructie¹²¹³ niet werden genomen. Ook begrepen Knot en Van Eijk niet waarom gebruik werd gemaakt van een abstracte percentageregeling, als het mogelijk is de schade te berekenen door de genomen concrete bouwmaatregelen te vergoeden.¹²¹⁴ De voordelen van een gestroomlijnde regeling kon volgens hen niet compenseren voor de ‘onbillijke en onrechtvaardige afhandeling’.¹²¹⁵ Ten slotte werd via de Nieuwbouwregeling steeds getoetst aan de meest recente versie van de NPR. Omdat sprake kon zijn van voortschrijdend inzicht, kon dit betekenen dat minder of geen veiligheidsmaatregelen benodigd waren dan verwacht bij aanvang van het project. Zij stelden dat projectontwikkelaars in die gevallen ten onrechte geen vergoeding konden ontvangen voor deze – omwille van de aardbevingen benodigde – aanvullende ontwerp- en ontwikkelkosten, en wezen erop dat het voortdurend doorontwikkelen van bouwprojecten nogal eens resulteert in vertraging.¹²¹⁶ Volgens Knot en Van Eijk bekleedde NAM via de nieuwbouwregeling ‘een zekere machtspositie’¹²¹⁷ waardoor projectontwikkelaars waarschijnlijk besloten geen versterkingsmaatregelen aan te brengen als zij het niet eens werden met NAM. Zij onderschreven mede daarom het belang van een publiekrechtelijke regeling.¹²¹⁸

Regeling energiebesparing aardbevingsbestendige woningen

Er is vrijwel geen reactie te vinden over de verduurzamingsregeling rondom de versterking. Alleen de adviescommissie rond immateriële schade merkte over de regeling op dat zij in haar gesprekken ‘niet hebben gehoord dat... de regeling... door de Groningers als een financieel gebaar worden gezien dat genoegdoening verschaft. Dat heeft wellicht te maken met het feit dat deze regelingen niet zijn gepresenteerd als genoegdoening voor aardbevingsschade.’¹²¹⁹ Wellicht dat dit zal veranderen na de bestuursafspraken van november 2020 waarin werd besloten de subsidieregeling uit te breiden.¹²²⁰ Het budgetplafond voor 2021 en de werkwijze via volgorde van binnenkomst betekende echter dat de site van uitvoerder SNN crashte en de regeling slechts vijf dagen openstond¹²²¹, wat volgens Kamerleden leidde tot meer ‘verdeeldheid... [e]n tot meer stress’¹²²² onder Groningers.

Pilot MKB-compensatieregeling

Bij de bekendmaking van de regeling stelde werkgeversorganisatie VNO-NCW dat het een goede stap was: ‘Fijn dat de ondernemers eindelijk worden gezien in het aardbevingsdossier.’¹²²³ Omdat de regeling slechts een pilot voor tientallen ondernemers betrof, merkte zij op dat veel meer ondernemers hulp konden gebruiken. De regeling was bedoeld als pilot van een jaar, maar er is geen evaluatie van de regeling

1213 Knot & Van Eijk, *MvV* 2019, p. 158.

1214 Knot & Van Eijk, *MvV* 2019, p. 158-159.

1215 Knot & Van Eijk, *MvV* 2019, p. 159.

1216 Knot & Van Eijk, *MvV* 2019, p. 157.

1217 Knot & Van Eijk, *MvV* 2019, p. 160.

1218 Knot & Van Eijk, *MvV* 2019, p. 160-161.

1219 Verheij, Loth & Van Boom 2019, p. 15.

1220 *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 830.

1221 ‘Helaas: de subsidie is al op’, *RTV Noord* 7 juli 2021.

1222 *Aanhangsel Handelingen II* 2020/21, nr. 2021Z13221, p. 2.

1223 Jach, *RTV Noord* 29 oktober 2018.

bekend en geen vervolg, terwijl in de regeling en toelichting was opgenomen dat een ‘definitieve regeling’¹²²⁴ zou volgen na opgedane ervaring.¹²²⁵ De minister van EZK merkte in de Tweede Kamer op dat hij in gesprekken met ondernemers had geconstateerd ‘dat de inhoud van de regeling zeker nuttig is, maar vanwege tegenvallende resultaten bij de uitvoering van de versterkingsoperatie niet heeft geleid tot meer aanvragen. Een aanvraag is pas zinvol als een ondernemer zicht heeft op de omvang en duur van de versterking en de impact daarvan op zijn bedrijfsvoering.’¹²²⁶

De Commissie Bijzondere Situaties, Onafhankelijke Raadsman en de Groninger Bodem Beweging signaleerden meermaals dat ondernemers in het aardbevingsgebied onvoldoende steun kregen, omdat zij veelal niet in aanmerking kwamen voor bestaande regelingen. Zij pleitten voor meer maatregelen gericht op ondernemers.¹²²⁷ Uit onderzoek van Gronings Perspectief bleek dat 45% van de geënquêteerde ondernemers en 70% van de geënquêteerde ondernemers met een eigen bedrijfspand nadeel ondervond van de gevolgen van de gaswinning. De ondernemers gaven aan schadekosten vaak zelf te dragen omdat zij niet wilden wachten op procedures en dat zij veel tijd kwijt waren aan procedures rond schadeherstel en versterking. Zij vonden het onterecht dat hun problemen veelal werden weggezet als ‘regulier ondernemersrisico’.¹²²⁸

8.5.4.3 Terugblik en resultaten versterking gebouwen

In de versterkingsaanpak zijn grofweg drie ‘regimes’ te beschouwen, die onderling nog verder zijn in te delen. De versterking via NAM kende in 2015 een langzame start: er waren door CVW enkele tientallen woningen opgenomen in een versterkingsprogramma en afspraken gemaakt met woningcorporaties. Per juni 2015 kreeg de NCG de regie over de versterking, zonder bevoegdheden om de uitvoering te kunnen monitoren of sturen. De gebiedsgerichte aanpak uit het Meerjarenprogramma kwam dan ook moeilijk op gang. Het CVW haalde jaar op jaar de afspraken over aantallen inspecties en beoordelingen niet. Met de aangekondigde vermindering van de gaswinning in maart 2018 volgde meer vertraging: voor een groot aantal woningen in het versterkingsprogramma werd de uitvoering (tijdelijk) stopgezet. Hoewel de minister op advies van de Mijnraad de gedane toezeggingen zo veel mogelijk wilde nakomen, kwam de NCG pas eind dat jaar met de nieuwe risicogerichte opzet in een nieuw Plan van Aanpak, dat vervolgens moest worden uitgewerkt via lokale plannen. Het is gezien de schaal van de versterking, waarin zo’n 26.000 adressen zouden moeten worden beoordeeld aan de hand van veiligheidsnormen, logisch dat de minister en NCG de versterking wilde laten af- en samenhangen van en met grotere regionale plannen, maar overeenstemming bereiken met al die instanties zorgde en zorgt voor veel vertraging in de uitvoering. Gekoppeld met alle voortschrijdende inzichten en technische discussies over wat veilig was, leverde dat voor de Groningers jarenlange onzekerheid op.

1224 *Pilot MKB-Compensatieregeling bij Versterken* 2018, p. 8.

1225 NCG 4 november 2018, p. 3.

1226 *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 662, p. 10.

1227 *Jaarverslag* Commissie Bijzondere Situaties 2019, p. 19; *Klachten Jaarrapportage* 2019, p. 2; *Jaarverslag* Commissie Bijzondere Situaties 2020, p. 20; ‘Groninger Bodem Beweging wil óók compensatie voor mkb’ers voor financiële gevolgen aardbevingsproblematiek’, *Dagblad van het Noorden* 18 mei 2020.

1228 Stroebe e.a., *De sociale impact* 2020, p. 7.

Met de uitvoering is tot op heden weinig vooruitgang geboekt. Tot eind 2020 was volgens de NCG van de werkvoorraad van 26.724 bij 1.769 adressen het versterkingstraject afgerond; bij 3.161 adressen moest de versterking nog in zijn geheel worden opgestart. De bestuurlijke afspraken van november 2020 en de aankomende wetswijziging van de Tijdelijke wet Groningen beogen om na jaren van relatieve stilstand en voortdurende herbezinning met aanvullend budget nu wél tot meer voortvarende uitvoering te komen, maar medio 2021 gaf de NCG aan dat ‘nog niet duidelijk’¹²²⁹ was of zij haar jaarlijkse doelstelling zou halen.

8.5.5 *Leefbaarheidsmaatregelen*

In aanvulling op de vergoedingen voor drie soorten schade – fysieke schade, waardedaling en immateriële schade – en de versterkingsoperatie, kende het schadebeleid rond de gaswinning in Groningen ook verscheidene leefbaarheidsmaatregelen. NAM kende haar eigen Leefbaarheid- en Duurzaamheidsprogramma, waarlangs zij verschillende initiatieven in het aardbevingsgebied ondersteunde. Begin 2014 werd in een bestuursakkoord vastgelegd dat NAM, provincie en gemeenten (aanvullend) budget vrijmaakten om een leefbaarheidsprogramma op te zetten dat tot 2019 zou functioneren. Dit programma, wat ‘Kansrijk Groningen’ werd getiteld en onder regie van de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) werd uitgevoerd, bestond uit drie sporen: projecten die zich richtten op gemeenten, regionale programma’s, en ondersteuning van bewonersinitiatieven. Ook werd, in lijn met het bestuursakkoord, Economic Board Groningen (EBG) opgericht, dat zich focuste op economisch perspectief voor de regio.

Eind 2018 kwamen de verschillende betrokken bestuurders met de opvolging van deze programma’s: onder de noemer Nationaal Programma Groningen (NPG) zou tot aan 2030 een verscheidenheid aan leefbaarheidsmaatregelen worden geïnitieerd, gecoördineerd en gefinancierd: het NPG zou zo’n € 1,15 miljard gaan beslaan, gezamenlijk betaald door NAM en Rijk. Vanaf 2019 begonnen de eerste initiatieven en uitwerkingen onder de vlag van de NPG; gemeenten en provincie werden gevraagd plannen op te stellen en via ‘Toukomst’ konden individuele Groningers projecten en ideeën aandragen. De diverse projecten zullen de komende jaren verder worden uitgewerkt en uitgevoerd.

In deze paragraaf beschrijf ik deze leefbaarheidsmaatregelen voor het aardbevingsgebied grotendeels op chronologische wijze: eerst behandel ik de leefbaarheidsprogramma’s onder regie van NAM, de leefbaarheidsprogramma’s gecoördineerd door de NCG en de initiatieven vanuit Economic Board Groningen, die ongeveer synchroon plaatsvonden; daarna bespreek ik de ontwikkelingen rond het Nationaal Programma Groningen.

8.5.5.1 *Opzet en verloop van leefbaarheidsmaatregelen*

Als onderdeel van het bestuursakkoord uit 2014 werd budget vrijgemaakt voor een ‘forse impuls’¹²³⁰ van de leefbaarheid van het aardbevingsgebied. De maat-

¹²²⁹ NCG 24 augustus 2021.

¹²³⁰ Bestuursakkoord 2014, p. 6.

regelen uit het bestuursakkoord zouden lopen van 2014 tot 2019.¹²³¹ NAM stelde € 35 miljoen beschikbaar voor besteding door de Dialoogtafel en kende hiernaast een eigen leefbaarheidsprogramma van € 25 miljoen.¹²³² Ook kon worden geput uit € 25 miljoen die provincie en gemeenten reeds voor leefbaarheid hadden gereserveerd.¹²³³

Leefbaarheidsprogramma's onder regie NAM

NAM ondersteunde reeds voor de aardbevingen en bijbehorende schadeproblematiek de Groningse regio via diverse leefbaarheidsinitiatieven, zoals bijdragen aan musea, cultuur en sport.¹²³⁴ Het NAM Leefbaarheid- en Duurzaamheidsprogramma '[ondersteunde] Groningse bottom-up initiatieven die inzetten op een structurele verbetering van de leefbaarheid, duurzaamheid en waardering van de regio.'¹²³⁵ Van 2014 tot en met 2019 stelde NAM € 25 miljoen beschikbaar, zoals vastgelegd in het Bestuursakkoord.

Een aanvraag moest gericht zijn op 'over het algemeen grotere initiatieven die bijdragen aan het versterken van de leefbaarheid in de omgeving',¹²³⁶ met een gevraagde financiële ondersteuning van minstens € 10.000. Aanvragen konden in principe worden ingediend door inwoners, maatschappelijke organisaties of ondernemingen zonder winstoogmerk van de gemeenten Appingedam, Bedum, Delfzijl, De Marne, Eemshaven, Loppersum, Ten Boer, Winsum en Slochteren, hoewel ook partijen uit andere dorpen 'die te maken hebben met de gevolgen van de gaswinning uit het Groningengasveld'¹²³⁷ een aanvraag konden indienen. Na een gesprek met de aanvrager toetste NAM de aanvraag; NAM kon naar eigen inzicht besluiten een aanvraag voor te leggen aan een onafhankelijke Adviescommissie bestaande uit 'personen die vanuit een verschillende expertise betrokken zijn bij de regio'.¹²³⁸ Toekenning geschiedde op basis van de bijdrage van het project aan de kwaliteitsverbetering van de leefbaarheid of sociale cohesie, de bijdrage aan het perspectief van de regio, de duurzaamheid van het project, het draagvlak voor het project, de aansluiting bij andere plannen of projecten, in hoeverre het plan 'zonder obstakels'¹²³⁹ was en de mate van cofinanciering. Als een financiële bijdrage werd toegewezen, werden per project afspraken over tegenprestaties gemaakt.

Binnen het Leefbaarheid- en Duurzaamheidsprogramma zijn 500 aanvragen in ontvangst genomen.¹²⁴⁰ Gehonoreerde aanvragen waren lokale initiatieven zoals speeltuinen, recreatieve natuur, buurtschoolpleinen, dorpstuinen, en vernieuwing van voorzieningen van sportverenigingen.¹²⁴¹ NAM honoreerde ongeveer 200

1231 Bestuursakkoord 2014, p. 2; *Notitie Leefbaarheidsprogramma NCG* 2016, p. 7-8.

1232 Bestuursakkoord 2014, p. 6.

1233 Bestuursakkoord 2014, p. 9.

1234 Brandsma, Ekker & Start 2016, p. 163.

1235 NAM, 'Leefbaarheid en duurzaamheidsprogramma' 2018.

1236 NAM, 'Leefbaarheid en duurzaamheidsprogramma' 2018.

1237 NAM, 'Leefbaarheid en duurzaamheidsprogramma' 2018.

1238 NAM, 'Leefbaarheid en duurzaamheidsprogramma' 2018.

1239 NAM, 'Leefbaarheid en duurzaamheidsprogramma' 2018.

1240 NAM, 'Leefbaarheid en duurzaamheidsprogramma' 2018.

1241 *Maatschappelijke Effecten Inventarisatie* 2017, p. 50-51; NAM, 'Leefbaarheidsprojecten' 2020.

aanvragen, maar rapporteerde niet hoeveel budget hieraan is uitgegeven. Het programma liep tot en met 2019 en is per 2020 beëindigd.¹²⁴²

Een speciaal onderdeel van het programma werd gevormd door Elk Dorp een Duurzaam Dak, dat als oogmerk had om binnen ieder dorp binnen de aardbevingsgemeenten een financiële bijdrage te leveren voor een duurzame ontmoetingsplek.¹²⁴³ Het programma liep van 2016 tot 2018 en kende negen toekenningsrondes.¹²⁴⁴ De uitvoering werd verzorgd door het collectief Groninger Dorpen.¹²⁴⁵ 69 dorpshuizen hebben een bijdrage gevraagd voor duurzame aanpassingen, waarvoor in totaal € 2,6 miljoen werd toegekend. Aangezien het budget voor het programma € 5 miljoen behelsde en dus nog niet was uitgeput, werden andere dorpen aangespoord binnen het reguliere Leefbaarheid- en Duurzaamheidprogramma van NAM een aanvraag te doen.¹²⁴⁶ Ook kende NAM het programma Herbestemming Cultureel Erfgoed, waarlangs eigenaren van erfgoed zoals kerken, molens, borgen, boerderijen, of beeldbepalende gebouwen een financiële bijdrage konden aanvragen. Het programma beoogde om deze gebouwen een tweede leven te geven via behoud, herstel en herbestemming. NAM werkte voor de uitvoering van dit programma samen met Libau.¹²⁴⁷

Leefbaarheidsprogramma's 'Kansrijk Groningen' onder regie NCG 2014-2018

De Dialoogtafel kwam vanuit haar regierol medio 2014 met een driesporenbeleid rondom de leefbaarheidsprogramma's: projecten die zich richtten op gemeenten, regionale programma's, en ondersteuning van bewonersinitiatieven.¹²⁴⁸ Na het opheffen van de Dialoogtafel werd besloten dat de Nationaal Coördinator Groningen via het Meerjarenprogramma de regie zou voeren op de leefbaarheidsprogramma's.¹²⁴⁹

Gemeenten werd budget geboden voor gemeentelijke herstructurering. Het totale budget van bijna € 16 miljoen werd naar inwoneraantal over de aardbevingsgemeenten verdeeld. Gemeenten konden vanaf januari 2015 aanvragen indienen voor herstructureringsprojecten.¹²⁵⁰ Het budget was bedoeld voor initiatieven die vanwege hun omvang gemeentelijk geregeld zouden worden en niet door lokale initiatieven tot stand kwamen, zoals herinrichting van gebieden na sloop of het verduurzamen van scholen.¹²⁵¹ Aanvankelijk werd het budget verdeeld door de Dialoogtafel; dit werd na opheffing overgenomen door de NCG.¹²⁵² De NCG voegde als toetsingscriterium toe dat de projecten een relatie moesten hebben tot de aardbevingen of versterkingsopgave.¹²⁵³ Gemeenten ontvingen alleen hun aandeel in het budget als zij een kwalitatief voldoende plan indienden in de ogen

1242 NAM, 'Leefbaarheid en duurzaamheidprogramma' 2021.

1243 Kansrijk Groningen 2019.

1244 NAM 21 februari 2019.

1245 *Notitie Leefbaarheidsprogramma NCG* 2016, p. 4.

1246 NAM 7 maart 2019.

1247 Kansrijk Groningen, 'Herbestemming cultureel erfgoed' 2019; Libau 2019.

1248 *Tussenevaluatie* 2019, p. 5.

1249 *Notitie Leefbaarheidsprogramma NCG* 2016, p. 3.

1250 *Tussenevaluatie* 2019, p. 5.

1251 Kansrijk Groningen 2017; *Notitie Leefbaarheidsprogramma NCG* 2016, p. 12-13.

1252 *Notitie Leefbaarheidsprogramma NCG* 2016, p. 5.

1253 *Tussenevaluatie* 2019, p. 9.

van de NCG en haar onafhankelijke toetsingscommissie.¹²⁵⁴ In totaal werden 28 aanvragen gehonoreerd. Anno 2019 waren negen van deze projecten afgerond.¹²⁵⁵ De meeste projecten waren gericht op vernieuwing van (winkel)centra en het samenvoegen van voorzieningen zoals scholen vanwege de bevolkingskrimp in de regio.¹²⁵⁶

Via het spoor van de regionale programma's werden drie projecten ingesteld: Snel Internet Groningen, Lokale energietransitie, en Dorpsvisies en landschap. (Elk Dorp een Duurzaam Dak en Herbestemming Cultureel Erfgoed, onder regie van NAM, vielen ook onder dit regionale spoor.)¹²⁵⁷

Snel Internet Groningen kende een lange aanlooptijd. Het programma had als doel iedereen in Groningen – ook buiten het aardbevingsgebied¹²⁵⁸ – toegang tot breedbandinternet te kunnen verstrekken. Nadat onderzoek uitwees dat het niet rendabel zou zijn om breedbandinternet door de markt te laten aanleggen, vooral buiten de bebouwde kom,¹²⁵⁹ en een inventarisatie onder inwoners en ondernemers uitwees dat wel behoefte was aan sneller internet,¹²⁶⁰ stelden Gedeputeerde Staten van de Provincie Groningen krachtens de kaderverordening een subsidie-regeling op.¹²⁶¹ De subsidie was gericht op privaatrechtelijke rechtspersonen die de internetverbinding konden realiseren¹²⁶² en vergoedde maximaal 80% van de (subsidieabele) kosten van de aanleg.¹²⁶³ Vervolgens moest de subsidieontvanger de internetverbinding marktconform aanbieden.¹²⁶⁴ De regeling richtte zich op zogenaamde 'witte gebieden',¹²⁶⁵ waar de huidige internetsnelheid laag was en marktpartijen geen plannen hadden deze te verhogen.¹²⁶⁶ Het subsidieplafond bedroeg € 40 miljoen,¹²⁶⁷ waarvan € 30 miljoen als lening werd bijgedragen door de provincie, plus bijdragen van € 5 miljoen door de Economic Board Groningen en € 5 miljoen door NCG vanuit het leefbaarheidsprogramma.¹²⁶⁸ Drie aanbieders deden eind 2016 een subsidieaanvraag;¹²⁶⁹ de provincie selecteerde Rodin Broadband Groningen.¹²⁷⁰ Beoogd was dat Groningers eind 2018¹²⁷¹ waren aangesloten op het breedbandinternet. Het ontwerp van de regeling, de aanbesteding,¹²⁷² de wereldwijde toegenomen vraag naar glasvezel en 'perikelen met een Chinese telecomleverancier'¹²⁷³ leidden tot vertraging. In december 2017 werd de overeenkomst getekend. In de eerste helft van 2018 werd geïnventariseerd waar

1254 Kansrijk Groningen 2017.

1255 *Jaarverslag NCG* 2020, p. 15.

1256 *Tussenevaluatie* 2019, p. 7.

1257 *Notitie Leefbaarheidsprogramma NCG* 2016, p. 4.

1258 Provincie Groningen 12 oktober 2016.

1259 Provincie Groningen 2 maart 2015.

1260 *Tussenevaluatie* 2019, p. 10.

1261 Subsidieregeling 'Snel Internet' Groningen, *Provinciaal Blad* 2016, nr. 5560, p. 1.

1262 *Provinciaal Blad* 2016, nr. 5560, p. 2.

1263 *Provinciaal Blad* 2016, nr. 5560, p. 3, 7.

1264 *Provinciaal Blad* 2016, nr. 5560, p. 6.

1265 *Provinciaal Blad* 2016, nr. 5560, p. 5.

1266 Provincie Groningen 14 mei 2018.

1267 Subsidieplafond 'Snel Internet' Groningen, *Provinciaal Blad* 2016, nr. 5559.

1268 *Tussenevaluatie* 2019, p. 5.

1269 NCG 4 april 2017.

1270 Provincie Groningen 19 juli 2017.

1271 Provincie Groningen 1 september 2016.

1272 *Tussenevaluatie* 2019, p. 9.

1273 Provincie Groningen 30 september 2019.

behoefte was, waarbij aardbevingsgebieden als eerste aan de beurt waren.¹²⁷⁴ Minimaal 50% van de adressen die in aanmerking kwam voor een aansluiting, diende aan te geven mee te willen doen aan het project en internet te gaan afnemen; dit lukte op alle locaties. Medio 2018 werden de eerste uitvoeringswerkzaamheden gestart.¹²⁷⁵ In totaal resulteerde de regeling in de mogelijkheid voor bijna 14.000 Groningse adressen om zich te laten aansluiten op snel internet. In september 2019 werden de eerste verbindingen opgeleverd. Verwachting was dat medio 2021 de gehele provincie werd aangesloten,¹²⁷⁶ het project liep echter minstens een half jaar vertraging op.¹²⁷⁷

Het deelprogramma Lokale energietransitie was een samenwerking van partijen die zich bezighouden met duurzame energie: Grunneger Power, Groninger Energie Koepel en de Natuur- en Milieufederatie Groningen. Onder regie van de provincie voerden zij via negen projecten duurzaamheidsmaatregelen uit.¹²⁷⁸ Het doel was vanuit lokale initiatieven duurzame energie op te wekken. De plannen resulteerden onder meer in een bijdrage aan een revolverend fonds voor bewonersinitiatieven rond verduurzaming,¹²⁷⁹ procesbegeleiding en kennisbijeenkomsten over collectieve inkoop of oprichting van eigen energiebedrijven,¹²⁸⁰ en een subsidieregeling voor opstartbijdragen voor energiecollectieven met maximaal € 10.000 per collectief.¹²⁸¹ De projecten, in totaal ter waarde van € 5,15 miljoen, werden in 2019 afgerond.¹²⁸² Er was een ‘dekkend netwerk gerealiseerd van bewonersinitiatieven die als doel hebben energie te besparen of op te wekken. Vanuit de initiatieven zijn corporaties ontstaan, zodat de bewoners zelf regie kunnen voeren en toekomstige revenuen terugvloeien naar de bewoners zelf’.¹²⁸³

Het derde regionale deelprogramma, Dorpsvisies en Landschap, werd uitgevoerd onder regie van Landschapsbeheer Groningen en ging in 2016 van start.¹²⁸⁴ Het programma bestond uit drie onderdelen. Voor inwoners van dorpen werd binnen de programmalijn ‘wierde- en lintdorpen’ de mogelijkheid geboden om een project in te dienen voor de verbetering van de leefbaarheid en het landschap in het dorp tussen € 50.000 en € 150.000.¹²⁸⁵ Er werden aanvragen gehonoreerd voor cultuurhistorische terreinen, dorpsstuinen, dorpsentrees, natuurspeelplaatsen en andere groenvoorzieningen in veertien dorpen.¹²⁸⁶ Het onderdeel ‘lijnen in het landschap’ richtte zich vanuit een samenwerking van regionale partijen op het herstellen en verbeteren van de verbindingen tussen dorpen, via wegbepalingen, beplanting rondom oevers en dijken, en herstel van oude dijkvoorzieningen.¹²⁸⁷ Via ‘routestructuren’ richtte Landschapsbeheer zich samen met andere partijen

1274 Provincie Groningen 30 september 2019.

1275 Provincie Groningen 14 mei 2018.

1276 Provincie Groningen 30 september 2019; Folkers, *RTV Noord* 19 november 2019.

1277 De Veer, *Dagblad van het Noorden* 24 maart 2021.

1278 *Programma Lokale energietransitie* 2016; *Tussenevaluatie* 2019, p. 5.

1279 *Tussenevaluatie* 2019, p. 7; *Energietransitie provincie Groningen* 2016, p. 31-32.

1280 Kansrijk Groningen, ‘Lokale energietransitie’ 2019.

1281 Provincie Groningen 2016; ‘Uitvoeringsprogramma Leefbaarheid Provincie Groningen 2016-2020: subsidieregelingen en -plafonds’, *Provinciaal blad* 2016, 2020.

1282 *Jaarverslag NCG* 2020, p. 15.

1283 *Tussenevaluatie* 2019, p. 11.

1284 *Dorpsvisies en landschap in beeld* 2019, p. 3.

1285 *Tussenevaluatie* 2019, p. 9.

1286 *Dorpsvisies en landschap in beeld* 2019, p. 5.

1287 *Dorpsvisies en landschap in beeld* 2019, p. 9; Kansrijk Groningen, ‘Lijnen in het Landschap’ 2019.

op het creëren van een wandelnetwerk door de regio en het verbeteren van het bestaande fietsnetwerk.¹²⁸⁸ Veel van de werkzaamheden zijn door vrijwilligers verricht.¹²⁸⁹ Het programma werd eind 2020 afgerond.¹²⁹⁰

Op initiatief van de Dialoogtafel werd in oktober 2014 het Loket Leefbaarheid ingesteld als ondersteuning voor bewonersinitiatieven, het derde spoor.¹²⁹¹ (Het Leefbaarheid- en Duurzaamheidsprogramma van NAM werd ook aangemerkt als ondersteuning voor bewonersinitiatief binnen dit spoor.¹²⁹²) De uitvoering werd opgepakt door maatschappelijke organisatie Groninger Dorpen. Het loket was gebaseerd op eerdere succesvolle dorpsloketten:¹²⁹³ inzet was een laagdrempelig loket te bieden voor initiatieven tot € 10.000.¹²⁹⁴ Aanvragen konden door natuurlijke en rechtspersonen uit de negen aardbevingsgemeenten worden ingediend¹²⁹⁵ en kenden een breed karakter: ook evenementen en restauraties konden deels worden ondersteund.¹²⁹⁶ Toekenning was gebaseerd op een aantal criteria, waaronder: het project was gericht op leefbaarheid, kende draagvlak onder de bevolking, zou banden versterken tussen organisaties in het dorp of buurdorpen, was eenjarig, en financieel haalbaar.¹²⁹⁷ De criteria werden flexibel opgesteld, vanuit het idee '[b]ewoners bepalen immers zelf wat leefbaarheid voor hun betekent.'¹²⁹⁸ Aanvragen werden voorgelegd aan een beoordelingscommissie bestaande uit vertegenwoordigers van NAM, gemeenten, provincie, Groninger Dorpen, GBB en MKB.¹²⁹⁹ De medewerkers van het Loket adviseerden aanvragers op verzoek en hadden mandaat om aanvragen tot € 1.000 toe te kennen zonder tussenkomst van de beoordelingscommissie.¹³⁰⁰ Vanaf december 2014 konden aanvragen worden ingediend,¹³⁰¹ in februari 2015 werden de eerste aanvragen gehonoreerd.¹³⁰² Vanaf mei 2017 werd het op verzoek van aanvragers mogelijk aanvullend budget aan te vragen voor procesbegeleiding om de initiatieven beter te kunnen realiseren.¹³⁰³ Het Loket Leefbaarheid ontving in totaal 1.756 aanvragen, waarvan 1.210 werden toegekend ter waarde van ruim € 5,4 miljoen.¹³⁰⁴ De meeste toekenningen richtten zich op evenementen, verbetering van openbare ruimte en andere openbare accommodaties.¹³⁰⁵ Het Loket moest vroegtijdig sluiten omdat het budget al begin 2018, een jaar voor de beoogde einddatum, was uitgeput.¹³⁰⁶

1288 *Dorpsvisies en landschap in beeld* 2019, p. 13.

1289 *Dorpsvisies en landschap in beeld* 2019, p. 16-18.

1290 Landschapsbeheer Groningen 2020.

1291 *Tussenevaluatie* 2019, p. 5.

1292 *Notitie Leefbaarheidsprogramma NCG* 2016, p. 4.

1293 *Notitie Leefbaarheidsprogramma NCG* 2016, p. 16.

1294 *Tussenevaluatie* 2019, p. 5.

1295 *Loket Leefbaarheid* 2019, p. 5, 23.

1296 *Loket Leefbaarheid* 2019, p. 5.

1297 *Loket Leefbaarheid* 2019, p. 4-5.

1298 *Loket Leefbaarheid* 2019, p. 9.

1299 *Loket Leefbaarheid* 2019, p. 3.

1300 *Tussenevaluatie* 2019, p. 10.

1301 *Loket Leefbaarheid* 2019, p. 2.

1302 'Loket Leefbaarheid keert voor eerste keer uit', *RTV Noord* 11 februari 2015.

1303 *Tussenevaluatie* 2019, p. 8.

1304 *Loket Leefbaarheid* 2019, p. 21.

1305 *Loket Leefbaarheid* 2019, p. 22.

1306 *Tussenevaluatie* 2019, p. 11; 'Loket Leefbaarheid heeft bijna geen geld meer (update)', *RTV Noord* 11 januari 2018.

Economic Board Groningen

Aanvullend op de maatregelen gericht op leefbaarheid uit het bestuursakkoord werden maatregelen genomen rondom het 'economisch perspectief van de regio'.¹³⁰⁷ Een Economic Board werd ingesteld dat zich moest richten op versterken van bouw, chemie, energie, agribusiness en MKB, aansluitend bij de aanbevelingen van de commissie-Meijer. Hiervoor stelde NAM tot en met 2018 € 65 miljoen en de provincie € 32,5 miljoen beschikbaar, waarvan € 22,5 miljoen een bijdrage en € 10 miljoen in de vorm van een renteloze lening.¹³⁰⁸

Economic Board Groningen (EBG) startte in september 2014 met het uitwerken van een programma en voegde de sectoren ICT, healthy ageing en toerisme en recreatie toe.¹³⁰⁹ EBG bestond uit een stichting die aanstuurde, en een NV als dochteronderneming dat financiële instrumenten uitvoerde.¹³¹⁰ EBG kende naast een dagelijks bestuur een Raad van Commissarissen, bestaande uit vier leden die waren aangewezen door de vier bestuursakkoordpartijen – NAM, Rijk, provincie en gemeenten – en een onafhankelijke voorzitter.¹³¹¹ Het werkgebied van EBG bestond uit de aardbevingsgemeenten:¹³¹² hier wilde EBG zich richten op bestaande processen in de regionale economie zoals het verbinden van sectoren en gebiedsmarketing, het helpen realiseren van voorwaardenscheppende activiteiten zoals nieuwe opleidingen en internetverbindingen, en het versterken van het financieringsklimaat via een kapitaalfonds en kredietmogelijkheden voor ondernemers.¹³¹³ De EBG coördineerde de activiteiten met de Dialoogtafel (en later NCG) als regievoerder van het leefbaarheidsprogramma, om gecombineerde versterking van de regionale economie en leefbaarheid aan te moedigen.¹³¹⁴

EBG kreeg vanaf de tweede helft van 2015 beschikking over financiële middelen¹³¹⁵ en stelde sindsdien diverse instrumenten beschikbaar. Vanaf medio 2016 kende zij een eigen GROEIFonds dat leningen, garanties en participaties bood.¹³¹⁶ Het fonds ontving zo'n 400 aanvragen voor financiering; tot en met 2019 werd € 26,4 miljoen aan 35 ondernemingen geëncmitteerd.¹³¹⁷ Via een bijdrage aan de provinciale regeling Regionale Investeringssteun Groningen (RIG) werden subsidies verstrekt aan ondernemers die zich (wild)en vestigen op het Zernike Science Park of in de Eemsdelta.¹³¹⁸ Vanaf 2015 werd gewerkt aan het programma 5Groningen, een grootschalige proef rondom de toepassing van 5G.¹³¹⁹ Daarnaast droeg EBG bij aan de regeling Snel Internet Groningen.¹³²⁰ In 2016 werd in samenwerking met Bouwend Nederland, TNO en de Hanzehogeschool Building gestart, een innovatiecentrum voor bouwkennis, dat medio 2017 opende.¹³²¹ In

¹³⁰⁷ Bestuursakkoord 2014, p. 7.

¹³⁰⁸ *Jaaroverzicht EBG* 2016, p. 8.

¹³⁰⁹ *Route voor het versterken van de economie in Noordoost Groningen* 2014, p. 6.

¹³¹⁰ *Route voor het versterken van de economie in Noordoost Groningen* 2014, p. 7.

¹³¹¹ *Route voor het versterken van de economie in Noordoost Groningen* 2014, p. 28;

¹³¹² *Jaaroverzicht EBG* 2016, p. 3.

¹³¹³ *Route voor het versterken van de economie in Noordoost Groningen* 2014, p. 13-23.

¹³¹⁴ *Route voor het versterken van de economie in Noordoost Groningen* 2014, p. 15.

¹³¹⁵ *Jaaroverzicht EBG* 2016, p. 8.

¹³¹⁶ *Jaaroverzicht EBG* 2016, p. 10.

¹³¹⁷ *Jaaroverzicht EBG* 2019, p. 8; *Jaaroverzicht EBG* 2020, p. 7.

¹³¹⁸ 'Subsidieregeling Regionale investeringssteun Groningen 2015 (RIG 2015)', *Provinciaal blad* 2015, 4239.

¹³¹⁹ *Jaaroverzicht EBG* 2016, p. 13; *Jaaroverzicht* 2017, p. 18; *Jaaroverzicht EBG* 2018, p. 18-19.

¹³²⁰ *Jaaroverzicht EBG* 2017, p. 14.

¹³²¹ *Jaaroverzicht EBG* 2017, p. 17.

2017 startte EBG een aantal regelingen om ondernemers in de regio te faciliteren: de AdviesregelinG vergoedde tot 50% van advieskosten van ondernemers over businessplannen of haalbaarheid;¹³²² de ArbeidsplaatsenregelinG liet bedrijven die vanwege nieuwe activiteiten of uitbreiding meer personeel nodig hadden een vergoeding per arbeidsplaats aanvragen;¹³²³ via de InnovatieregelinG konden ondernemers die werkten aan nieuwe producten of processen ondersteuning aanvragen.¹³²⁴ EBG moedigde nieuwe bedrijven aan zich te vestigen in de regio en ondernemerschap via pitchevenementen, kenniscafés, en bedrijfsbezoeken.¹³²⁵ Hiernaast richtte EBG zich op ICT-onderwijs,¹³²⁶ toekomstbestendig onderwijs¹³²⁷ en techniek via De Jonge Onderzoekers Eemsdelta.¹³²⁸ Voor de toeristische sector stelde EBG vanaf 2017 een Touristic Board in.¹³²⁹ Via de toeristische campagne ‘het Groningste van Groningen’ en via Augmented Groningen werd tot 2020 gebiedsmarketing georganiseerd.¹³³⁰ Tot slot startte EBG in 2018 een programma Groene Chemie en Energie, dat zich richtte op verduurzaming van energie in de regio vanwege de beoogde stopzetting van de gaswinning per 2030.¹³³¹ Hoewel EBG aanvankelijk tot 2020 zou functioneren, zal het werkzaamheden gericht op MKB voortzetten in samenhang met bestuurlijke partijen en het Nationaal Programma Groningen.¹³³²

Nationaal Programma Groningen

De leefbaarheidsprogramma's uit het bestuursakkoord waren beoogd zo'n vijf jaar te beslaan en daarmee eind 2018 te worden afgerond. Maatschappelijke organisaties vroegen om een ‘volwaardig vervolg’.¹³³³ De minister van EZK gaf bij de vervroegde beëindiging van de gaswinning aan zich te richten op ‘een substantiële, meerjarige bijdrage die onafhankelijk is van de gasbaten en de omvang van de versterkingsoperatie’.¹³³⁴ Bestuurders van het Rijk en regionale overheden kwamen in oktober 2018 met een startdocument van het nieuwe Nationaal Programma Groningen (NPG).¹³³⁵ Het NPG zou worden opgebouwd door drie programmalijnen: kracht en trots, gericht op het verbeteren van de voorzieningen, welzijn en leefomgeving; natuur, energie en klimaat, gericht op verduurzaming en klimaatadaptatie; en economie en arbeidsmarkt, gericht op het stimuleren van de regionale economie.¹³³⁶ In aanvulling op deze thema's wilden de initiatiefnemers aan Groningers vragen wat zij als langetermijnvisie voor de regio zagen

¹³²² Jaaroverzicht EBG 2018, p. 13.

¹³²³ Jaaroverzicht EBG 2018, p. 13.

¹³²⁴ Jaaroverzicht EBG 2018, p. 13.

¹³²⁵ Jaaroverzicht EBG 2019, p. 9; Jaaroverzicht EBG 2020, p. 8.

¹³²⁶ Jaaroverzicht EBG 2018, p. 14.

¹³²⁷ Jaaroverzicht EBG 2019, p. 7, 10; Jaaroverzicht EBG 2019, p. 10.

¹³²⁸ Jaaroverzicht EBG 2020, p. 10.

¹³²⁹ Jaaroverzicht EBG 2017, p. 19.

¹³³⁰ Jaaroverzicht EBG 2019, p. 11; Jaaroverzicht EBG 2020, p. 12-13.

¹³³¹ Jaaroverzicht EBG 2020, p. 14.

¹³³² Bijvoorbeeld via ondernemersloket GroBusiness: ‘GroBusiness: voor vragen van Groningse ondernemers’, *Nationaal Programma Groningen* 7 april 2021.

¹³³³ *Kwartalrapportage Q2* 2018, p. 33.

¹³³⁴ *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 457, p. 9.

¹³³⁵ *Startdocument Nationaal Programma Groningen* 2018, p. 1-2.

¹³³⁶ *Startdocument Nationaal Programma Groningen* 2018, p. 22-49.

via participatie-initiatief Toekomst 2040.¹³³⁷ Het NPG bouwde waar mogelijk voort op initiatieven als het Erfgoedprogramma, het Scholenprogramma, het Zorgprogramma en het 1000-banenplan¹³³⁸ en de leefbaarheidsprogramma's.¹³³⁹ Vanuit het Rijk werd, inclusief bijdrage van zo'n € 500 miljoen van NAM voortvloeiend uit de onderlinge financieringsafspraken, € 1,15 miljard beschikbaar gesteld. Alle projecten zouden gefinancierd worden met regionale publieke of private middelen.¹³⁴⁰

In aanloop naar invulling van het NPG werd voor 2018 € 50 miljoen beschikbaar gesteld¹³⁴¹ voor eerste projecten gericht op geestelijke ondersteuning van Groningers, pilots voor aardgasloze wijken, waterstoftechnologie, en een bijdrage aan de provinciale subsidieregeling Regionale Investeringssteun Groningen.¹³⁴² In maart 2019 werden via een bestuursovereenkomst aanvullende afspraken over het Programma gemaakt en een programmamanager aangewezen.¹³⁴³ Besloten werd tot elf programma's: zeven lokale, te ontwikkelen door de aardbevingsgemeenten, en vier thematische onder regie van de provincie gericht op innovatie en investeringen; vergroening, verduurzaming en industrie; natuur, landbouw en klimaatbestendigheid; en arbeidsmarkt en opleidingen.¹³⁴⁴ Het bestuur van het NPG werd gevormd uit collegeleden uit de zeven gemeenten, een gedeputeerde van de provincie, de ministers van BZK en EZK, en vertegenwoordigers vanuit landbouw, kennisinstellingen, woningbouwcorporaties, het bedrijfsleven en het Groninger Gasberaad. De Commissaris van de Koning werd de onafhankelijke voorzitter.¹³⁴⁵ De programma's dienden te worden vastgesteld door de lokale bestuurders en het NPG-bestuur, geadviseerd door een onafhankelijke beoordelingscommissie.¹³⁴⁶

In afwachting van verdere uitwerking werd in 2019 aangesloten bij eerdere leefbaarheidsprogramma's door budget te besteden aan erfgoed, bewonersinitiatieven, en stads- en dorpsvernieuwing, waaronder herstart van het Loket Leefbaarheid.¹³⁴⁷ Het Programmakader werd in september 2019 gepresenteerd. Het document bevatte randvoorwaarden voor de invulling van het programma voor de komende tien jaar: participatie, integraliteit, proportionaliteit, samenhang toekomstbestendigheid, en cofinanciering, dat vooral geldt voor thematische projecten (50%).¹³⁴⁸

Daarnaast stelde men concrete indicatoren op om voortgang te meten op de twee hoofddoelen van het programma: de 'brede welvaart' die in de regio wordt ervaren, en het imago dat de regio heeft; en de vier thema's, die werden uitgedrukt

1337 *Startdocument Nationaal Programma Groningen* 2018, p. 7.

1338 *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 528, p. 2.

1339 *Startdocument Nationaal Programma Groningen* 2018, p. 16.

1340 *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 528, p. 3.

1341 *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 528, p. 3.

1342 *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 531; 'Regionale Investeringssteun Groningen 2019', *Provinciaal Blad* 2018, 9799.

1343 *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 587; *Bestuursovereenkomst 2019*; *Een programma dat groeit* 2019.

1344 *Een programma dat groeit* 2019, p. 25-27.

1345 *Bestuursovereenkomst 2019*, p. 8-9; *Een programma dat groeit* 2019, p. 59.

1346 *Een programma dat groeit* 2019, p. 30-32; *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 744, p. 60; 'Onafhankelijke beoordelingscommissie', *Nationaal Programma Groningen* 2020.

1347 *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 587, p. 2; *Een programma dat groeit* 2019, p. 17.

1348 *Programmamakader* 2019, p. 30-31.

in de ambities economie, werken en leren, leefbaarheid, en natuur en klimaat.¹³⁴⁹ Het visieproject 'Toekomst 2040' werd omgevormd tot Toukomst: inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en overheden werden gevraagd een toekomstbeeld te schetsen van de regio anno 2040, als 'inhoudelijk fundament van Nationaal Programma Groningen'.¹³⁵⁰ Verder werd via NPG-gelden een vervolg gegeven aan het Erfgoedprogramma,¹³⁵¹ het Zorgprogramma,¹³⁵² en de ondersteuning van lokale energiecoöperaties. In aanvulling op het Loket Leefbaarheid werd binnen het 'Programma bewonersinitiatieven' een Impulsloket gelanceerd, waar aanvragen boven € 10.000 terecht konden.¹³⁵³ Het Programmakader werd eind 2019 vastgesteld door Provinciale Staten en de gemeenteraden,¹³⁵⁴ waarna zij de programma's konden opstellen.¹³⁵⁵ Vanaf oktober 2019 nam de minister van BZK de verantwoordelijkheid voor de NPG over van de minister van EZK.¹³⁵⁶

Gedurende de uitwerking van de kaders ondersteunde het NPG diverse projecten, zoals het ontwikkelen van ondersteunend systeem voor treinmachinisten,¹³⁵⁷ restenergie op het Chemiepark,¹³⁵⁸ een leergang over offshore windparken,¹³⁵⁹ installeren van laadpalen voor elektrisch (deel-)vervoer,¹³⁶⁰ en een nieuw cultureel centrum in Delfzijl.¹³⁶¹ Gedurende 2020 ontwikkelden provincie en gemeenten hun programma's en werden deze goedgekeurd door het bestuur van NPG, zodat de eerste projecten konden worden voorbereid of aan de uitvoering kon worden begonnen; de meeste projecten zijn meerjarig.¹³⁶² In 2020 vond tevens de nulmeting plaats van diverse referentiepunten wat betreft de 'brede welvaart' die via het NPG wordt beoogd te worden verbeterd; hieruit bleek dat de regio relatief lage brede welvaart kent ten opzichte van de rest van Nederland en er, via het NPG, nog veel te verbeteren blijkt.¹³⁶³

Het Loket Leefbaarheid, dat tot maart 2029 een budget van € 10 miljoen zal krijgen, kende een nieuwe beoordelingscommissie bestaande uit vier inwoners van het gebied en een medewerker van de provincie. Het werd vormgegeven als provinciale subsidieregeling.¹³⁶⁴ In 2019 werden 172 aanvragen ingediend, waarvan 81 zijn toegekend ter waarde van € 450.000.¹³⁶⁵ Vanwege de hoeveelheid aanvragen werd voor 2020 het subsidieplafond verhoogd; er werden 235 aanvragen ingediend, waarvan 129 werden toegekend ter waarde van ruim € 1 miljoen.¹³⁶⁶ Ook het Impulsloket werd vormgegeven via een subsidieregeling vanuit de

¹³⁴⁹ *Programmamakader* 2019, p. 18-24.

¹³⁵⁰ *Programmamakader* 2019, p. 41.

¹³⁵¹ *Jaarverslag NPG* 2020, p. 46.

¹³⁵² *Jaarverslag NPG* 2020, p. 44.

¹³⁵³ *Programmamakader* 2019, p. 40-41.

¹³⁵⁴ *Programmamakader* 2019, p. 52.

¹³⁵⁵ *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 743; *Programmamakader* 2019, p. 11.

¹³⁵⁶ *Stcrt* 2019, 61402; *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 695, p. 7.

¹³⁵⁷ *Jaarverslag NPG* 2020, p. 27.

¹³⁵⁸ *Jaarverslag NPG* 2020, p. 25.

¹³⁵⁹ *Jaarverslag NPG* 2020, p. 29.

¹³⁶⁰ *Jaarverslag NPG* 2020, p. 41.

¹³⁶¹ *Jaarverslag NPG* 2020, p. 37.

¹³⁶² *Jaarverslag NPG* 2021, p. 10-12.

¹³⁶³ *Nulmeting NPG* 2021, p. 3-6.

¹³⁶⁴ 'Subsidieregeling loket leefbaarheid Nationaal Programma Groningen 2019', *Provinciaal Blad* 2019, 5966;

'Subsidieregeling loket leefbaarheid Nationaal Programma Groningen', *Provinciaal Blad* 2020, 8936.

¹³⁶⁵ *Jaarverslag NPG* 2020, p. 43.

¹³⁶⁶ *Jaarverslag NPG* 2021, p. 42.

provincie; het trad vanaf 1 april 2020 in werking.¹³⁶⁷ Aanvragen moesten aansluiten bij de ambities en randvoorwaarden van het NPG en konden worden ingediend door inwonersgroepen en kleine ondernemers. Inwonersgroepen – stichtingen, verenigingen en coöperaties – konden bijdragen aanvragen tussen € 10.000 en € 125.000 voor maximaal 50% van de projectkosten. Lokale ondernemers met maximaal € 20.000 omzet konden een bijdrage aanvragen tot € 15.000, maximaal 50% van de investeringsuitgaven.¹³⁶⁸ De regeling wordt uitgevoerd door Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN). Het subsidieplafond voor 2020 werd voor inwonersgroepen vastgesteld op € 937.500 en voor kleine ondernemers op € 312.500.¹³⁶⁹ In 2020 ontving het Impulsloket 52 aanvragen, waarvan 16 werden toegekend ter waarde van ongeveer € 730.000.¹³⁷⁰

Vanwege de coronacrisis werd de visie van het project Toukomst begin 2021 gepresenteerd, later dan zoals beoogd in de zomer van 2020.¹³⁷¹ Er werden 900 ideeën ingestuurd, die werden gebundeld tot 59 projecten en 30.000 maal (online) werden beoordeeld. Op basis van deze participatie kwam het Toukomstpanel, bestaande uit twintig Groningers en een onafhankelijke voorzitter, tot een keuze in de projecten, gericht op landschap, cultuur en het bevorderen van een prettige leefomgeving.¹³⁷² Als gevolg van de bestuurlijke afspraken omtrent de versterking eind 2020 kwamen tevens aanvullende middelen beschikbaar voor woningbouw, energietransitie en versterking van regionale economie. In een Toekomstagenda werden thema's geagendeerd en afspraken gemaakt tussen Rijk en regio over concrete beleidspunten.¹³⁷³ De diverse projecten onder de paraplu van de NPG zullen de komende jaren worden uitgewerkt en uitgevoerd.

8.5.5.2 Beoordeling en evaluatie van leefbaarheidsmaatregelen

In een aantal onderzoeken werd gereflecteerd over de leefbaarheid in de regio in het algemeen.

Zo schetste de Onafhankelijke Raadsman in 2013 dat steeds meer mensen 'ernstige zorgen over het toekomstperspectief van de regio en de leefbaarheid in het gebied'¹³⁷⁴ uitten. De commissie-Meijdam stelde in haar eindadvies dat de regio geen balans ervaarde tussen baten en kosten van de aardgaswinning. Inwoners zouden inspraak moeten hebben in de besteding van een fonds rondom 'compensatiemiddelen ... die meer structureel van aard zijn en die beter aansluiten bij wat burgers belangrijk en waardevol vinden voor hun directe leefomgeving.'¹³⁷⁵ In 2015 gaf de Raadsman aan dat "'herstel in de volle breedte" essentieel'¹³⁷⁶ was en dat schadeafhandeling en versterking moesten worden 'geflankeerd door beleid dat zich richt op leefbaarheid, economie en duurzaamheid.'¹³⁷⁷ Geëncquêteerde

1367 'Subsidieregeling Impulsloket Nationaal Programma Groningen', *Provinciaal Blad* 2020, 2249.

1368 'Subsidieregeling Impulsloket Nationaal Programma Groningen', *Provinciaal Blad* 2020, 2249, p. 2-6.

1369 *Provinciaal Blad* 2020, 2251.

1370 *Jaarverslag NPG* 2021, p. 44.

1371 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 744, p. 58; *Jaarverslag NPG* 2020, p. 42.

1372 *Toukomst: Advies Toukomstpanel* 2021.

1373 *Toekomstagenda Groningen* 2021.

1374 *Eindejaarsrapportage Onafhankelijke Raadsman* 2013, p. 1.

1375 Eindadvies Commissie-Meijdam 2015, p. 7.

1376 *Klachten Jaarrapportage* 2016, p. 23.

1377 *Klachten Jaarrapportage* 2016, p. 23.

Groningers hechtten eind 2016 weliswaar het meeste belang aan een goede schadeafhandeling, compensatie voor waardedaling en versterking, maar vonden ook dat de regio duurzamer en leefbaarder moest worden gemaakt en de lokale economie gestimuleerd, en beoordeelden de uitvoering van maatregelen rondom deze onderwerpen als gemiddeld tot onvoldoende.¹³⁷⁸

Onderzoeken geven een tegenstrijdig beeld van de tevredenheid over de leefomgeving. Hoewel sommige onderzoeken tonen dat deze afnam¹³⁷⁹ en woningmarktonderzoekers signaleren dat het aantal mensen dat een verhuizing overwoog is gegroeid van 23% in 2012 naar 48% in 2015,¹³⁸⁰ is de waardering voor leefbaarheid van de regio, een 7,4, echter vergelijkbaar met het Nederlandse gemiddelde. Volgens onderzoekers wordt leefbaarheid niet alleen bepaald door de aardbevingen, maar ook ‘andere zaken zoals sociale cohesie en het voorzieningenniveau.’¹³⁸¹ Bevolkingskrimp, urbanisering richting de stad Groningen, een veranderende economie en de gevolgen van de aardbevingen beïnvloeden de leefbaarheid in de regio in samenhang.¹³⁸²

In de rest van deze paragraaf beschrijf ik beoordelingen en evaluaties van de leefbaarheidsmaatregelen voor het aardbevingsgebied op dezelfde wijze als de voorgaande subparagraaf: eerst behandel ik de leefbaarheidsprogramma’s onder regie van NAM, de leefbaarheidsprogramma’s gecoördineerd door de NCG en de initiatieven vanuit Economic Board Groningen, die ongeveer synchroon plaatsvonden; daarna bespreek ik de eerste ervaringen met het Nationaal Programma Groningen.

Leefbaarheidsprogramma’s NAM

Het leefbaarheidsprogramma van NAM werd niet algemeen geëvalueerd. In voorjaar 2015 is een kleinschalig klanttevredenheidsonderzoek uitgevoerd bij vijftien aanvragers. De acht aanvragers die reageerden, gaven aan dat de afhandeling van hun aanvraag zeer goed verliep. De vindbaarheid en toegankelijkheid van de website werden minder goed beoordeeld: het programma was nog onvoldoende bekend.¹³⁸³ Een inventarisatie van RoyalHaskoning stelde begin 2016 dat de leefbaarheidsmaatregelen van NAM ‘kleinschalige uitstraling’ hebben en dat zij ‘over het algemeen succesvol [zijn] en worden gewaardeerd.’¹³⁸⁴

In de media kwam een aantal initiatiefnemers van projecten die een bijdrage hebben ontvangen in beeld, die trots waren op de oplevering van hun projecten en verwezen naar enthousiaste reacties vanuit omwonenden.¹³⁸⁵ Een dorpshuisbestuur reflecteerde over de bijdrage die zij ontving uit Elk Dorp een Duurzaam Dak: ‘wij worden vaak gevraagd: “Het is zeker wel lastig samenwerken met de NAM en het CVW?”. Absoluut niet! We merkten dat ook zij een zo goed

1378 Vrieling, Perlaviciute & Steg 2017, p. 28-29.

1379 De Haan & Simon 2016; Boelhouwer & Van der Heijden 2018, p. 429-438; zie ook *Literatuurstudie Maatschappelijke Gevolgen* 2018, p. 41-42; Busscher e.a. 2020, p. 108-115.

1380 *Woningmarkt- en leefbaarheidsonderzoek aardbevingsgebied Groningen* 2016, p. 31.

1381 *Woningmarkt- en leefbaarheidsonderzoek aardbevingsgebied Groningen* 2016, p. 31.

1382 Zie voor een meta-analyse: P.J. Lugtig, E. Ter Mors & J.G. Bethlehem 2017.

1383 *Maatschappelijke Effecten Inventarisatie* 2016, p. 25.

1384 *Maatschappelijke Effecten Inventarisatie* 2017, p. 52.

1385 Kansrijk Groningen, ‘Een speel- en ontmoetingstuin aan de Burchtplein in Bedum’ 2016; Kansrijk Groningen, ‘Een stevige verbouwing van Dorpshuis ‘t Zylhoes in Schouwerzijl’ 2016.

mogelijk resultaat nastreefden. We hebben wel eens verschillen van inzichten, maar eigenlijk is de samenwerking met NAM en CVW altijd heel prettig geweest. Als dorpshuisbestuur zijn we heel tevreden.¹³⁸⁶ Ook werd positief gerapporteerd over de begeleiding en advisering die projecten ontvingen vanuit provincie, NAM en uitvoerder van Elk Dorp een Duurzaam Dak-programma Groninger Dorpen. Zij hielpen de initiatiefnemers ‘in het woud van regelgeving en subsidiemogelijkheden’¹³⁸⁷ en suggereerden bijvoorbeeld een aanvullende bijdrage bij het Loket Leefbaarheid te vragen voor zaken die niet binnen het NAM-programma vielen.¹³⁸⁸

Leefbaarheidsprogramma's 'Kansrijk Groningen' NCG 2014-2019

Begin 2019 verscheen een ‘tussenevaluatie’ van het leefbaarheidsprogramma zoals uitgevoerd onder regie van de NCG.¹³⁸⁹ Over het algemeen was deze evaluatie positief over de effecten van het programma: de globale doelen van de deelprogramma's werden grotendeels bereikt.¹³⁹⁰ De evaluatie was gebaseerd op documentatie over behaalde resultaten en gesprekken met de betrokkenen.¹³⁹¹ Inwoners en dus de afnemers van de leefbaarheidsprojecten werden niet ondervraagd, waardoor de daadwerkelijke tevredenheid niet goed kon worden vastgesteld.¹³⁹²

De onderzoekers zagen groot draagvlak voor de projecten. Zij constateerden dat binnen de gemeentelijke herstructureringsprojecten in iedere gemeente projecten waren gestart om de ‘gebouwde omgeving toekomst- en aardbevingsbestendig’ te maken. Hoewel Snel Internet Groningen een lange aanlooptijd kende, werden in 2018 de eerste aansluitingen opgeleverd waardoor naar verwachting alle gemeenten in het aardbevingsgebied van breedbandinternet zouden worden voorzien. Binnen het programma Lokale energietransitie was een ‘dekkend netwerk’ van bewonersinitiatieven gerealiseerd, hoewel zo slechts een klein deel van de totale energiebehoefte kon worden voorzien.¹³⁹³ Uit interviews met bewoners werd duidelijk dat sommigen juist de teleurstelling over NAM wilden omzetten in het realiseren van lokale energieproductie.¹³⁹⁴ Als onderdeel van Dorpsvisies & landschap waren zichtbare verbeteringen in de woon- en recreatieomgevingen aangebracht, hoewel niet alle dorpen werden bereikt, soms omdat hun aanvragen onder het drempelbedrag van € 50.000 uitkwamen.¹³⁹⁵ Het Loket Leefbaarheid werd gezien de grote hoeveelheid aanvragen en toekenningen positief beoordeeld; vooral de laagdrempeligheid had hier volgens betrokkenen aan bijgedragen. Tegelijkertijd signaleerden de onderzoekers een leemte voor bijdragen aan projecten tussen € 10.000 en € 50.000.¹³⁹⁶

1386 Kansrijk Groningen, ‘Een aardbevingsbestendig dorps huis in Leermens’ 2016.

1387 Kansrijk Groningen, ‘Kolhamster Mainschoor’ 2016.

1388 Kansrijk Groningen 2016.

1389 *Tussenevaluatie* 2019.

1390 *Tussenevaluatie* 2019, p. 11.

1391 *Tussenevaluatie* 2019, p. 4.

1392 *Tussenevaluatie* 2019, p. 13.

1393 *Tussenevaluatie* 2019, p. 11.

1394 Hasanov & Zuidema 2018.

1395 *Tussenevaluatie* 2019, p. 9, 11.

1396 *Tussenevaluatie* 2019, p. 11.

De onderzoekers raadden aan te blijven investeren in leefbaarheid, mede doordat de leefbaarheid blijkens andere (enquête-)onderzoeken in Groningen onder druk bleef staan vanwege de effecten van de aardbevingen, krimp en ontgroening en vergrijzing. Daarnaast vonden de onderzoekers de looptijd van bestaande leefbaarheidsprogramma's soms te kort om beoogde resultaten te bereiken, en het budget niet altijd toereikend, zoals bij het Loket Leefbaarheid dat vanwege het bereiken van het budgetplafond vroegtijdig moest stoppen. Een vervolgprogramma diende bovendien meer aandacht te besteden aan de geografische spreiding van de maatregelen, zodat alle dorpen, en niet vooral die waar actieve gemeenschappen of burgerinitiatieven bestonden, profijt van de maatregelen konden hebben. De programma's waren vrij autonoom ontwikkeld, waardoor niet altijd sprake was van samenhang of samenwerking. Hoewel men elkaar bij de uitvoering wel wist te vinden, gaven betrokkenen aan dat een meer integrale aanpak bij de opzet en ontwikkeling van de leefbaarheidsplannen wenselijk was. Omdat alle programma's een eigen loket kenden, werd gesuggereerd dat inwoners behoefte konden hebben aan een overkoepelend loket. Tevens stelden de onderzoekers voor inwoners meer inspraak en zeggenschap te geven bij de ontwikkeling en uitvoering van de leefbaarheidsmaatregelen. De onderzoekers wezen op het belang van het versterken van sociale cohesie en projecten zouden ervoor kunnen zorgen dat bewoners elkaar ontmoeten en samenwerken.¹³⁹⁷ Tot slot bevalen de onderzoekers aan toekomstige leefbaarheidsmaatregelen beter te monitoren en evalueren, bijvoorbeeld door samen te werken met kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen.¹³⁹⁸

Het Loket Leefbaarheid werd tevens door uitvoerder Groninger Dorpen geëvalueerd.¹³⁹⁹ De 'laagdrempeligheid en het vertrouwen in aanvragers wordt als grootste succesfactor gezien. ... De impact in de regio is klein, maar in het dorp is het groot.'¹⁴⁰⁰ Vanwege personele bezetting was echter niet altijd genoeg tijd om met aanvragers in gesprek te gaan, aanvragen af te handelen,¹⁴⁰¹ en te controleren of activiteiten die een bijdrage ontvingen voldeden aan de tegenprestaties.¹⁴⁰² Een eventueel vervolg zou een meer gestandaardiseerde verantwoording of steekproefcontrole kunnen invoeren.¹⁴⁰³ De beoordelingscommissie zou bovendien beter kunnen worden gevuld met inwoners, en minder vertegenwoordigers van overheden en NAM. De inbreng van NAM was 'soms wat dwingend.'¹⁴⁰⁴ Ook kon het Loket werken aan betere zichtbaarheid, zodat een betere spreiding onder de verschillende dorpen in het aardbevingsgebied werd gerealiseerd.¹⁴⁰⁵

1397 *Tussenevaluatie* 2019, p. 11-12.

1398 *Tussenevaluatie* 2019, p. 12.

1399 *Loket Leefbaarheid* 2019.

1400 *Loket Leefbaarheid* 2019, p. 10.

1401 *Loket Leefbaarheid* 2019, p. 6-7.

1402 *Loket Leefbaarheid* 2019, p. 7-8.

1403 *Loket Leefbaarheid* 2019, p. 10.

1404 *Loket Leefbaarheid* 2019, p. 9.

1405 *Loket Leefbaarheid* 2019, p. 11.

In publicaties vanuit de initiatiefnemers van de diverse leefbaarheidsprojecten werden tevens enthousiaste reacties opgenomen. Een ondernemer gaf aan dat het snellere internet ‘tijdwinst en plezier’¹⁴⁰⁶ opleverde. De samenwerkende organisaties binnen de landschapsprojecten gaven aan de samenwerking binnen de leefbaarheidsmaatregelen op prijs te stellen.¹⁴⁰⁷ Een campingondernemer merkte positieve effecten van het opgezette wandelnetwerk.¹⁴⁰⁸ Ontvangers van bijdragen uit het Loket Leefbaarheid reflecteerden op positieve effecten van maatregelen als herstel van een kerk, installatie van bloembakken en aanleg van een wandelpad.¹⁴⁰⁹ Inwoners van dorpen die ondersteuning vanuit Dorpsvisies hadden ontvangen, voelden meer verbinding met hun omgeving: ‘Natuurlijk, de kloostermuur, de entrees en de bruggetjes zijn straks prachtig, maar het dorp is ook veel hechter geworden. Je overlegt veel met elkaar, komt samen tot beslissingen en langzamerhand gaan de neuzen dezelfde kant op staan. Het project brengt mensen bij elkaar en als je het over leefbaarheid hebt, is dat het allerbelangrijkste!’¹⁴¹⁰

Economic Board Groningen

De maatregelen genomen door het Economic Board Groningen werden niet geëvalueerd. Wetenschappers waarschuwden dat het EBG een publiek-private samenwerking was met relatief veel autonomie waar weinig bestuurlijke controle op kon worden uitgevoerd en daarmee verschilde van andere vergelijkbare economische ondersteuningsinstanties. EBG had volgens hen onvoldoende legitimiteit omdat het geen (democratische) verantwoording aflegde en niet transparant was, terwijl transparantie in de aardbevingsregio juist gewenst zou zijn om het vertrouwen te herstellen.¹⁴¹¹

Volgens de voorzitter van EBG had minister Kamp van EZ in 2016 ‘waardering voor de organisatie’¹⁴¹² na ‘aanvankelijk nogal sceptisch’¹⁴¹³ te zijn geweest, en kreeg EBG vergelijkbare signalen vanuit ondernemers. Gedurende 2017 liet EBG een scan uitvoeren ‘waaruit bleek dat de meeste ondernemers ons weten te vinden’¹⁴¹⁴ hoewel ze ten behoeve van betere bekendheid besloot accountmanagers langs alle vierhonderd ondernemers in Noord-Groningen te sturen. Het grote aantal aanvragen vanuit ondernemers was volgens het bestuur van EBG bewijs dat ‘EBG heeft naamsbekendheid en erkenning gekregen en is een vaste waarde in het gebied geworden.’¹⁴¹⁵ Aan de andere kant was het ‘niet altijd makkelijk om onze toegevoegde waarde uit te leggen aan de inwoners in dit gebied, want het gaat vaak om lange termijn.’¹⁴¹⁶ EBG probeerde daarom via visuele informatie zoals geografische kaarten op haar website inzichtelijk te maken waar geld terecht is gekomen; het bestuur hamerde op de boodschap ‘het geld raakt de

1406 Provincie Groningen 30 september 2019.

1407 *Dorpsvisies en landschap in beeld* 2019, p. 10-11.

1408 *Dorpsvisies en landschap in beeld* 2019, p. 12.

1409 *Loket Leefbaarheid* 2019, p. 12-20.

1410 *Dorpsvisies en landschap in beeld* 2019, p. 6.

1411 Winter & Schuldink 2016.

1412 *Jaaroverzicht EBG* 2017, p. 6.

1413 *Jaaroverzicht EBG* 2017, p. 6.

1414 *Jaaroverzicht EBG* 2018, p. 7.

1415 *Jaaroverzicht EBG* 2018, p. 8.

1416 *Jaaroverzicht EBG* 2019, p. 5.

klei!’¹⁴¹⁷ De programmamanager van 5Groningen werd in 2019 door belangenorganisatie BTG verkozen tot ICT/Telecommanager van het jaar vanwege zijn succesvolle verbintenis van stakeholders waardoor technologie en praktijk van 5G in Nederland zich konden ontwikkelen.¹⁴¹⁸

Nationaal Programma Groningen

Het NPG is sinds 2019 van kracht en nog niet geëvalueerd. Het programma heeft grote ambities: ‘Nationaal Programma Groningen is pas geslaagd als Groningers weer vertrouwen in de toekomst hebben.’¹⁴¹⁹ Hoewel het succes van NPG afhankelijk wordt geacht van voortvarend schadeherstel en versterking, kenden de beoogde investeringen rondom werkgelegenheid, leefbaarheid, en natuur een ‘lange aanloop- en implementatietijd’¹⁴²⁰ waardoor het volgens het bestuur van de NPG niet zinvol zou zijn te wachten op voortvarend en voorspoedig schadeherstel en versterking. In 2023 zal een integrale evaluatie plaatsvinden van de eerste vier jaar.¹⁴²¹ Uit de nulmeting die het NPG liet uitvoeren in 2020 blijkt een gemêleerd beeld van het imago van het NPG: ongeveer 25% had vertrouwen in het Programma, zo’n 19% had geen vertrouwen, en bijna 56% gaf aan neutraal ten opzichte van het NPG te staan.¹⁴²²

Er zijn signalen dat de aankondiging van het NPG sceptisch werd ontvangen in de regio. Een medewerker van het Programma stelde: ‘De kunst is om daarbij geen logge overheidsinstantie te worden, maar fris te blijven. Sommige mensen zijn in eerste instantie negatief over Nationaal Programma Groningen.’¹⁴²³ Onderzoekers Derksen en Gebben concludeerden dat in de voorbereiding van de NPG onenigheid ontstond tussen bestuurders en belangenvertegenwoordigers over de besteding en verdeling van het geld en dat die discussie de boventoon voerde. De vraag waaráán het geld het beste besteed kon worden, werd minder belangrijk dan de vraag door wíé.¹⁴²⁴ Wetenschappelijke en beleidskennis over de versterking van de lokale economie werd onvoldoende gebruikt. ‘Er is eerder sprake van “rituele dansen om de geldpotten” dan van een helder verhaal.’¹⁴²⁵ De onderzoekers waarschuwden zelfs dat de ‘geleerde afhankelijkheid’ die Groningen ten opzichte van ‘het Westen’ ervaarde, ervoor zorgde dat ‘men weer het gevoel krijgt de hand te moeten ophouden in Den Haag’,¹⁴²⁶ waardoor bestuurders en inwoners zich risicoavers gedragen en niet met zelfstandige oplossingen of eigen initiatieven komen. De verschillende programmalijnen zouden waarschijnlijk leiden tot kleinere, haalbare, projecten en initiatieven, waardoor de bredere en grootse insteek van ‘teruggeven aan Groningen’ uit het oog kon worden verloren.¹⁴²⁷

1417 *Jaaroverzicht EBG* 2019, p. 4; *Jaaroverzicht EBG* 2020, p. 4.

1418 *Jaaroverzicht EBG* 2020, p. 17; BTG 2019.

1419 *Programmakader* 2019, p. 5; *Jaaroverzicht EBG* 2020, p. 7.

1420 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 744, p. 58.

1421 *Programmakader* 2019, p. 49.

1422 *Nulmeting NPG* 2021, p. 54.

1423 *Jaarverslag NPG* 2020, p. 54.

1424 Derksen & Gebben 2019.

1425 Derksen & Gebben 2019, p. 6.

1426 Derksen & Gebben 2019, p. 16.

1427 Interviews betrokkenen 2020.

In aanloop naar het NPG waren kritische geluiden te horen onder belangenvertegenwoordigers. Volgens de GBB was het een slager die eigen vlees keurde: het bestuur bestond deels uit regionale bestuurders die vervolgens de gemeentelijke of provinciale plannen moesten goedkeuren.¹⁴²⁸ De GBB weigerde daarom zitting te nemen in het bestuur van de NPG.¹⁴²⁹ Het Gasberaad sloot wel aan, omdat het (ook bestuurlijk) betrokken wilde blijven bij de opzet en uitvoering van een ‘dergelijk omvangrijk programma’ maar merkte op dat ‘de totstandkoming van het NPG tot nu toe als een onduidelijk en onoverzichtelijk proces’¹⁴³⁰ werd ervaren. Hoewel GBB zag dat ‘animo is voor projecten die een betere toekomst dichterbij kunnen brengen’¹⁴³¹ merkte zij op dat adequate schadeafhandeling en versterking voor veel Groningers ontbrak. Andere belangenorganisaties waren ontevreden dat zo’n groot aandeel van het geld door gemeenten zou worden besteed omdat zo onvoldoende aandacht zou zijn voor een regionale aanpak.¹⁴³²

Over de eerste besteedde gelden uit 2018 en 2019 door de gemeenten klonk ook kritiek. De directeur van een vergelijkbaar Nationaal Programma voor Rotterdam Zuid waarschuwde dat de startbudgetten te veel werden besteed aan dorpscentra en publieke gebouwen, terwijl in zijn ervaring met meer toekomstvisie zou moeten worden gekeken naar scholing, infrastructuur en werkgevers.¹⁴³³ Regionale oppositiepartijen stelden dat te veel budget ging naar al geplande werkzaamheden binnen de gemeentes en dat hiernaast het risico bestond dat budget werd besteed aan kosten rond versterking, die gemeenten los van het NPG op Rijk of NAM zouden moeten verhalen.¹⁴³⁴ Het verschilde per gemeente in hoeverre de gemeenteraad betrokken werd bij de plannen om het NPG-geld te besteden. In Het Hogeland, waar het gemeentebestuur al concrete plannen voorstelde aan de gemeenteraad, reageerde een raadslid en oud-GBB bestuurder: ‘Het hele gasdossier wordt lange tijd geregeerd door weinig tijd. Alles moet met stoom en kokend water er doorheen. Elke keer weer.’¹⁴³⁵ GBB vroeg zich bovendien af hoe het kon dat al budgetten werden toegekend en besteed, terwijl het richtinggevend project Toukomst nog moest worden afgesloten.¹⁴³⁶

8.5.5.3 Terugblik: leefbaarheidsmaatregelen

Uit meerdere onderzoeken kwam naar voren dat de leefbaarheid in het aardbevingsgebied sinds de aardbeving bij Huizinge in 2012 was gedaald. De verminderde leefbaarheid leek het resultaat van een combinatie van factoren: naast aardbevingen hebben ook bevolkingskrimp, urbanisering en economische omstandigheden effect op de tevredenheid over de leefomgeving.

In het bestuursakkoord begin 2014 werd door NAM en overheid het initiatief genomen voor maatregelen rondom leefbaarheid en economie. Deze maatregelen waren relatief breed en vooral gericht op kleinschalige projecten binnen

1428 Jach, *RTV Noord* 4 maart 2019.

1429 GBB 2019.

1430 Jach, *RTV Noord* 4 maart 2019.

1431 *GBB Krant* nr. 16 2021, p. 23.

1432 De Veer, *Dagblad van het Noorden* 8 november 2019.

1433 Drent, *RTV Noord* 29 december 2019.

1434 Drent, *RTV Noord* 23 juni 2020; Kolthof, *Dagblad van het Noorden* 24 juni 2020.

1435 Drent, *RTV Noord* 7 maart 2019.

1436 *GBB Krant* nr. 14 2020, p. 13.

gemeenten en dorpen. NAM kende een eigen programma waarin bewonersinitiatieven, dorpshuizen en herbestemming van erfgoed werden ondersteund; de Dialoogtafel (en later NCG) werkte maatregelen uit gericht op gemeentelijke projecten, steunde bewonersinitiatieven rond leefbaarheid en lokale energietransitie, en werkte met Landschapsbeheer aan de natuur en het landschap; de Economic Board Groningen richtte zich via verscheidene subsidies en fondsen op versterking van de regionale economie. Hoewel de maatregelen kleinschalige successen boekten, werd in evaluatieonderzoek gesteld dat een meer integraal en langetermijnbeleid nodig zou zijn om de leefbaarheid en economie in de regio te verbeteren. In 2019 startte onder regie van regionale overheden en het Rijk het Nationaal Programma Groningen, dat een veel groter budget kent (€ 1,1 miljard ten opzichte van de ongeveer € 85 miljoen voor de programma's van 2014-2018) en tien jaar zal duren. Hoewel de NPG nog te kort van kracht is om evaluatiere-sultaten te vermelden, komt het beeld bovendien dat in de voorbereidende fase binnen de regio onenigheid is over hoe, en vooral door wie, de gelden het beste kunnen worden besteed; door de keuze voor elf programmalijnen is bovendien de vraag of van de aanbevolen integrale aanpak sprake zal zijn.

8.6 Analyse schadebeleid via principes en instrumenten uit theoretisch kader

In de Groningse casus is sprake van verschillende schadesoorten, die ieder hun eigen aanpak hebben gekregen. Hoewel de fysieke schade aan gebouwen, de waardedaling en de versterking belangrijke materiële kanten kennen en vergoeding van die schade op haar plek is, is ook sprake van immateriële schade, verminderde (ervaren) leefbaarheid van de regio en onveiligheidsgevoelens. Mensen in aardbevingsgebieden blijken meer gezondheidsklachten te hebben, voornamelijk stressgerelateerd: hoofd- en buikpijn, concentratieproblemen, angst of depressie; mentale klachten kunnen ontwikkelen tot fysieke problemen.¹⁴³⁷ Deze verschijnselen zijn over de jaren toegenomen: hoe meer aardbevingen, hoe meer schade, hoe meer schadeproces,¹⁴³⁸ hoe meer angst en stress en bijbehorende gezondheidsklachten. Een groot gedeelte van de Groningers maakt zich veel zorgen over de aardbevingen en voelt zich machteloos.¹⁴³⁹ De ervaringen van de Groningers en subjectieve risicoschattingen spelen derhalve een belangrijke rol in de beoordeling en analyse van het schadebeleid, in aanvulling op meer objectief meetbare evaluaties van de schadeafhandeling zoals de voortvarendheid van de afhandeling in tijd of aantallen.

In hoofdstuk 4 heb ik zes principes geformuleerd die volgens de literatuur bijdragen aan vertrouwenwekkend schadebeleid. In deze paragraaf bespreek ik in hoeverre deze principes – erkenning, participatie, begrijpelijkheid, openbaarheid, onafhankelijkheid en voortvarendheid – en hun onderliggende (beleids-)

1437 Postmes e.a. 2018; zie ook *Literatuurstudie Maatschappelijke Gevolgen* 2018, p. 12-16; *Vaste grond gezocht* 2017.

1438 *Onderzoek naar de tevredenheid* 2015.

1439 Stroebe e.a. 2019.

instrumenten zijn te herkennen in en deel uitmaken van het schadebeleid in Groningen.

8.6.1 *Erkenning*

Erkenning van de positie van gedupeerden kan een eerste stap vormen om de vertrouwensrelatie tussen burger en overheid te herstellen. De overheid kan op vier manieren het principe van erkenning via beleidsinstrumenten nastreven: door een rol te spelen in de opzet van het schadebeleid en hier verantwoordelijkheid voor te nemen; door excuses aan te bieden voor haar rol in het ontstaan van de schade; door een financiële bijdrage aan het schadebeleid te leveren; en door bij schadevaststelling de bewijslast niet te zwaar op de schouders van gedupeerden te leggen.

8.6.1.1 *Verantwoordelijkheid voor schadebeleid*

De Onderzoeksraad voor Veiligheid was in zijn analyse van de gaswinning uit 2015 kritisch over de rol die de overheid, in de vorm van het ministerie van Economische Zaken, had gespeeld in het dossier: de (veiligheids-)belangen van Groningers waren onvoldoende meegewogen. De OvV riep de overheid en NAM op te erkennen dat zij onzorgvuldig hadden gehandeld.¹⁴⁴⁰ Deze erkenning kwam slechts gedeeltelijk en na aandringen: waar NAM en overheid eerst aangaven het veiligheidsrisico wel te hebben meegewogen, boden zij ook hun excuses aan.¹⁴⁴¹ Toen de Onderzoeksraad in 2017 bekeek hoe zijn aanbevelingen waren opgevolgd, zag hij een procedurele, bureaucratische en gefragmenteerde schadeafhandeling en riep hij de overheid op om ‘het proces van schade-afhandeling in eigen handen te nemen, zoals ook is gebeurd in het Project Geluidisolatie Schiphol (Progis)’ zodat NAM ‘noch direct, noch indirect’¹⁴⁴² betrokken zou zijn en de aansprakelijkheid van NAM achter de schermen werd afgehandeld.

Tot aan de verschijning van het tweede rapport in 2017 bleef de betrokkenheid van de Rijksoverheid bij de schadeafhandeling grotendeels achterwege. Hoewel een bestuurlijk akkoord werd gesloten en de minister allerlei onderzoeken uitzette,¹⁴⁴³ bleef de verantwoordelijkheid voor de afhandeling van de fysieke schade en waardevermindering bij NAM, die protocollen en regelingen optuigde. Er kwam steeds meer kritiek op de wijze waarop NAM omging met de schade, veelal vanuit het oogpunt dat de slager hier zijn eigen vlees keurde. Vooral de zogenaamde C-schades en het buitengebied, waar door NAM niet werd erkend dat schade door aardbevingen plaatsvond, vormden een doorn in het oog voor veel Groningers. Hun scepsis werd door meer technisch onderzoek bevestigd, aangezien ook buiten de eerder aangehouden contouren schade kon optreden en ook lichtere bevingen schade konden veroorzaken.¹⁴⁴⁴ Ook waren gedupeerden

¹⁴⁴⁰ *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 9.

¹⁴⁴¹ Schotman 2015, p. 3; *Kamerstukken II* 2014/15, 33529, nr. 143, p. 2; ‘Minister Kamp betuigt spijt aan Groningers: ‘Veiligheid stond niet voorop’, *RTV Noord* 2 maart 2015.

¹⁴⁴² *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2017, p. 20.

¹⁴⁴³ *Kamerstukken II* 2012/13, 33529, nr. 1.

¹⁴⁴⁴ Van Staaldin, Terwel & Rots 2018; Engels 2019, p. 4.

erg ontevreden over de ‘ervaren willekeur’¹⁴⁴⁵ waardoor een buur soms onder een ander schaderegime leek te vallen. Toch bleef NAM terughoudend: ook bij de afhandeling van de ‘oude schadegevallen’ van voor 31 maart 2017 merkte NAM op dat het aanbod tot herstel van die schade géén erkenning van de schade was.¹⁴⁴⁶ Dat was zuur omdat een van de wél door de overheid geïnitieerde vormen van compensatie, de subsidieregeling voor waardevermeerdering, slechts werd toegekend als NAM schade had erkend.

Het Rijk bemoeide zich veelal zijdelings met de schadeafhandeling, zoals via de waardevermeerderingsregeling, het instellen van de Onafhankelijk Raadsman, en het instellen van een commissie van toezicht op het Centrum Veilig Wonen. Hoewel de overheid via de Tweede Kamer tevens de omkering van de bewijslast introduceerde,¹⁴⁴⁷ kwam deze te laat voor de reguliere schadeafhandeling van NAM. De publieke regie werd aangekondigd op 31 maart 2017, toen NAM zich terugtrok uit de schadeafhandeling en de minister verkondigde dat de overheid de schadeafhandeling zou gaan regelen.¹⁴⁴⁸ Uiteindelijk duurde het zo’n tien maanden voordat de afhandeling voor de fysieke schade weer werd opgestart via de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen, terwijl op de achtergrond werd gewerkt aan een wettelijk verankerde schadeafhandeling die in de zomer van 2020 van start zou gaan.

Meerdere onderzoeken onderstreepten de rol die het terughoudende overheidsbeleid heeft gespeeld in Groningen. De overheidsreactie en de vele betrokken instanties leken de situatie te hebben verergerd, een ramp in ‘slow motion’;¹⁴⁴⁹ er is een institutionele crisis ontstaan.¹⁴⁵⁰ Het feit dat de Rijksoverheid na vele oproepen daartoe in 2017 besloot om de regie op de afhandeling van fysieke schade over te nemen van NAM, lijkt aan te tonen dat zij haar rol in de gaswinning erkende en dat daarom ook een rol in de schadeafhandeling op zijn plaats is. Mede naar aanleiding van gerechtelijke uitspraken kende het nieuwe Instituut Mijnbouwschade Groningen ook vergoedingen toe voor waardedaling en immateriële schade. De overheid liet dit als een loket functioneren, en onderhandelde aan de achterkant met NAM over verrekening van de kosten.

Bij de versterking is een dergelijke geleidelijke ontwikkeling te herkennen. Aanvankelijk werd het preventief versterken van gebouwen gelet op de aansprakelijkheid overgelaten aan NAM.¹⁴⁵¹ Halverwege het eerste jaar van het CVW diende de NCG publieke regie te voeren over de versterking, zonder enige formele bevoegdheid. De NCG gaf aan dat ‘de versterking moet worden bepaald door publieke normen, procedures en afweging en niet conform de zienswijze van de aansprakelijke partij. Dan moet het ook zo zijn dat er sprake is van publieke afweging van de wijze waarop omgegaan wordt met de beheersing van gevolgen

1445 *Literatuurstudie Maatschappelijke Gevolgen* 2018, p. 37; *Onderzoek naar de tevredenheid* 2015; *Wonen en leven met aardbevingen* 2016.

1446 *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 350, p. 3.

1447 Wet bewijsvermoeden gaswinning Groningen, *Stb.* 2016, 553.

1448 *Kamerstukken II* 2016/17, 33529, nr. 330.

1449 Bakema, Parra & McCann 2018, p. 1-20; zie ook *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015; *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2017.

1450 Schmidt, Boersma & Groenewegen 2018, p. 513-527.

1451 *Kamerstukken II* 2012/13, 33529, nr. 1, p. 3; *Stcrt.* 2014, nr. 7659.

(herstel en preventie).¹⁴⁵² De aansturing vanuit de overheid was beperkt: het CVW ontving conform de contractuele relatie opdrachten van NAM.¹⁴⁵³ In 2019 werd besloten dat het NCG het CVW direct zou aansturen,¹⁴⁵⁴ en later besloten dat het CVW zou worden opgeheven zodat de NCG per 2020 de uitvoeringsorganisatie zou vormen.¹⁴⁵⁵ Daarmee werd de overheid daadwerkelijk verantwoordelijk voor de versterking, zowel in (directe) aansturing als in uitvoering. De kosten van de versterking, voor zover die plaatsvond in lijn met de civielrechtelijke aansprakelijkheid tot schadepreventie, werden verhaald op NAM.¹⁴⁵⁶ Eind 2020 kwamen Rijk en regionale overheden overeen dat het Rijk € 1,42 miljard aan maatregelen rond versterking en leefbaarheid zou ondersteunen die niet onder aansprakelijkheid van NAM vielen.¹⁴⁵⁷

Overigens verdient vermelding dat in Groningen meerdere overheden betrokken waren. Hierboven werd de rol van het Rijk in het dossier geschetst; hiernaast waren ook gemeenten en de provincie betrokken. Zij speelden voornamelijk een belangenvertegenwoordigende rol vanuit de ‘regio’, zoals bijvoorbeeld bleek uit de vier pijlers die zij voorstelden voor het publieke systeem van schadeafhandeling.¹⁴⁵⁸ Zij genoten volgens enquêteonderzoek iets meer vertrouwen van Groningers dan het Rijk, waarschijnlijk vanwege de betrokkenheid van de minister en de Staat bij het vaststellen van het niveau van de gaswinning. Het vertrouwen in gemeenten en provincie lag desondanks niet veel hoger.¹⁴⁵⁹ Bij de versterking werden de regionale overheden sterker betrokken, hoewel dit volgens onderzoek vertragend leek te werken vanwege de behoefte aan voortdurend overleg en ‘politieke gevoeligheden’.¹⁴⁶⁰ Ook binnen het Nationaal Programma Groningen waar de regie bij gemeenten en provincie werd gelegd en de financiële ondersteuning vanuit het Rijk kwam, ontstond onderlinge onenigheid over wie het geld zou mogen besteden.¹⁴⁶¹

Mede naar aanleiding van de aanbevelingen van de OvV¹⁴⁶² werden meer ministeries betrokken gemaakt bij de gaswinning, zodat niet alleen het als monolithisch beschouwde ministerie van EZK de regie voerde. Het ministerie van BZK kreeg een rol in de versterking en nam vanaf 2019 de volledige verantwoordelijkheid over;¹⁴⁶³ het ministerie van OCW was betrokken bij maatregelen rond erfgoed en onderwijs, het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) bij banenplannen, en het ministerie van VWS bij het versterken van

1452 *Meerjarenprogramma* 2016, p. 48.

1453 *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 639, p. 4.

1454 Wijziging Instellingsbesluit Nationaal coördinator Groningen, *Stcrt.* 2019, nr. 36846; *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 609.

1455 *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 695.

1456 *Akkoord op Hoofddijnen* 2018; *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 830, p. 1-2.

1457 *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 830.

1458 *Naar een nieuwe schadeafhandeling* 2017.

1459 Stroebe e.a. 2019, p. 16-18.

1460 Derksen & Gebben 2020, p. 31.

1461 Derksen & Gebben 2019.

1462 *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 90; in hun analyse uit 2017 concluderen zij dat nog onvoldoende stappen zijn gezet: *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2017, p. 25-26.

1463 *Stcrt* 2019, 61402; *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 695.

zorginstellingen.¹⁴⁶⁴ Bij het NPG, dat veel beleidsdomeinen betreft, zijn eveneens veel ministeries betrokken.¹⁴⁶⁵

Tot slot zal ook de parlementaire enquête mogelijk kunnen zorgen voor gevoelens van erkenning bij Groningers. Dan gaat de overheid, via de Tweede Kamer, zich nadrukkelijk mengen in de schadepoorzaak en -afhandeling. Burgemeester Van Beek van Eemsmond denkt dat het zal zorgen voor erkenning: ‘Eindelijk antwoord op vragen die we hebben.’¹⁴⁶⁶

8.6.1.2 *Excuses*

Vanuit de overheid werd een aantal keer excuses aangeboden aan de Groningers, hoewel niet direct. Na verschijning van het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid begin 2015 riepen gedeputeerden, Kamerleden en burgemeesters de betrokkenen bij de gaswinning op om excuses te maken.¹⁴⁶⁷ Minister van Economische Zaken Kamp bood inderdaad zijn excuses aan en erkende dat ‘onvoldoende oog is geweest voor de veiligheid van de mensen.’¹⁴⁶⁸ Na de aardbeving in Zeerijp begin 2018 betuigde ook premier Rutte: ‘wij hebben diep spijt en maken excuses’¹⁴⁶⁹ omdat de overheid de veiligheid van Groningers onvoldoende had meegewogen. De meest uitgebreide excuses vonden medio 2019 plaats tijdens een Kamerdebat.¹⁴⁷⁰ Premier Rutte, die voor het eerst bij een ‘gasdebat’ was, bood driemaal zijn excuses aan namens de regering. In de eerste plaats voor het feit dat de veiligheid decennialang onvoldoende een rol had gespeeld in de besluitvorming. Hiernaast voor de mate waarin de regering vanaf de aardbeving in Huizinge ‘volstrekt [heeft] onderschat welke enorme opgave hier voor ons lag’,¹⁴⁷¹ zowel wat betreft schadeherstel als versterking. Ten derde benadrukte hij dat ze ‘de afgelopen jaren te veel de nadruk hebben gelegd op de precisie van de juridische zekerheid’¹⁴⁷² wat ten koste is gegaan van de snelheid van de procedures, waarvoor hij ook zijn excuses aanbood. Minister Wiebes gaf aan dat de excuses ‘uitdrukkelijk ook namens mij’¹⁴⁷³ waren en dat hij zich inzette om vaart in het dossier te krijgen.

De excuses vonden niet per se weerklank: inmiddels lijken geen woorden maar daden nodig. De adviescommissie Immateriële Schade constateerde dat de excuses ‘nauwelijks gehoord’¹⁴⁷⁴ werden en vroeg zich af of de ‘excuses niet te vroeg komen, of niet belangrijker is dat eerst een vlotte schade-afwikkeling door het IMG goed op gang komt en dat de versterkingsoperatie wordt afgerond.’¹⁴⁷⁵

1464 Miskovic, *RTV Noord* 13 februari 2018; zie ook *Kamerstukken II* 2019/20, 35300 XIII, 2, p. 117-130.

1465 *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 528, p. 1-2.

1466 Crezee, *Follow the Money* 18 mei 2016.

1467 Van Hofslot, *Dagblad van het Noorden* 19 februari 2015.

1468 ‘Minister Kamp betuigt spijt aan Groningers: ‘Veiligheid stond niet voorop’, *RTV Noord* 2 maart 2015.

1469 ‘Rutte: Groningen, het spijt ons diep’, *Dagblad van het Noorden* 15 januari 2018; Van Hofslot, *Dagblad van het Noorden* 7 juni 2019.

1470 *Handelingen II* 2018/19, nr. 88, item 21.

1471 *Handelingen II* 2018/19, nr. 88, item 21, p. 14.

1472 *Handelingen II* 2018/19, nr. 88, item 21, p. 14.

1473 *Handelingen II* 2018/19, nr. 88, item 21, p. 40.

1474 Verheij, Loth & Van Boom 2019, p. 21.

1475 Verheij, Loth & Van Boom 2019, p. 22.

8.6.1.3 Financiële bijdrage

Financiële bijdragen vanuit de overheid zijn ingewikkeld in deze casus, omdat het kabinetsstandpunt is dat slechts de exploitant aansprakelijk is en daarmee op zal moeten draaien voor vergoedingen. Hoewel er op allerlei manieren overheidsgeld naar de regio gaat, gebeurde dit onder noemers als ‘verduurzaming’ en ‘regievoering’: ‘schadevergoeding’ werd alleen door NAM verstrekt tot de komst van de TCMG en IMG, waar de vergoeding van schade achter de schermen door de overheid met NAM werd verrekend. Tegelijkertijd werd door de jaren heen wel steeds ruimhartiger vergoed: zo werd door TCMG ook een vaste overlastvergoeding toegekend¹⁴⁷⁶ en zal IMG vergoedingen voor immateriële schade toekennen, terwijl NAM bij de Hoge Raad in cassatie bestrijdt dat dit op zijn plaats is.¹⁴⁷⁷ In principe werden ook kosten voor versterking geacht binnen de aansprakelijkheid van NAM te vallen.¹⁴⁷⁸ De versterking werd tot 2020 uitgevoerd door CVW, dat in opdracht van NAM handelde en kosten door belastte. Per 2020 vormde de NCG de publieke uitvoeringsorganisatie, maar de kosten van versterking bleven verhaald op NAM.¹⁴⁷⁹ Het Rijk gaf eind 2020 aan € 1,42 miljard aan aanvullende maatregelen in te zetten om de versterking voortvarender te laten plaatsvinden en niet terug te komen op afspraken met en beloftes aan bewoners omwille van vernieuwde veiligheidsinzichten.¹⁴⁸⁰ De leefbaarheidsmaatregelen toonden het meest gemengde beeld wat betreft financiering. Voor het leefbaarheidsprogramma van 2014-2018 was € 60 miljoen afkomstig van NAM,¹⁴⁸¹ en € 25 miljoen van budget dat provincie en gemeenten reeds voor leefbaarheid hadden gereserveerd.¹⁴⁸² Voor het vervolg via het Nationaal Programma Groningen werd € 1,15 miljard beschikbaar gesteld door het Rijk,¹⁴⁸³ inclusief een bijdrage van NAM van in totaal € 500 miljoen.¹⁴⁸⁴ Daarnaast dienen projecten in de programma’s gebruik te maken van (regionale) cofinanciering.¹⁴⁸⁵ Samenvattend kwam de meerderheid van het budget van leefbaarheidsmaatregelen tot 2019 vanuit NAM, terwijl via het NPG zowel door NAM als het Rijk zal worden geïnvesteerd.

De financiële verrekening tussen overheid en NAM zal voortduren zo lang de schadeafhandeling en versterking lopen. NAM heeft medio 2021 bezwaren aangegeven bij bepaalde beleidsbeslissingen, zoals de toepassing van het bewijsvermoeden; het is mogelijk dat de Staat, eventueel na juridische procedures, ook bij zal dragen aan de schadevergoeding.¹⁴⁸⁶ Hoewel hier tot nu toe niet over is geschreven, is het tevens voorstelbaar dat de aansprakelijkheid van staatsdeelname EBN¹⁴⁸⁷ in de onderhandelingen en afspraken tussen NAM en Staat een rol heeft gespeeld. Reeds droeg de Staat bij als een juridische basis ontbrak voor verhaal, zoals de bovengenoemde € 1,42 miljard aan aanvullende middelen voor

1476 Besluit mijnbouwschade Groningen, *Stcrt.* 2018, 6398; TCMG 26 april 2019.

1477 ‘NAM gaat in cassatie tegen uitspraak over immateriële schade’, *RTV Noord* 9 maart 2020.

1478 *Kamerstukken II* 2012/13, 33529, nr. 1, p. 3.

1479 *Akkoord op Hoofdlijnen* 2018.

1480 *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 830, p. 1-2.

1481 Bestuursakkoord 2014, p. 6.

1482 Bestuursakkoord 2014, p. 9.

1483 *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 528.

1484 *Akkoord op Hoofdlijnen* 2018, p. 7.

1485 *Programmakader* 2019, p. 31.

1486 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 768; *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 866.

1487 HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278.

versterking of de bijdrage van ruim € 15 miljoen aan de Stuwmeerregeling.¹⁴⁸⁸ De Algemene Rekenkamer constateerde dat verhalen van de kosten op NAM ervoor zorgde dat geld onvoldoende doelmatig werd besteed: de proces- en uitvoeringskosten van schadeherstel via het IMG – omdat voor verhaal precies moest worden vastgesteld hoeveel schadeherstel kost – waren volgens de Rekenkamer disproportioneel.¹⁴⁸⁹

Tot slot droeg de Staat op nog een laatste indirecte wijze bij aan het schadebeleid. Omdat NAM de uitgekeerde vergoedingen als kosten opvoerde en hierdoor lagere winst behaalde, liep de staatskas al geld ‘mis’. Zo beredeneerde minister Kamp: ‘Omdat het grootste deel van de winst naar het Rijk gaat, neemt het Rijk via die omweg een groot deel van de kosten voor zijn rekening.’¹⁴⁹⁰ Tot 2018 ging dit om 64% van de kosten. De nieuwe afspraken na het Akkoord op Hoofdpijnen van dat jaar zorgden dat het Rijk relatief meer bijdroeg: ongeveer 73% van de kosten worden sindsdien door de Staat gedragen.¹⁴⁹¹ Bovendien kreeg het Rijk door de jaren heen veel minder gasbaten door de verminderde gaswinning, zeker gezien het vroegtijdig beëindigen van de gaswinning betekent dat niet het hele Groningenveld zal worden gebruikt.¹⁴⁹² Het is opmerkelijk dat de Staat zelden aandacht vestigde op de financiële bijdrage die zij aan het schadebeleid leverde, omdat dit vanuit Groningers zou kunnen worden gezien als erkenning van de rol die het Rijk heeft gespeeld. De verklaring lijkt te liggen in het willen voorkomen van precedentwerking – de aansprakelijkheid moet bij de exploitant blijven liggen, zoals opgesteld in de Mijnbouwwet en het BW – en het daarbij horende uitgangspunt ‘de veroorzaker betaalt’,¹⁴⁹³ hoewel deze redenering op losse schroeven staat gezien de enorme aardgasbaten en de inmiddels door de Hoge Raad bekrachtigde aansprakelijkheid van staatsdeelneming EBN. De aankondiging van € 1,42 miljard aan aanvullende maatregelen voor de versterking leek een trendbreuk, aangezien deze financiële bijdrage van overheidswege juist werd benadrukt.

8.6.1.4 Bewijslastverdeling

Onder Groningers bestond veel ontevredenheid over de wijze waarop NAM omging met het causaliteitsvraagstuk en de hieraan verbonden erkenning van fysieke schade. Dit bleek onder meer uit reacties op de zogenaamde C-schade, waar volgens het protocol van NAM geen relatie met de aardbevingen kon zijn. Het CVW merkte in de loop van haar functioneren steeds meer schade aan binnen die categorie.¹⁴⁹⁴ Ook signaleerden bewoners dat experts eerder B-schade leken te registreren dan A-schade, wat samenloop van verschillende schade-oorzaken behelsde waardoor een lagere vergoeding kon worden uitgekeerd.¹⁴⁹⁵ Hiernaast uitte het causaliteitsvraagstuk zich in discussies over het zogenaamde ‘buitengebied’.

1488 *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 842.

1489 *Verantwoordingsonderzoek EZK* 2021, p. 65-66.

1490 *Handelingen II* 2014/15 nr. 58, item 20, p. 35.

1491 *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 499; *Verantwoordingsonderzoek EZK* 2021, p. 65.

1492 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 678.

1493 Zie bijvoorbeeld de toelichting van de Tijdelijke wet Groningen in *Kamerstukken II* 2018/19, 35250, nr. 3.

1494 *Jaarverslag CVW* 2017, p. 10.

1495 *Maatschappelijke Effecten Inventarisatie* 2016, p. 14.

NAM hanteerde contourenkaarten, waarbuiten volgens haar berekeningen de schade geen relatie kon hebben met aardbevingen. Schademelders voelden zich hierdoor niet serieus genomen.¹⁴⁹⁶ NAM liet een onderzoek uitvoeren door Witteveen+Bos, dat concludeerde dat schade buiten de contouren inderdaad geen verband hield met de bevingen.¹⁴⁹⁷ Hierover ontstond ophef.¹⁴⁹⁸ Juridisch advies aan het Gasberaad wees op het verschil tussen juridisch en technisch causaal verband.¹⁴⁹⁹ De NCG liet het onderzoek valideren door de TU Delft, die niet kon uitsluiten dat de schade ten gevolge van bevingen was;¹⁵⁰⁰ hierdoor voelden veel Groningers zich gesteund in hun verontwaardiging over het afwijzen van de claims.¹⁵⁰¹

Het concept van de ‘omkering van de bewijslast’ in Groningen, ook wel het bewijsvermoeden, werd reeds door Van Dunné geïntroduceerd bij de invoering van de nieuwe Mijnbouwwet begin deze eeuw.¹⁵⁰² Het kabinet en NAM waren destijds tegen en een amendement terzake vond geen steun. In plaats daarvan werd de Technische commissie bodembeweging aangewezen als adviseur, zodat de burger advies kon inwinnen over het causaal verband. Dit bood, volgens Van Dunné mede door de samenstelling van de Tcbb, zelden soelaas voor de schadelijdende burger, die veelal werd geconfronteerd met het argument dat schade te maken had met de gebrekkige staat van het gebouw.¹⁵⁰³ (Ook Meent van der Sluis, die sinds eind jaren ’80 al wees op het verband tussen de gaswinning en de aardbevingen, had gepleit voor omkering van de bewijslast, aldus zijn weduwe.¹⁵⁰⁴)

Reeds een aantal maanden voor de aardbeving in Huizinge pleitte de GBB voor omkering van de bewijslast, omdat in Groningen inmiddels zeker was dat door NAM aardbevingen werden veroorzaakt en dat deze zeer frequent schade veroorzaakten – zij spraken van 85% honorering van claims door NAM.¹⁵⁰⁵ Direct na de Huizingebeving stelde ook LTO Noord dat de bewijslast bij NAM moest komen te liggen.¹⁵⁰⁶ In oktober 2014 diende Kamerlid Ouwehand bij het wetsvoorstel rondom de implementatie van een EU-richtlijn een amendement in om in de Mijnbouwwet de bewijslast voor mijnbouwactiviteiten om te keren;¹⁵⁰⁷ toen deze werd verworpen diende zij opnieuw een amendement in om omgekeerde bewijslast voor mijnbouwactiviteiten op te nemen in het BW.¹⁵⁰⁸ Minister Kamp ontraadde het amendement,¹⁵⁰⁹ maar het werd aangenomen.¹⁵¹⁰ Volgens de minister moest ‘verbetering van de schadeafhandeling in Groningen vooral gezocht ... worden in het effectief verbeteren van de schadeafhandelingsprocedure en niet in

1496 *Klachten Jaarrapportage* 2015, p. 11.

1497 *Schadeonderzoek Groningen Buitengebied* 2017.

1498 *Beantwoording vragen over het schadeonderzoek Groningen Buitengebied*, Brief aan Tweede Kamer 23 mei 2017; *Kamerstukken II* 2016/17, 33529, nr. 330.

1499 Van Sluis, *Dagblad van het Noorden* 29 juli 2017.

1500 Van Staalduinen, Terwel & Rots 2018.

1501 Miskovic, *RTV Noord* 12 juli 2018; Meiborg, *Dagblad van het Noorden* 14 april 2020.

1502 Van Dunné, *NJB* 2002, p. 560-570.

1503 Van Dunné, *NJB* 2014/2264.

1504 Havermans, *Trouw* 17 februari 2015.

1505 *Zienswijze GBB* 2012.

1506 Minkes, *Dagblad van het Noorden* 20 augustus 2012.

1507 *Kamerstukken II* 2014/15, 33529, nr. 78.

1508 *Kamerstukken II* 2014/15, 34041, nr. 8; *Kamerstukken II* 2014/15, 34041, nr. 12.

1509 *Kamerstukken II* 2014/2015, 32849, nr. 37; zie ook Vermaak 2019, p. 71-73.

1510 *Kamerstukken II* 2015/16, 34390, nr. 3.

een juridische wijziging met betrekking tot de bewijslastverdeling.¹⁵¹¹ De minister diende, vanwege advies van de Afdeling advisering van de Raad van State dat afbakening nodig was,¹⁵¹² begin 2016 een wetsvoorstel in voor een ‘wettelijk bewijsvermoeden’ voor fysieke schade aan gebouwen rond het Groningenveld.¹⁵¹³ Hij volgde daarin de argumentatie van de Raad dat afwijking van de reguliere gedachte ‘wie stelt, bewijst’ in Groningen redelijk was gezien ‘de omvang van het aantal schadegevallen en de gelijksoortigheid ervan ... tevens de zwakkere procespositie van de eisende partij’.¹⁵¹⁴ Het wetsvoorstel werd aangenomen door het parlement en trad per 2017 in werking.¹⁵¹⁵ Vanaf dat moment werd bij fysieke schade aan gebouwen die ‘naar haar aard redelijkerwijs’ ten gevolge van de bodembewegingen door de gaswinning werd veroorzaakt, vermoed dat schade het gevolg was van de gaswinning.

Doordat de schadeafhandeling bijna een jaar werd stopgezet rond de inwerkingtreding van de omgekeerde bewijslast, zijn de resultaten van de omkering van de bewijslast niet te herkennen in de handelswijze van NAM maar wel van de Arbiters Bodembeweging en de TCMG/het IMG. Volgens voorzitter van de Arbiters Van der Vinne zorgde de omkering van de bewijslast ervoor dat het werk van de Arbiters een stuk eenvoudiger werd.¹⁵¹⁶ Sinds de introductie van het wettelijke bewijsvermoeden ging de discussie over het ‘effectgebied’ grotendeels liggen en bestond van tevoren aangemerkte C-schade niet meer, hoewel het Gasberaad wantrouwend bleef over de mogelijkheid die TCMG had om te ‘ontzenuwen’, het ontkrachten via tegenbewijs.¹⁵¹⁷ Ook de Tweede Kamer signaleerde medio 2019 dat zij nog steeds signalen van Groningers kreeg dat zij moesten bewijzen dat schade het gevolg was van bevingen.¹⁵¹⁸

De TCMG vond het aanvankelijk lastig om de relatief vage terminologie uit de wetswijziging – ‘naar haar aard’, ‘redelijkerwijs’ – in de praktijk toe te passen en vroeg advies en concrete handvatten aan een deskundigenpanel.¹⁵¹⁹ Aan de hand van dit advies merkt zij sindsdien fysieke schade – ook bodemdaling – boven het Groningenveld of de gasopslag bij Norg of tot zes kilometer daarbuiten in principe aan als mijnbouwschade.¹⁵²⁰ Hoewel deze werkwijze medio 2020 werd bekrachtigd door de rechtbank¹⁵²¹ – ter zake was met ‘voldoende mate van zekerheid’¹⁵²² een andere oorzaak dan gaswinning aangewezen – signaleerde het IMG begin 2021 steeds meer schademeldingen af te wijzen en stelde het onderzoeken hiernaar in.¹⁵²³ Enkele maanden later maakte het IMG bekend van plan te zijn het bewijsvermoeden op een kleiner geografisch gebied toe te passen, omdat

1511 *Kamerstukken II* 2015/16, 34041, nr. 43, p. 2.

1512 *Kamerstukken I* 2015/16, 34041, nr. C; Vermaak 2019, p. 73-74.

1513 *Kamerstukken II* 2015/16, 34390, nr. 2; *Kamerstukken II* 2015/16, 34390, nr. 3.

1514 *Kamerstukken II* 2015/16, 34390, nr. 3, p. 2.

1515 Wet bewijsvermoeden gaswinning Groningen, *Stb.* 2016, 553.

1516 ‘Afzwaaiend voorzitter Arbiters Bodembeweging: ‘We werden met veel gastvrijheid ontvangen’, *RTV Noord* 2 mei 2019.

1517 Groninger Gasberaad 6 april 2020.

1518 *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 657.

1519 *Beantwoording vragen TCMG* 2019; Vermaak 2019, p. 80-81.

1520 TCMG 24 januari 2019; *Beantwoording vragen TCMG* 2019.

1521 Rb. Noord-Nederland 18 mei 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:1935.

1522 Rb. Noord-Nederland 18 mei 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:1935, r.o. 5.11.

1523 *Jaarverslag IMG* 2021, p. 3, 29; IMG 31 maart 2021.

onderzoeken hadden aangetoond dat diepe bodemdaling geen directe schade veroorzaakt behalve in uitzonderingsgevallen.¹⁵²⁴ De GBB en het Gasberaad waren kritisch over deze ontwikkeling¹⁵²⁵ en onzeker is hoe deze in de praktijk zal uitpakken. Tevens is de vraag of de toepassing van het bewijsvermoeden de instemming van de hoogste rechter zal kunnen (blijven) dragen.¹⁵²⁶

De Tcbb – die zich vanaf 2017, onder een nieuwe voorzitter, ging richten op herstel van vertrouwen¹⁵²⁷ – schetste in een advies dat schade aan gebouwen vaak meerdere oorzaken had en dat zelfs na diepgaand technisch onderzoek niet altijd mogelijk was uitspraken te doen over causaliteit: de onderzoeken ‘zijn door hun complexiteit... duur en kosten veel tijd, terwijl de onzekerheid over het causaal verband daardoor vaak nauwelijks wordt verkleind’.¹⁵²⁸ Hoewel sindsdien door partijen zoals Tweede Kamerleden, de Inspecteur-Generaal van het Staatstoezicht, het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten¹⁵²⁹ is geprobeerd het wettelijk bewijsvermoeden ook buiten gaswinning in het Groningerveld en de gasopslag bij Norg te doen gelden – bijvoorbeeld voor schade door zoutwinning in Drenthe en Groningen – en dit is geadviseerd door Tcbb,¹⁵³⁰ ging de minister hier niet in mee. Wel diende de nieuw ingestelde Commissie Mijnbouwschade het bewijslastvraagstuk buiten het Groningerveld op te pakken, zodat van schademelders niet meer wordt gevraagd causaliteit aan te tonen.¹⁵³¹ Zo blijft de omkering van de bewijslast voor mijnbouwexploitatie voorlopig alleen gelden rondom de gaswinning in Groningen.

8.6.2 Participatie

Gedupeerden kunnen een gevoel van rechtvaardigheid ervaren door betrokken te worden in en een stem te krijgen bij de opzet en uitvoering van de schadeafhandeling. De overheid kan gedupeerden laten participeren in het schadebeleid door inspraakmogelijkheden te creëren, of door te proberen met hen consensus te bereiken.

8.6.2.1 Inspraakmogelijkheden

De hoeveelheid inspraakmogelijkheden die Groningers kregen bij opstelling van de schaderegelingen is beperkt geweest. In meerdere bewonersonderzoeken gaven Groningers aan dat zij meer inspraak wilden in de opstelling van de schaderegelingen.¹⁵³² Hoewel NAM aangaf met de Onafhankelijke Raadsman en Tcbb te hebben overlegd over de twee versies van hun schadeprotocol¹⁵³³ werd geen overleg gevoerd met gedupeerden zelf of maatschappelijke organisaties. Bij de door

1524 *Aanpassing werkwijze IMG 2021*; *IMG Bevingen en trillingssterktes* 17 mei 2021; *IMG Diepe bodemdaling* 17 mei 2021.

1525 GBB 14 mei 2021; Groninger Gasberaad 16 mei 2021.

1526 ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021: 374.

1527 *Jaarverslag Tcbb* 2018.

1528 *Help, een scheur in mijn huis!* 2018, p. 7.

1529 *Aanhangsel van de Handelingen* 2019/20, nr. 1208.

1530 *Kamerstukken II*, 2018/19, 32849, nr. 188; *Mijnbouwschade: wat nu?* 2018.

1531 *Kamerstukken II* 2019/20, 32849, nr. 200; Instellingsbesluit Commissie Mijnbouwschade, *Stcrt.* 2020, 30336.

1532 *Wonen en leven met aardbevingen* 2016; *Groninger Panel* 2017.

1533 *Protocol Schadeafhandeling* 2014; *Protocol Schadeafhandeling* 2016.

NAM opgestelde Regeling Waardedaling werd evenmin gerept over inspraak. Het Koopinstrument kwam tot stand nadat hier meermaals door gedupeerden en belangenbehartigers om was gevraagd, maar was een pilot en geen algehele uitkoopregeling zoals men verlangde; de GBB steunde de regeling daarom niet.¹⁵³⁴ Toen de bij het bestuursakkoord beloofde definitieve waardevermeerderingsregeling dreigde op te gaan in een meer algemeen plan voor verduurzaming bij versterking via het Meerjarenprogramma van de NCG, ontstond ophef en de regio kwam met een petitie;¹⁵³⁵ minister Kamp ging overstag.¹⁵³⁶ Bij de opstelling van de nieuwe schadeprocedure onder publieke regie kwam de regio met vier pijlers waaraan voor hen moest worden voldaan¹⁵³⁷ en deze zelf geïnitieerde inspraak werd verwerkt in de nieuwe procedure.¹⁵³⁸

Zo leek door de jaren heen steeds meer aandacht te ontstaan voor de mogelijkheid tot inspraak en om aan behoeften van gedupeerden te voldoen, in plaats van werkwijzen eenzijdig vast te stellen. De voorstellen tot publiekrechtelijke schadeafhandeling stonden open voor internetconsultatie.¹⁵³⁹ De TCMG/het IMG gaf gedupeerden een inspraakmogelijkheid bij het aanwijzen van de schadedeskundige en liet hen reageren op het adviesrapport.¹⁵⁴⁰ De adviescommissies rondom waardedaling en immateriële schade hebben in aanloop naar de vaststelling van hun advies overlegd met maatschappelijke organisaties, gemeenten en provincies.¹⁵⁴¹ Vooral bij de smartengeldregeling was aandacht voor inspraak van gedupeerden, zowel bij de totstandkoming van als tijdens de procedure. Het IMG i.o. voerde ten behoeve van de vaststelling van de werkwijze overleg met de GBB en het Gasberaad¹⁵⁴² en bij het vaststellen van de vergoeding zullen gedupeerden de kans krijgen hun verhaal te doen zodat zij ‘het aangedane leed [kunnen] uiten en vast ... laten leggen’¹⁵⁴³ en persoonlijke omstandigheden kunnen worden meegewogen door het IMG.

In de uitvoering van de versterkingsoperatie was een grotere rol weggelegd voor gedupeerden aangezien zij akkoord moesten gaan met wijzigingen aan hun woning. Inwoners uit Overschild en Opwierde-Zuid gaven aan dat deze inspraakmogelijkheden eerder werkten als ‘splijtzwaam’;¹⁵⁴⁴ hoewel bewoners betrokken werden, werden zij volgens de Nationale ombudsman geacht te veel verantwoordelijkheid te nemen: ‘als zij wel inspraak hebben (wordt ons rijtje versterkt óf gesloopt) ligt er een grote verantwoordelijkheid bij de burgers om er met elkaar uit te komen. Zij willen inspraak, zonder dat die inspraak de verhouding met

1534 *Rapportage eerste kwartaal 2016*, p. 14; *GBB Krant nr. 2 2016*, p. 11.

1535 ‘Kamp houdt vast aan stoppen waardevermeerderingsregeling’, *RTV Noord* 12 januari 2016; ‘Eerste handtekeningen voor ‘Wees geen kniepert’, *Dagblad van het Noorden* 14 januari 2016.

1536 *Kamerstukken II 2016/17*, 33529, nr. 321; ‘Regeling waardevermeerdering woningen gaswinning Groningenveld’, *Stcrt.* 2017, 15110; ‘Tempo versterken gaat niet omhoog; energiepremie is gered’, *RTV Noord* 6 december 2016.

1537 *Naar een nieuwe schadeafhandeling 2017*.

1538 *Kamerstukken II 2017/18*, 33529, nr. 423, p. 2-3.

1539 *Consultatieverslag internetconsultatie Tijdelijke Wet Groningen 2018*; *Internetconsultatie 2020*;

1540 TCMG 2020.

1541 Adviescommissie Waardedaling (eerste advies) 2019; Adviescommissie Waardedaling (definitief advies) 2019; Verheij, Loth & Van Boom 2019.

1542 *Reactie op advies commissie immateriële schade 2020*, p. 3; TCMG 14 mei 2020.

1543 *Reactie op advies commissie immateriële schade 2020*, p. 3.

1544 Van der Linde, *De Groene Amsterdammer* 9 oktober 2019.

andere bewoners op scherp zet.¹⁵⁴⁵ SodM stelde dat veel animo bestond voor de voorgestelde ‘aannemersvariant’ van de versterking, ‘omdat het burgers vanaf de start betreft in plaats van aan het eind van de beoordeling van woningen’.¹⁵⁴⁶ In de wettelijke verankering van de versterkingsoperatie zal bewoners ‘de ruimte [worden geboden] om te kiezen tussen uitvoering door NCG of zelf opdrachtgever zijn’.¹⁵⁴⁷ Ook in het bestuurlijke akkoord eind 2020 werd sterk ingezet op meer regie voor bewoners.¹⁵⁴⁸

De leefbaarheidsmaatregelen tot 2019 waren gericht op participatie en inbreng van bewoners, maar grotendeels van bovenaf geregisseerd waardoor eigenaarschap ontbrak.¹⁵⁴⁹ Binnen het Nationaal Programma Groningen wordt tevens veel aandacht besteed aan burgerparticipatie,¹⁵⁵⁰ vooral via het project Toukomst waar inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en overheden werden gevraagd een toekomstbeeld te schetsen van de regio anno 2040, als ‘inhoudelijk fundament van Nationaal Programma Groningen’.¹⁵⁵¹ Ook andere projecten dienen van onderop gedragen en bedacht te worden in plaats van opgelegd van boven.¹⁵⁵² volgens het Programmakader is participatie eerste randvoorwaarde.¹⁵⁵³ In een *critical review* werd geconcludeerd dat ‘zeggenschap van inwoners’¹⁵⁵⁴ het succes van het NPG mede zal bepalen. Tegelijkertijd is de vraag of de wijze waarop de participatie van bewoners wordt gevraagd, zal resulteren in gevoelens van tevredenheid of juist teleurstelling, doordat bijvoorbeeld een selectie wordt gemaakt uit de verschillende voorstellen en niet alle ideeën kunnen worden uitgevoerd; de overheid had ook kunnen kiezen voor meer gerichte en begeleide ontwikkeling van initiatieven, in plaats van open inzendingen en selectie.¹⁵⁵⁵

8.6.2.2 Consensus

Hoewel inspraakmogelijkheden door de jaren heen toe leken te nemen, behelsden zij geen verplichting tot consensus. Meest in de buurt van zoeken naar consensus kwam de in 2014 ingestelde Dialoogtafel, die op basis van de successen van de Alderstafel rond Schiphol ook voor Groningen werd voorgesteld door de commissie-Meijer (en reeds daarvoor in een Kamermotie¹⁵⁵⁶). De bedoeling van de commissie was dat aan deze tafel ‘breed gedragen adviezen’ werden opgesteld en het een ‘verplichtend instrument’¹⁵⁵⁷ werd. De Dialoogtafel had echter niet de bevoegdheid om de schadeoorzaak – het niveau van de gaswinning – te bespreken of aan te passen zoals bij de Alderstafel rond Schiphol wel het geval was. Omdat de bevoegdheid voor het bepalen van het niveau van de gaswinning krachtens de Mijnbouwwet bij de minister ligt, stelde minister Kamp: ‘Je kunt er dus aan

1545 *Opbrengsten bezoek Appingedam* 2018, p. 2.

1546 *Voortgang van de versterkingsopgave* 2019, p. 27.

1547 *Aanhangsel van de Handelingen* 2019/20, nr. 2510.

1548 *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 830; *Bestuurlijke afspraken versterking* 2020.

1549 *Tussenevaluatie* 2019, p. 12.

1550 *Startdocument Nationaal Programma Groningen* 2018, p. 16.

1551 *Programmakader* 2019, p. 41.

1552 *Een programma dat groeit* 2019, p. 22-23.

1553 *Programmakader* 2019, p. 30.

1554 Derksen & Gebben 2019, p. 6.

1555 Interviews betrokkenen 2020.

1556 *Kamerstukken II* 2012/13, 33529, nr. 7.

1557 *Eindadvies ‘Vertrouwen in een duurzame toekomst’* 2013, p. 45.

een dialoogtafel over praten, maar we moeten niet de suggestie wekken dat de besluitvorming daar kan plaatsvinden.¹⁵⁵⁸ Medio 2015 concludeerden onderzoekers dat de Dialoogtafel een aantal successen had behaald, vooral op het terrein van leefbaarheid en waardevermeerdering, maar dat betrokkenen niet tevreden waren over de rol van de Tafel en dat een echte ‘dialoog’ niet tot stand kwam.¹⁵⁵⁹ De Tafel werd opgeheven. Critici, zoals oud-voorzitter Jacques Wallage, stelden dat EZ en NAM niet tot een gelijk speelveld wilden komen.¹⁵⁶⁰ Rijk en regio vielen terug in hun hiërarchisch patroon en zagen elkaar niet als gelijke gesprekspartners. Bovendien ontbrak het sommige partijen aan tafel aan democratische legitimatie, of waren zij te beperkt betrokken in daadwerkelijke formulering van beleid. Vooral de maatschappelijke organisaties verloren hierdoor vertrouwen in de rol van de Dialoogtafel.¹⁵⁶¹

Het Groninger Gasberaad, dat een aantal maatschappelijke organisaties bundelde die aan de Dialoogtafel vertegenwoordigd zaten, functioneerde als gedeeltelijke opvolger van de Dialoogtafel.¹⁵⁶² Het Gasberaad en de GBB vormden tot 2019 een maatschappelijke stuurgroep die de NCG adviseerde en ontvingen hiervoor financiële ondersteuning in de vorm van een subsidie vanuit het Rijk.¹⁵⁶³ Zo financierde de overheid (beperkt) tegenmacht binnen het dossier. Volgens het Gasberaad was anno 2021 echter eerder sprake van ‘achteraf informeren en uitleggen’¹⁵⁶⁴ dan daadwerkelijke participatie.

8.6.3 *Begrijpelijkheid*

Gedupeerden zullen willen begrijpen waarom de overheid besluit om schadebeleid op een bepaalde wijze op te zetten, en duidelijkheid behoeven over wat van hen verwacht wordt. Om gedupeerden een zo begrijpelijk en duidelijk mogelijk schadebeleid te bieden, kan de overheid haar beleidskeuzes onderbouwen; zo direct en gericht mogelijk met specifieke groepen gedupeerden communiceren; begeleiding bieden aan gedupeerden; en een centraal schadeloket instellen.

8.6.3.1 *Onderbouwing beleidskeuzes*

Over de vergoeding van fysieke schades was relatief veel onduidelijk. NAM heeft weinig onderbouwd waarom zij bepaalde schades wel of niet vergoedde; zij stelde zich te houden aan de aansprakelijkheidsnormen van het BW. Hoewel hun schadeprotocol openbaar was, was het Handboek dat door experts gebruikt werd om de schade vast te stellen, dat echter niet.¹⁵⁶⁵ De Onafhankelijke Raadsman merkte op dat communicatie richting gedupeerden tekortschoot en niet duidelijk was waarom schade (niet) werd vergoed. Hij constateerde een toenemend aantal

1558 *Handelingen II* 2013/14, nr. 50, item 7, p. 47.

1559 Stoker e.a. 2015.

1560 *Kamerstukken II* 2015/16, 33529, nr. 209; Dialoogtafel Groningen 2015.

1561 Bakema, Parra & McCann 2018, p. 11.

1562 Groninger Gasberaad 2015.

1563 Regeling subsidie uitvoering Meerjarenprogramma Aardbevingsbestendig en Kansrijk Groningen, *Stcrt.* 2017, 69348.

1564 Groninger Gasberaad 2 juli 2021.

1565 *Audit CVW* 2017, p. 10.

‘inconsistenties’.¹⁵⁶⁶ ‘verschil tussen de afzonderlijke schadebeoordelingen in één straat of buurt. In een rijtje woningen wordt dan bijvoorbeeld op nummer 1 € 5000 aard- bevingsschade vastgesteld, op nummer 2 € 1000 en op nummer 3 niets. Dergelijke verschillen zijn veelal nauwelijks uit te leggen aan burgers.’¹⁵⁶⁷ Gedupeerden begrepen evenmin dat schadevergoeding voor fysieke schade en waardedaling alleen vergoed werd binnen een beperkt aantal gemeenten, terwijl in andere gemeenten ook aardbevingen werden gevoeld.¹⁵⁶⁸ Met name de vergoedingen van fysieke schade via NAM rond C-schade en het ‘buitengebied’ leverden veel ontevredenheid op (zie par. 8.6.1.4). Ook andere instanties bleken niet per se goed in onderbouwing. De Commissie Bijzondere Situaties kende alleen algemene criteria, waardoor gedupeerden soms niet begrepen waarom zij niet in aanmerking kwamen voor een vergoeding.¹⁵⁶⁹ De Arbiters Bodembeweging moesten werken met drie verschillende reglementen, afhankelijk van het moment van schademelding, waardoor aanvankelijk alleen voor de meest recente groep – die onder het ‘schaderegime’ van de TCMG viel – ook een vergoeding van bijkomende kosten werd toegekend. Na kritiek op deze aanpak verzocht NAM de Arbiters deze vergoeding voor alle nog openstaande zaken toe te passen.¹⁵⁷⁰ De Nationale ombudsman oordeelde dat (toepassing van) criteria van het Koopinstrument onduidelijk waren¹⁵⁷¹ en ook de Onafhankelijke Raadsman ontving klachten van mensen die niet begrepen waarom hun schademeldingen werden afgewezen.¹⁵⁷² De TCMG/het IMG zette in op een meer begrijpelijke handelswijze en communiceerde via een website met reactiemogelijkheid, sociale media, en eigen nieuwsbrieven. Bij de bekendmaking van haar definitieve werkwijze gaf zij aan een algemene beslistermijn van maximaal vijftien maanden te hanteren in plaats van losse termijnen per procesonderdeel uit de voorlopige werkwijze, omdat dit voor ‘verwarring’ zorgde bij gedupeerden.¹⁵⁷³

De NCG koos bij haar regievoering over de versterking aanvankelijk voor een gebiedsgericht model, zodat in overleg met gemeenten en bewoners kon worden gekomen tot een plan waarin versterking en leefbaarheid werden verbonden. De gebiedsgerichte aanpak verliep echter niet voortvarend, en burgers moesten veelal maandenlang wachten op een formeel versterkingsadvies en vervolgens op versterkingsmaatregelen. De situatie kwam op scherp te staan toen de versterking vanwege de vermindering van de gaswinning werd gepauzeerd. NCG Alders stapte op omdat hij merkte dat bewoners ‘weten dat hun huis niet aan de veiligheidsnorm voldoet en verwachten nu dat de ‘overheid’ – in dit geval de gezamenlijke opdrachtgevers van de NCG – daarop een passend antwoord geeft.’¹⁵⁷⁴ Hij kon niet rechtvaardigen waarom tegen gerechtvaardigd gewekt vertrouwen in werd gegaan. Uiteindelijk besloot de overheid toezeggingen na te komen, deels door

1566 *Klachten Jaarrapportage* 2016, p. 16.

1567 *Klachten Jaarrapportage* 2016, p. 15.

1568 *Maatschappelijke Effecten Inventarisatie* 2016, p. 21.

1569 *Evaluatie Commissie Bijzondere Situaties* 2015; *Klachten Jaarrapportage* 2015, p. 15; *Klachten Jaarrapportage* 2016, p. 22.

1570 *Eindrapportage* 2018, p. 3.

1571 *Heldere spelregels voor Koopinstrument?* 2017.

1572 *Klachten Jaarrapportage* 2017, p. 33.

1573 TCMG 10 juni 2019.

1574 NCG 30 mei 2018, p. 3.

hier zelf (in aanvulling op het verhalen op NAM) aan bij te dragen. In de nieuwe risicogerichte aanpak van de versterking stonden ‘veiligheid, navolgbaarheid en uitlegbaarheid ... bovenaan bij de versterkingsopgave’.¹⁵⁷⁵ In de lokale plannen van aanpak namen gemeentes met toestemming van de NCG een aantal ‘grijze panden’ op (gebouwen die een normaal risicoprofiel hadden maar werden omringd door panden die binnen het versterkingsprogramma vielen) omwille van de ‘uitlegbaarheid’.¹⁵⁷⁶ Volgens Staatstoezicht was echter onvoldoende sprake van uitleg en toelichting binnen de nieuwe aanpak van de NCG. Voor bewoners was onnavolgbaar waar berekeningen op gebaseerd waren en ‘[d]oor de moeizame communicatie is het burgers vaak niet duidelijk dat de risicoberekeningen het startpunt zijn en dat er vervolgens met gezond verstand gehandeld wordt.’¹⁵⁷⁷

De leefbaarheidsmaatregelen tot 2019 werden uiteengezet in het bestuursakkoord¹⁵⁷⁸ en vervolgens uitgewerkt in het Meerjarenprogramma van de NCG en beleidsnotities,¹⁵⁷⁹ maar de verschillende projecten werden vrij autonoom opgezet waardoor samenhang en uitleg van een bredere strategie richting Groningers ontbrak.¹⁵⁸⁰ In de opzet van het Nationaal Programma Groningen kwam meer aandacht voor onderbouwing van plannen. Voordat thematische en lokale (uitvoerings-)programma’s werden opgesteld, publiceerden bestuurders en de programmaorganisatie handvatten en spelregels.¹⁵⁸¹ Binnen het project Toukomst konden Groningers de gewenste leefbaarheidsmaatregelen helpen vormgeven en onderbouwen.¹⁵⁸²

Het geheel van schadeafhandeling in Groningen bleef overigens bijzonder ingewikkeld doordat zo veel verschillende instanties en regelingen functioneerden (zie ook par. 8.5.3.3). Het proces getuigde niet van een burgergerichte opzet. Als een gedupeerde bij NAM, CVW of TCMG/IMG een schadevergoeding had verkregen, werd deze door de Belastingdienst als inkomen gerekend, waardoor sommigen in problemen kwamen met hun toeslagenaanvraag.¹⁵⁸³ De minister gaf aan dat gederfde toeslagen wederom als (gevolg-)schade konden worden geclaimd en dit adverteerden de Belastingdienst en het IMG op hun websites,¹⁵⁸⁴ maar dit is niet bepaald aan te duiden als een overzichtelijk systeem. De overheid zou coulanter en duidelijker optreden indien zij specifieke belastingregels voor dergelijke gevallen zou vaststellen.¹⁵⁸⁵

8.6.3.2 *Gerichte communicatie*

De communicatie gedurende de afhandeling van fysieke schades door en namens NAM werd bekritiseerd. Ten tijde van de schadeafhandeling via NAM werden flyers verspreid om potentiële gedupeerden te wijzen op de gevolgen

1575 *Veiligheid voorop en de bewoner centraal* 2018, p. 5.

1576 *Voortgang van de versterkingsopgave* 2019, p. 23.

1577 *Voortgang van de versterkingsopgave* 2019, p. 32.

1578 Bestuursakkoord 2014.

1579 *Notitie Leefbaarheidsprogramma NCG* 2016.

1580 *Tussenevaluatie* 2019, p. 12.

1581 *Programmakader* 2019.

1582 *Programmakader* 2019, p. 41.

1583 Van Dalen, *Dagblad van het Noorden* 24 juni 2018; De Boer, *RTV Noord* 26 juni 2018.

1584 Miskovic & Bakker, *RTV Noord* 5 juli 2018; Belastingdienst 2020; IMG *Vergoeding materiële gevolgschade* 2021.

1585 “Zorg voor duidelijke belastingregels schadevergoedingen bevestigingsgebied”, *RTV Noord* 26 februari 2018.

van de gaswinning en de schadeprocedure.¹⁵⁸⁶ Na zware aardbevingen, zoals in Loppersum in 2003 en Huizinge in 2012, organiseerde NAM informatiebijeenkomsten en later ook keukentafelgesprekken.¹⁵⁸⁷ Het Centrum Veilig Wonen zette qua communicatie vooral in op betere bereikbaarheid: schade kon ook via telefoon of op afspraak worden gemeld.¹⁵⁸⁸ Het CVW en de Onafhankelijke Raadsman ontvingen klachten dat communicatie vanuit CVW tekortschoot: met name werd deze als niet betrouwbaar ervaren omdat zij fouten of slordigheden bevatte of afspraken niet werden nagekomen.¹⁵⁸⁹ Vooral communicatie vanuit deskundigen die de schade moesten komen opmeten kreeg kritiek.¹⁵⁹⁰ De bejegening van gedupeerden verliep slecht; vanuit CVW werden verplichte (sensitiviteits-)trainingen georganiseerd voor deskundigen en bouwprofessionals.¹⁵⁹¹ Uit een onderzoek naar communicatie over de oude schademeldingen, na de ‘harde knip’ toen NAM uit de schadeafhandeling stapte, blijkt dat gedupeerden de communicatie wel duidelijk maar (inhoudelijk) niet correct vinden.¹⁵⁹² Ook de communicatie van andere initiatieven schoot tekort. De aankondiging van het einde van de waardevermeerderingsregeling door minister Kamp leidde tot lange wachttijden bij uitvoeringsorganisatie SNN en het bereiken van het subsidieplafond.¹⁵⁹³ De communicatie rond het Koopinstrument werd als onvoldoende beoordeeld.¹⁵⁹⁴ De TCMG zette in op betere bereikbaarheid en communicatie. Zij was zes dagen per week telefonisch bereikbaar, actief op sociale media, en gaf via de website updates over de vorderingen van de totstandkoming en uitvoering van de schaderegelingen, inclusief reactiemogelijkheid.¹⁵⁹⁵ Nadat de Onafhankelijke Raadsman stelde dat bewoners onvoldoende inzicht kregen in hun wachttijd, creëerde TCMG online de mogelijkheid de plek in de wachtrij in te zien.¹⁵⁹⁶ Het IMG hield vast aan de werkwijze van de TCMG en bleef een proactieve communicatiestrategie voeren.

De NCG organiseerde rondom de versterking informatiebijeenkomsten in dorpen en wijken. De opkomst lag aanvankelijk rond de 70%,¹⁵⁹⁷ maar zakte gedurende de tijd in. Toen plannen concreter werden doordat versterkingsadviezen beschikbaar kwamen, verbeterde de opkomst.¹⁵⁹⁸ Door de Onafhankelijke Raadsman werd benadrukt dat de communicatie over de versterking moest worden verbeterd, met name richting de deelnemers aan de gepauzeerde ‘batch 1.588’ en ‘batch 1.581’.¹⁵⁹⁹ Bij de herstart van de versterkingsoperatie werd in het Plan van Aanpak gesproken over gerichte doelgroepencommunicatie aan de hand

¹⁵⁸⁶ *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 45.

¹⁵⁸⁷ *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 45, 52.

¹⁵⁸⁸ *Jaarverslag CVW* 2016, p. 5.

¹⁵⁸⁹ *Brief CVW aan NCG* 2016.

¹⁵⁹⁰ *Brief CVW aan NCG* 2016.

¹⁵⁹¹ *Meerjarenprogramma* 2016, p. 98.

¹⁵⁹² *Onderzoek Communicatie schade CVW/NAM/woningeigenaren* 2018.

¹⁵⁹³ ‘Extra aanvragen energiepremie blijven op de plank liggen’, *RTV Noord* 14 maart 2016; ‘Uitbetaling energiepremie komt weer op gang’, *RTV Noord* 13 mei 2016; *Kwartaalrapportage Q1* 2017, p. 19.

¹⁵⁹⁴ Van der Heijden & Boelhouwer 2017, p. 18.

¹⁵⁹⁵ TCMG 21 februari 2020; TCMG 14 mei 2020; TCMG 26 mei 2020.

¹⁵⁹⁶ *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 593, p. 4.

¹⁵⁹⁷ *Kwartaalrapportage Q1* 2017.

¹⁵⁹⁸ *Kwartaalrapportage Q4* 2018; *Kwartaalrapportage Q1* 2018.

¹⁵⁹⁹ *Klachten Jaarrapportage* 2017, p. 5; *Klachten Jaarrapportage* 2018, p. 21; *Klachten Jaarrapportage* 2019, p. 23-24.

van kernboodschappen en gelaagde communicatie, ook voor deze groepen.¹⁶⁰⁰ De invulling van de communicatie geschiedde door de gemeenten, die verschilden in hun keuzes: sommige kozen voor persoonlijk contact via bewonersbegeleiders en andere voor krantenberichten, nieuwsbrieven of gezamenlijke bijeenkomsten.¹⁶⁰¹ De NCG kende vanaf januari 2020 via het Bewoners Contact Centrum een eerste (telefonisch) aanspreekpunt.¹⁶⁰²

Over leefbaarheidsprogramma's werd zo veel mogelijk gecommuniceerd 'onder één vlag'.¹⁶⁰³ Voor de programma's voortkomend uit het Bestuursakkoord, lopend van 2014-2019, koos men voor 'Kansrijk Groningen' om een link te leggen naar het Meerjarenplan en tegelijkertijd te laten zien dat NAM, NCG, en de verscheidene maatschappelijke organisaties betrokken bij de projecten – zoals Groninger Dorpen, Libau en Landschapsbeheer – zich samen inzetten.¹⁶⁰⁴ Voor de leefbaarheidsmaatregelen na 2019 werd de noemer 'Nationaal Programma Groningen' gekozen, waarmee men beoogde te onderstrepen dat veel regionale overheden en ministeries betrokken waren en een landelijke bijdrage zou worden geleverd voor de regio.¹⁶⁰⁵ Via bestaande netwerken van regionale overheden en maatschappelijke organisaties probeerde men in beide programma's bewoners te bereiken die projecten konden initiëren en (helpen) uitvoeren.

8.6.3.3 *Begeleiding van burgers*

De Onafhankelijke Raadsman beval in 2014 aan dat persoonlijke begeleiders burgers zouden helpen in het ingewikkelde proces rond fysieke schade.¹⁶⁰⁶ Het CVW stelde bewonersbegeleiders in die uit de regio kwamen en deze 'kenden'.¹⁶⁰⁷ Volgens het bewonerstevredenheidsonderzoek waren gedupeerden tevreden met deze vaste contactpersoon,¹⁶⁰⁸ maar de Onafhankelijke Raadsman ontving ook klachten.¹⁶⁰⁹ In 2018 sprak een klager van 'ALWEER iemand erbij. ... Inmiddels hebben we behoefte aan bouwvakkers i.p.v. nog meer bewonersbegeleiders.'¹⁶¹⁰ Een geportretteerde eigenaar van een geïnspecteerde woning was daarentegen positief: 'De goede begeleiding, de uitgebreide uitleg, het is mij allemaal meegevalen.'¹⁶¹¹ Volgens de Commissie Bijzondere Situaties had 'daadkrachtige procesbegeleiding'¹⁶¹² een groot effect voor haar aanvragers. Ook de TCMG kende vanaf de start zaakbegeleiders, die de aanvrager gedurende de procedure bijstond en informatie verschaften.¹⁶¹³ Een zaakbegeleider noteerde dat zij richting gedupeerden moest benadrukken dat zij geen invloed had op het besluit, maar als gids functioneerde en wilde zorgen dat gedupeerden zich gehoord voelden.¹⁶¹⁴

¹⁶⁰⁰ *Veiligheid voorop en de bewoner centraal* 2018, p. 54-57.

¹⁶⁰¹ *Jaarverslag NCG* 2020, p. 7-14.

¹⁶⁰² *Jaarverslag NCG* 2021, p. 37.

¹⁶⁰³ *Notitie Leefbaarheidsprogramma NCG* 2016, p. 23.

¹⁶⁰⁴ *Notitie Leefbaarheidsprogramma NCG* 2016, p. 23.

¹⁶⁰⁵ *Startdocument Nationaal Programma Groningen* 2018, p. 10-17.

¹⁶⁰⁶ *Klachten Halfjaarrapportage* 2014, p.5.

¹⁶⁰⁷ *Jaarverslag CVW* 2016, p. 5.

¹⁶⁰⁸ *Brief CVW aan NCG* 2016.

¹⁶⁰⁹ *Klachten Jaarrapportage* 2018, p. 21.

¹⁶¹⁰ *Klachten Jaarrapportage* 2019, p. 27.

¹⁶¹¹ *Meerjarenprogramma* 2016, p. 60.

¹⁶¹² *Jaarverslag* 2020, p. 17.

¹⁶¹³ *Voorlopige werkwijze TCMG* 2018.

¹⁶¹⁴ TCMG 3 juli 2018.

De persoonlijke communicatie vanuit TCMG en IMG werd goed beoordeeld.¹⁶¹⁵ Hoewel bij de versterkingsoperatie ook werd ingezet op begeleiders vanuit gemeenten en de NCG, vonden sommige Groningers dat deze begeleiding tekortschoot, niet altijd op de hoogte was van de laatste ontwikkelingen, en niet veel initiatief toonde;¹⁶¹⁶ begeleiders dienden eigenlijk sociale ondersteuning te bieden en waren hier niet altijd voor uitgerust.¹⁶¹⁷ In de aankomende wettelijke verankering worden bewonersbegeleiders voor versterking verankerd.¹⁶¹⁸

Vanaf mei 2016 konden Groningers terecht bij Stut-en-Steun, een onafhankelijk steunpunt dat tot stand kwam op initiatief van GBB en het Gasberaad, en gefinancierd werd door EZK. Bewoners stelden hun advies op prijs;¹⁶¹⁹ het steunpunt had in 2020 zo'n vijfhonderd openstaande dossiers.¹⁶²⁰ Tevens werden in sommige gemeenten gemeentelijke aardbevingscoaches aangesteld op budget van het Rijk voor sociale en emotionele ondersteuning; de coaches moesten Groningers helpen het overzicht te krijgen over de verschillende instanties en hen hierin begeleiden.¹⁶²¹ Een coach merkte desgevraagd op dat het lastig was die taak goed uit te voeren: 'er is wantrouwen. Wie ben jij? De zoveelste die mij moet helpen?'¹⁶²²

Hoewel individuele instanties dus zaakbegeleiders kenden, dienen gedupeerden door de vele betrokken instanties alsnog zelf overzicht te hebben waardoor de mate van 'ontzorging' relatief wordt beperkt. Dit wordt wellicht verbeterd doordat het IMG fysieke schade, waardedaling en immateriële schade compenseert en waar van toepassing in overleg met NCG ook bij de versterkingsoperatie betrokken raakt. Vanwege de vele aanvullende (subsidie-)regelingen blijft echter een complex stelsel van instanties en regelingen bestaan. Omdat een centraal loket voor schadeherstel en versterking niet werd gerealiseerd, zullen overkoepelende adviespunten zoals Stut-en-Steun en mogelijkwerwijs de aardbevingscoaches een waardevolle rol blijven vervullen doordat zij Groningers kunnen helpen een weg te vinden tussen de verschillende instanties.

8.6.3.4 Eénloketgedachte

In de casus gaswinning in Groningen kan allerminst worden gesproken van de uitvoering van de éénloketgedachte, hoewel hier door belangenbehartigers voor werd gepleit. De Nationale ombudsman sprak in dit verband van 'bestuurlijke spaghetti';¹⁶²³ de Onafhankelijke raadsman van een 'Gordiaanse gasknoop'.¹⁶²⁴

Al voor de aardbeving in Huizinge pleit de GBB voor één loket, waar volgens haar aan werd gewerkt door NAM, provincie en de Commissie Bodemdaling.¹⁶²⁵ In het ontwerpinstemmingsplan van de minister uit 2014 en de bestuurlijke

1615 *Jaarverslag TCMG* 2020, p. 20; Interviews betrokkenen 2020.

1616 *Rapportage DVO Onderzoek Batch 1588* 2020; Interviews betrokkenen 2020.

1617 Stroebe e.a., *Professionals over versterkingsoperatie* 2020, p. 39-44.

1618 *Kamerstukken II* 2020/21, 35603, nr. 3, p. 33.

1619 Stut-en-Steun 2020; Interviews betrokkenen 2020.

1620 Miskovic, *RTV Noord* 25 april 2020.

1621 *Versnellingsmaatregelen Groningen* 2019; *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 722; *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 744, p. 26.

1622 TCMG 15 januari 2020.

1623 *Bestuurlijke spaghetti* 2016.

1624 *Klachten Haljaarrapportage* 2017, p. 2, 12.

1625 *Zienswijze GBB* 2012.

akkoorden werd uitgegaan van ‘één uitvoeringsorganisatie voor het gecoördineerd herstellen van schade en versterken’.¹⁶²⁶ Het Centrum Veilig Wonen werd opgericht voor zowel afhandeling van fysieke schade als de versterkingsopgave.¹⁶²⁷ Tegelijkertijd was van daadwerkelijk integrale schadeafhandeling geen sprake: ‘schrijnende gevallen’ konden terecht bij de Commissie Bijzondere Situaties en werden niet doorverwezen door CVW maar via de Onafhankelijke Raadsman, burgemeesters of later de NCG.¹⁶²⁸ Hoewel de NCG zich niet bezig zou houden met schade, kreeg zij een rol bij afhandeling van complexe schades¹⁶²⁹ en opkoopregeling het Koopinstrument.¹⁶³⁰ Daarnaast was er een NAM Bedrijvenloket en een Agro-Team van NAM.¹⁶³¹ Hoewel de situatie overzichtelijker werd met de komst van TCMG en zij zich inspande een centraal loket voor fysieke schade te zijn – ondernemers, monumenteigenaren en agrariërs konden wel bij haar terecht¹⁶³² – werd haar opvolger IMG pas medio 2020 bevoegd schade rond waardedaling te vergoeden. Vanaf de publiekrechtelijke instelling van het IMG werd een loket gecreëerd voor claims omtrent fysieke schade, waardedaling en immateriële schade.¹⁶³³ Groningers dienen wel separate, individuele aanvragen te doen. Daarnaast vergoedde ook het IMG niet de schade van andere oorzaken dan de gaswinning in Groningen en de gasopslag bij Norg, zoals zoutwinning in Drenthe en Groningen¹⁶³⁴ of gaswinning van de kleine velden. De Tcbb had geadviseerd voor één landelijk loket;¹⁶³⁵ uiteindelijk kwam een ‘Landelijk loket mijnbouw-schade’ tot stand dat geen Groningse gaswinningsschade afhandelde,¹⁶³⁶ ondanks de ‘landelijke’ functie.

De versterkingsoperatie verliep lange tijd via een ‘nogal bijzondere constructie’¹⁶³⁷ (aldus de Onafhankelijke Raadsman) van betrokken organisaties: de NCG diende het CVW aan te sturen maar kreeg geen doorzettingsmacht.¹⁶³⁸ Hoewel de minister vaststelde dat dit niet optimaal werkte,¹⁶³⁹ werd in de publiekrechtelijke aanpak een aanvullende Tijdelijke Commissie Versterken (later Adviescollege Veiligheid Groningen) ingesteld die normbesluiten nam in plaats van dat dit bij de NCG werd belegd. Staatstoezicht en de Nationale ombudsman uitten twijfels over de constructie en bureaucratie van de publiekrechtelijke versterking.¹⁶⁴⁰

Toen de overheid aankondigde schadeherstel en versterking publiekrechtelijk te regelen zodat NAM volledig op afstand kwam te staan, verwachtten veel

¹⁶²⁶ *Stcrt.* 2014, nr. 7659.

¹⁶²⁷ *Jaarverslag CVW* 2016.

¹⁶²⁸ *Jaarverslag* Commissie Bijzondere Situaties 2016, p. 15.

¹⁶²⁹ NCG 2 september 2016.

¹⁶³⁰ *Rapportage eerste kwartaal* 2016, p. 10.

¹⁶³¹ *Protocol Schadeafhandeling* 2016, p. 4.

¹⁶³² TCMG 5 september 2019.

¹⁶³³ Engels 2019, p. 1, 3; TCMG 26 mei 2020; TCMG 14 mei 2020.

¹⁶³⁴ Hoewel tot op heden schijnbaar een uitzondering wordt gemaakt voor aanvragers die binnen het gebied wonen dat onder het bewijsvermoeden valt: ‘IMG betaalt schade door zoutwinning’, *RTV Noord* 14 juli 2021.

¹⁶³⁵ *Help, een scheur in mijn huis!* 2018.

¹⁶³⁶ *Kamerstukken II* 2015/16, 32849, 79.

¹⁶³⁷ *Klachten Jaarrapportage* 2018, p. 24.

¹⁶³⁸ *Voortgang van de versterkingsopgave* 2019, p. 30-31.

¹⁶³⁹ *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 638; ‘Wiebes: ‘CVW kwam afspraken niet na, een kolossale blamage’, *RTV Noord* 19 oktober 2019; *Aanhangsel van de Handelingen* 2019/20, nr. 843.

¹⁶⁴⁰ *Voortgang van de versterkingsopgave* 2019, p. 33; Van der Linde, *De Groene Amsterdammer* 4 december 2019.

partijen een integrale aanpak. Op informatiebijeenkomsten van de NCG bleek dat ‘bewoners geen of beperkt onderscheid maken tussen schade en versterken. Er zijn dus veel schade gerelateerde vragen gekomen, waar NCG vanuit de versterking geen antwoord op heeft.’¹⁶⁴¹ Volgens betrokkenen was het onderscheid dat in het Groningse dossier werd gemaakt tussen schadeherstel en versterking ‘slechts theoretisch’.¹⁶⁴² Versterkingsadviezen waren vaak het resultaat van de fundamentele schade die woningen door de aardbevingen hadden opgelopen, terwijl bij schadeherstel vooral cosmetische schade werd afgehandeld. De OvV hield de ‘gefragmenteerde aanpak’;¹⁶⁴³ de Commissie Bijzondere Situaties pleitte voor meer ‘structurele verbindingen’ zodat ‘mensen niet tussen wal en schip vallen’;¹⁶⁴⁴ de Onafhankelijk Raadsman begreep niet dat de integrale aanpak van schadeafhandeling en versterking onder overheidsregie niet werd gerealiseerd, en dat zeker in zaken waar naast TCMG en NCG ook NAM (vanwege oude schademeldingen) een rol speelde veelal van ‘kafkaëske’ situaties kon worden gesproken.¹⁶⁴⁵ Sommige burgers werden volgens de Onafhankelijke Raadsman ‘volledig... vormalen’;¹⁶⁴⁶ alleen op papier waren de verschillende verantwoordelijkheden van de organisaties te begrijpen. Ook Staatstoezicht, de voorzitter van de TCMG, en ondervraagde Groningers en belangenbehartigers riepen op één loket te creëren.¹⁶⁴⁷

Hoewel in navolging van eerdere afspraken over CVW tussen Rijk en regio was afgesproken dat er één wet voor schade en versterken, en één bijbehorende uitvoerende zbo zou komen,¹⁶⁴⁸ besloot het kabinet echter dat niet IMG, maar NCG voor versterking verantwoordelijk zou blijven.¹⁶⁴⁹ Doordat zowel het IMG gericht op schadeafhandeling als de NCG gericht op versterking inmiddels grote, complexe (uitvoerings-)organisaties zijn geworden, leek het onverstandig ze nog te fuseren.¹⁶⁵⁰ Daarnaast stelde de minister dat sprake was van verschillende taken met verschillende belangen; bij versterking werden ook ‘vanuit maatschappelijk perspectief wenselijke ontwikkelingen’¹⁶⁵¹ meegenomen; bovendien was het voor haar van belang dat een minister eindverantwoordelijk bleef, wat niet te rijmen viel met de status van het IMG als zbo.¹⁶⁵² Hoewel TCMG en NCG een convenant sloten om schadeafhandeling en versterking geleidelijk meer gezamenlijk uit te voeren,¹⁶⁵³ bleken de doelgroepen verschillend: op zo’n 71% van de versterkings-

¹⁶⁴¹ *Halffaarrapportage NCG* 2019, p. 12.

¹⁶⁴² Derksen & Gebben 2020, p. 16.

¹⁶⁴³ *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2017, p. 18.

¹⁶⁴⁴ *Jaarverslag* Commissie Bijzondere Situaties 2018, p. 16; *Jaarverslag* Commissie Bijzondere Situaties 2019, p. 17.

¹⁶⁴⁵ *Klachten Halffaarrapportage* 2019, p. 8-9.

¹⁶⁴⁶ *Klachten Halffaarrapportage* 2019, p. 10.

¹⁶⁴⁷ Haverkamp, *Vox Magazine* 2 oktober 2019; *Voortgang van de versterkingsopgave* 2019; *Uitkomsten Kennistafel juni* 2019.

¹⁶⁴⁸ *Versnellingsmaatregelen Groningen* 2019.

¹⁶⁴⁹ De Tijdelijke wet Groningen, over schadeafhandeling, trad medio 2020 in werking terwijl de versterking werd geregeld via een wetswijziging van deze tijdelijke wet: *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 744.

¹⁶⁵⁰ Besluit versterking gebouwen Groningen, *Stcrt.* 2019, 30569, p. 20; Interviews betrokkenen 2020.

¹⁶⁵¹ *Kamerstukken II* 2020/21, 33603, nr. 72, p. 7.

¹⁶⁵² *Kamerstukken II* 2020/21, 33603, nr. 72, p. 8.

¹⁶⁵³ TCMG 11 september 2019; *Convenant NCG – TCMG* 11 september 2019.

adressen werd geen schademelding gedaan waardoor slechts voor sommige inwoners een gecombineerde aanpak zinvol zou zijn.¹⁶⁵⁴

De leefbaarheidsmaatregelen werden onder de noemer Kansrijk Groningen los gehouden van de versterkingsoperatie, waardoor de NCG die beide regisseerde afzonderlijke (informatie-)bijeenkomsten organiseerde omdat het ‘deels om dezelfde doelgroep [ging], maar het gaat om een heel andere boodschap en een andere emotie.’¹⁶⁵⁵ Ook het Nationaal Programma Groningen bleef losgezongen van TCMG/ IMG en de versterkingsoperatie onder NCG. Bovendien kenden de verschillende onderdelen van de leefbaarheidsprogramma’s tot en met 2019 een eigen loket.¹⁶⁵⁶ Het NPG vervolgde deze aanpak door zijn programma’s te laten regisseren door provincie en gemeenten die kunnen kiezen voor separate instanties of initiatieven. Zelfs binnen de door de NPG geïnstigeerde maatregelen werd geen éénloketgedachte nageleefd: via het bestaande Loket Leefbaarheid konden projecten tot € 10.000 worden ondersteund, terwijl een aanvullend Impulsloket aanvragen boven € 10.000 aan zou nemen.¹⁶⁵⁷ De gedachte hierachter was waarschijnlijk een versimpelde procedure – het Loket Leefbaarheid kende geen juridische status, terwijl het Impulsloket als subsidieregeling werd verankerd in het bestuursrecht met bijkomende verplichtingen en rechtsbescherming voor de aanvrager als gevolg. Tegelijkertijd zullen individuele aanvragers en gemeenten langs verschillende loketten moeten voor hun initiatieven.¹⁶⁵⁸ Omdat vanuit het NPG ook werd geïnvesteerd in bestaande initiatieven zoals lokale energietransitieprojecten, het Erfgoedprogramma en Zorgprogramma,¹⁶⁵⁹ zullen veel actoren betrokken blijven en kan het voor Groningers onoverzichtelijk zijn bij wie zij voor welke diensten terecht kunnen.

Waarom ontstonden zo veel instanties in het Groningse dossier? De verklaring lijkt te liggen in het gebrek aan regie vanuit de Rijksoverheid, terwijl ondertussen partijen – Tweede Kamerleden, provincie, gemeenten, maatschappelijke organisaties, NAM – pleitten voor bepaalde initiatieven. Zo kwamen instanties als de Commissie Bijzondere Situaties, de Arbiters Bodembeweging, de Onafhankelijke Raadsman en het Koopinstrument, maar ook private initiatieven als Stut-en-Steun,¹⁶⁶⁰ Stichting WAG of het Steunpunt Bevingsschade¹⁶⁶¹ tot stand. Lange tijd werd (in ieder geval door de overheid) geen doordacht, overkoepelend plan getrokken. Het Groningse dossier was aan veel politieke en mediadruk onderhevig, waardoor veel initiatieven bovendien relatief weinig tijd kregen zich te ‘bewijzen’ voordat zij werden aangepast of opgeheven. De TCMG vormde hierin een uitzondering omdat het gevoel bestond dat zij voortkwam uit gezamenlijke verantwoordelijkheid – er was immers geluisterd naar de pijlers van de regio.¹⁶⁶² Onderzoekers constateerden dat de fragmentatie en het complexe schadesysteem ervoor zorgden dat schadeafhandeling en versterking niet goed functioneerden

1654 TCMG 11 mei 2020.

1655 *Notitie Leefbaarheidsprogramma NCG* 2016, p. 27.

1656 *Tussenevaluatie* 2019, p. 11.

1657 *Programmakader* 2019, p. 40-41.

1658 Interviews betrokkenen 2020.

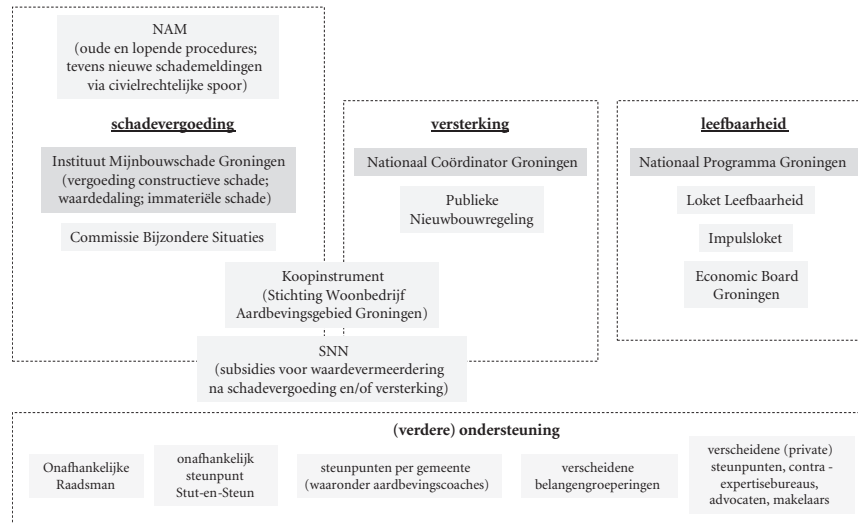
1659 *Programmakader* 2019, p. 40-41.

1660 Een onafhankelijk steunpunt opgericht door GBB en Gasberaad en gefinancierd door de NCG.

1661 Een initiatief van makelaars.

1662 Interviews betrokkenen 2020.

en resulteerden in ‘verkokering’¹⁶⁶³ en frictie tussen de “systeemwereld” en de “leefwereld” van bewoners.¹⁶⁶⁴ In figuur 8.6 worden de verscheidene organisaties weergegeven die anno 2021 als loket functioneren voor burgers die een schadevergoeding (in brede zin) willen aanvragen en de ondersteunende instanties daarbij.



Figuur 8.6 Betrokken organisaties die anno 2021 als loket functioneren voor de onderdelen van het schadebeleid rondom de gevolgen van de gaswinning in Groningen.

8.6.4 Openbaarheid

Vertrouwen tussen burger en overheid kan worden hersteld als de overheid als indirecte schadeveroorzaker open is over de wijze waarop de schade en het schadebeleid tot stand komen. De overheid kan het principe van openbaarheid in schadebeleid derhalve nastreven door open te zijn over de wijze waarop het schadebeleid tot stand kwam, en door open te zijn over de risico's rondom de schadeoorzaak en mogelijke toekomstige schade.

8.6.4.1 Openbaarheid over totstandkoming schadebeleid

Het gebrek aan transparantie over de schadeprocedure was veel Groningers een doorn in het oog. Dat begon bij de onduidelijke verhoudingen tussen NAM en het Rijk: het (55 jaar) geheimhouden van de Overeenkomst van Samenwerking wakkerde wantrouwen aan.¹⁶⁶⁵ Ook de interne schadeprocedure van NAM was

¹⁶⁶³ Bovenhoff e.a. 2021, p. 27.

¹⁶⁶⁴ Bovenhoff e.a. 2021, p. 7; zie ook Stroebe e.a., *Professionals over versterkingsoperatie* 2020, p. 17-19.

¹⁶⁶⁵ Wind, *Dagblad van het Noorden* 31 januari 2018; *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 493; *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 427; *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 463.

lang onduidelijk: pas in 2014 werd een eerste schadeprotocol voor de vergoeding van fysieke schade gepresenteerd.¹⁶⁶⁶ De Onafhankelijke Raadsman signaleerde bijvoorbeeld dat Groningers hun schademelding niet konden volgen wat hij in het kader van transparantie wenselijk achtte;¹⁶⁶⁷ dit introduceerde NAM bij haar eerste schadeprotocol.¹⁶⁶⁸ In een evaluatie werd vastgesteld dat de transparantie en openheid over haar procedure veel beter kon en dat gedupeerden nu vrijwel alleen van telefoongesprekken met NAM afhankelijk waren.¹⁶⁶⁹ Onder het regime van het Centrum Veilig Wonen werd dit niet veel beter: het CVW moest blijven handelen volgens het NAM-protocol en werkte bovendien via een geheim contract met NAM.¹⁶⁷⁰ Het feit dat zij via haar werkzaamheden winst kon maken leidde tot verdere ontevredenheid en ophef.¹⁶⁷¹

Openbaarheid leek pas mogelijk toen schadeafhandeling onder publieke regie werd uitgevoerd. De regio maakte zijn uitgangspunten openbaar in de onderhandelingen over het nieuwe schadeprotocol¹⁶⁷² en benadrukte dat transparante en navolgbare schaderapporten van groot belang zouden zijn.¹⁶⁷³ Ook de minister stelde dat ‘beoordeling van mogelijke mijnbouwschade zowel procedureel als inhoudelijk transparant’¹⁶⁷⁴ diende te zijn. De TCMG/het IMG poogde deze beoogde openheid en transparantie na te leven. Ze publiceerde per week wat de voortgang in schademeldingen en schadeafhandeling was¹⁶⁷⁵ gaf op de eigen site een bloemlezing van veelal kritische mediaberichten¹⁶⁷⁶ en liet in de loop naar de waardedalingenregeling en smartengeldregeling zien hoe deze tot stand kwamen en aan de hand van welke adviezen en inzichten.¹⁶⁷⁷ Bij de uitvoering van de Waarderegeling kreeg het IMG kritiek van onder meer het Gasberaad dat geen beleidsregels werden gepubliceerd;¹⁶⁷⁸ het IMG stelde dat deze niet waren opgesteld vanwege de invulling van bestaand aansprakelijkheidsrecht en in veel gevallen sprake was van maatwerk, maar publiceerde een ‘uitwerking’ van zijn werkwijze.¹⁶⁷⁹ In het algemeen bouwde de communicatiestrategie van de TCMG/het IMG voort op die van de Noord/Zuidlijn: de bedoeling was door openheid en dialoog de daden van de organisatie te laten zien, zodat aanvragers en buitenstaanders konden zien wat ‘achter de schermen’ gebeurde.¹⁶⁸⁰ Ook tijdens publiekrechtelijke schadeafhandeling bleef echter de vraag hoe de financiële afrekening precies in elkaar stak; om bedrijfseconomische redenen werd dit tot op heden geheimgehouden en de Tweede Kamer alleen in vertrouwelijke briefings

1666 *Protocol Schadeafhandeling* 2014.

1667 *Eindejaarsrapportage Onafhankelijke Raadsman* 2013, p. 5.

1668 *Protocol schadeafhandeling* 2014, p. 14.

1669 *Fundament voor herstel van vertrouwen* 2014, p. 22-24.

1670 *Audit CVW* 2017, p. 25.

1671 *Jaarverslag CVW* 2016; Groninger Gasberaad, ‘Winst voor CVW’ 2018; *Kamerstukken II* 2017/18, 34775 XIII, nr. 86; ‘CVW maakt opnieuw meer winst: ‘Wiebes moet ingrijpen’’, *RTV Noord* 23 oktober 2018.

1672 *Naar een nieuwe schadeafhandeling* 2017.

1673 *Naar een nieuwe schadeafhandeling* 2017, p. 5.

1674 *Kamerstukken II* 2018/19, 32849, nr. 137, p. 2.

1675 TCMG, ‘Dashboard schadeafhandeling’ 2020 (online, geraadpleegd 24 juni 2020).

1676 TCMG, ‘Groningers over de TCMG’ 19 maart 2019.

1677 TCMG 21 februari 2020; TCMG 14 mei 2020; TCMG 26 mei 2020.

1678 Groninger Gasberaad 7 december 2020; *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 847.

1679 IMG 19 februari 2021; *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 847.

1680 Interviews betrokkenen 2020.

verteld.¹⁶⁸¹ De minister was medio 2018 een privaatrechtelijke overeenkomst namens de Staat aangegaan met Shell en ExxonMobil, waardoor sommige Tweede Kamerleden zich buitenspel gezet voelden wat betreft hun budgetrecht.¹⁶⁸² De Rekenkamer tikte de minister op de vingers omdat hij niet kon nagaan of het afgesproken voorschot van € 90 miljoen wel redelijk was bepaald, en waarvoor precies werd betaald.¹⁶⁸³

De versterkingsopgave is door haar aard omgeven met risico's en risicoberekeningen: het is onzeker hoe lang de aardbevingen zullen voortduren en welke gebouwen hierdoor risico's lopen. Vanaf eind 2018 hanteerde de overheid de 'risicogerichte' versterkingsaanpak en trachtte zij open te zijn over de totstandkoming en onderbouwing van de werkwijze. De minister gaf aan: 'We gaan meer vaart maken door minder rekenen, minder precisie en meer standaardisering'¹⁶⁸⁴ en liet de NCG komen met een 'dashboard' met geüpdatete informatie over de stand van zaken van de uitvoering van de versterking zodat voor burgers, de Tweede Kamer, en Staatstoezicht inzichtelijker werd hoe de versterking eraan toe ging per gebied.¹⁶⁸⁵ Op het niveau van bewoners die te maken hadden met versterking werden echter niet alle gegevens, zoals over prijsberekening, openbaar gemaakt in verband met bedrijfsgevoelige informatie vanuit aannemers en bouwers. Dat kon onderling tussen buurtgenoten leiden tot onduidelijkheid of argwaan over de geïndividualiseerde aanbiedingen.¹⁶⁸⁶

De totstandkoming van de leefbaarheidsmaatregelen was het resultaat van (bestuurlijke) onderhandelingen tussen NAM, Rijk, provincie en gemeenten. De maatregelen van 2014-2018 werden bekendgemaakt in het bestuursakkoord. De (financiële) opbouw van het Nationaal Programma Groningen werd veelal als voldongen feit gepresenteerd aan volksvertegenwoordigers,¹⁶⁸⁷ hoewel de Tweede Kamer via de jaarlijkse budgetvaststelling invloed kon en kan uitoefenen.¹⁶⁸⁸ EBG was volgens onderzoekers onvoldoende transparant en legde geen (democratische) verantwoording af voor zijn werkzaamheden.¹⁶⁸⁹

8.6.4.2 Open over risico's

De Onderzoeksraad voor Veiligheid was vernietigend in zijn rapport: de overheid had jarenlang de veiligheid van Groningers onvoldoende meegewogen en bovendien te weinig gedaan om grip te krijgen op de aanwezige risico's.¹⁶⁹⁰ Het in 1993 verschenen rapport over het risico op aardbevingen noemde onzekerheden en beperkingen, maar de focus – ook van de overheidscommunicatie achteraf – lag op de 'geruststellende boodschap'¹⁶⁹¹ dat de intensiteit van de aardbevingen mee zou vallen. Hoewel op aandringen van Staatstoezicht een seismisch netwerk

¹⁶⁸¹ Kamerstukken II 2019/20, 33529, nr. 744.

¹⁶⁸² Kamerstukken II 2019/20, 33529, nr. 705; Kamerstukken II 2019/20, 33529, nr. 744.

¹⁶⁸³ Algemene Rekenkamer 2020.

¹⁶⁸⁴ Kamerstukken II 2018/19, 33529, nr. 639, p. 4.

¹⁶⁸⁵ Kamerstukken II 2018/19, 33529, nr. 639, p. 4; *Voortgang van de versterkingsopgave* 2019, p. 28.

¹⁶⁸⁶ Interviews betrokkenen 2020.

¹⁶⁸⁷ Kamerstukken II 2019/20, 33529, nr. 744; *Financiële opbouw* 2020; Drent, *RTV Noord* 7 maart 2019.

¹⁶⁸⁸ Kamerstukken II 2019/20, 33529, nr. 744.

¹⁶⁸⁹ Winter & Schuldink 2016.

¹⁶⁹⁰ *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 67.

¹⁶⁹¹ *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 60.

werd ingericht, was dit niet geschikt om voldoende kennis van de ondergrond te vergaren.¹⁶⁹² Zelfs toen door het KNMI seismische veranderingen werden gesignaleerd, besloten NAM en overheid niet verder onderzoek in te stellen.¹⁶⁹³ Omdat NAM via de Mijnbouwwet verplicht was kennis te vergaren, nam de Onderzoeksraad haar dit kwalijk, maar zij vond het tevens onbegrijpelijk dat het faciliterende ministerie van EZ zich niet meer proactief had opgesteld.¹⁶⁹⁴ De Onderzoeksraad beval aan: ‘Wees in de communicatie aan en in de dialoog met burgers transparant over onzekerheid, expliciteer en motiveer de plaats die onzekerheid krijgt in de besluitvorming over de exploratie en exploitatie van delfstoffen. Deze communicatie mag niet verengd worden tot voorlichting.’¹⁶⁹⁵ Na twee jaar constateerde hij dat hoewel partijen ‘weliswaar meer openheid bieden over de relatie tussen gaswinning en seismische activiteit, [worstelde]... zowel EZ als NAM ... met het centraal plaatsen van onzekerheid in de dialoog met burgers.’¹⁶⁹⁶ Ook in ander onderzoek werd voorgesteld meer over onzekerheden te communiceren, zoals wat de kans is dat burgers in het komende jaar een aardbeving voelen of schade ervaren.¹⁶⁹⁷ Pas na de aardbeving bij Westerwijtheerd in 2019 stelden Rijk, de regio, de veiligheidsregio in overleg met Staatstoezicht een zogenaamd ‘Aardbevingsprotocol’ op waarin stond hoe met Groningers moest worden gecommuniceerd na een aardbeving en over trends in seismiciteit.¹⁶⁹⁸

Vooraf in de versterkingsopgave speelde gebrekkige communicatie over risico’s en onzekerheden een rol. In navolging van het advies van de Commissie-Meijdam besloot minister Kamp bij de versterking gedurende vijf jaar uit te gaan van een grenswaarde van 10^{-4} , wat betekende dat de kans dat een individu kwam te overlijden doordat een bouwwerk bezweek per jaar 1 op 10.000 was.¹⁶⁹⁹ De reguliere veiligheidsgrens in Nederland bedroeg 10^{-5} (1 op 100.000) waardoor Groningers het idee kregen dat hun veiligheid minder belangrijk was dan van andere Nederlanders.¹⁷⁰⁰

De versterkingsopgave is een grote risicoschatting: op basis van berekeningen dient te worden vastgesteld hoeveel gebouwen versterkt moeten worden, en op welke manier. Deze berekeningen zijn bovendien uitermate complex, mede omdat zij rusten op eerdere (risico-)berekeningen met ingewikkelde uitgangspunten. Een adviespanel van hoogleraren realiseerde zich bijvoorbeeld pas na het uitbrengen van formeel advies dat NAM een andere risicoberekening gebruikte dan zij dacht.¹⁷⁰¹ In initiële berekeningen werd gesproken over versterking van zo’n 22.000 adressen. Toen de operatie werd herzien na het verminderen van de gaswinning¹⁷⁰² leidde dit tot onzekerheid bij Groningers, zeker degenen die toegezegd

1692 *Aardbevingsrisico’s in Groningen* 2015, p. 62.

1693 *Aardbevingsrisico’s in Groningen* 2015, p. 62-64.

1694 *Aardbevingsrisico’s in Groningen* 2015, p. 65-66.

1695 *Aardbevingsrisico’s in Groningen* 2015, p. 91.

1696 *Aardbevingsrisico’s in Groningen* 2015, p. 9.

1697 Derksen & Gebben maart 2018; Van Bruggen 2015.

1698 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 737; Postmes e.a. 2019.

1699 *Kamerstukken II* 2015/16, 33529, nr. 212; Eindadvies Commissie-Meijdam 2015.

1700 Zie bijvoorbeeld de zienswijze van belangenorganisatie Houd Groningen Overeind: *Zienswijze ontwerp instemmingsbesluit gaswinning Groningen*, Groningen: 24 augustus 2018.

1701 Brief Helsloot 8 november 2018.

1702 Rijksoverheid 2018.

hadden gekregen dat hun huis versterkt moest worden;¹⁷⁰³ de Mijraad raadde de minister vanwege gewekte verwachtingen aan de versterking daar door te zetten.¹⁷⁰⁴ Onder Groningers heerste volgens het Gasberaad veel onduidelijkheid over wie nu welke risico's liep.¹⁷⁰⁵ In het Mijraadadvies werd bijvoorbeeld gesteld dat zo'n 1.500 woningen versterkt moesten worden om aan de veiligheidsnorm te voldoen, maar dat vanwege een onzekerheidsmarge voor 7.000 andere woningen niet kon worden uitgesloten dat aanvullende versterkingsmaatregelen nodig waren;¹⁷⁰⁶ dat was een groot contrast met de eerdergenoemde 22.000 woningen. De grotendeels technische en technocratische discussies over de versterking kwamen de communicatie en het verwachtingenmanagement richting Groningers niet ten goede.¹⁷⁰⁷

Onzekerheden rond de versterking werden hiernaast gecreëerd door de toepassing van de zogenaamde Hazard and Risk Assessment (HRA)-methode van NAM die wordt gebruikt om prioritering te bepalen. De Onafhankelijke Raadsman noemde de HRA-methode 'niet onomstreden'¹⁷⁰⁸ vanwege de relatie met NAM en stelde dat deze bovendien niet goed werd begrepen. Groningers twijfelden bijvoorbeeld over het gebruik van berekeningen in plaats van opnames van de feitelijke situatie. De toepassing van het HRA-model zorgde voor voortdurende onrust omdat het model omwille van de vergunningaanvraag van NAM ieder jaar werd geüpdatet waardoor de lijst van onveilige gebouwen wijzigde.¹⁷⁰⁹ 'Omdat burgers niet zullen begrijpen (en geloven) dat alleen door het opnieuw maken van de sommen hun huis, dat vorig jaar nog onveilig was, inmiddels weer geheel veilig is.'¹⁷¹⁰ Het HRA-model werd 'in de volksmond wel omschreven als de 'fruitmachine' of zelfs de 'Killerrobot'.¹⁷¹¹ SodM pleitte voor beter begrip en ging desgevraagd langs bewonersbijeenkomsten en gemeenteraden om het uit te leggen, hoewel dit niet zijn taak als toezichthouder was. Volgens Staatstoezicht zou meer openheid helpen: 'als burgers kunnen inzien welke informatie over hun woning in het HRA-model is opgenomen, en een inspectie kunnen aanvragen bij twijfel over de juistheid van de risicoberekening'.¹⁷¹² Over het HRA-model liep tevens een Wob-verzoek.¹⁷¹³

Vanwege wantrouwen en onduidelijkheid over de veiligheidsrisico's resulteerden op zich positieve berichten over verminderde risico's in Groningen veelal eerder niet in opluchting, maar 'zorg dat daarmee de aandacht en urgentie voor de regio zal verminderen'.¹⁷¹⁴ Bovendien resteerden veel onzekerheden over de aardbevingen. In 2020 stelde Staatstoezicht dat 'bevingen die nu plaatsvinden zijn het resultaat van zestig jaar gaswinning in Groningen, en zullen ook na het sluiten

1703 *Klachten Jaarrapportage* 2019, p. 24.

1704 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 502.

1705 *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 534.

1706 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 502, p. 2.

1707 Bröring, 'Publiekrechtelijke benaderingen' 2019, p. 174; Derksen & Gebben 2020; Derksen & Gebben 2021.

1708 *Klachten Jaarrapportage* 2019, p. 26.

1709 Derksen & Gebben 2020.

1710 Derksen & Gebben 2020, p. 19.

1711 *Voortgang van de versterkingsopgave* 2019, p. 28.

1712 *Voortgang van de versterkingsopgave* 2019, p. 28.

1713 Busscher e.a. 2020, p. 61; Braakman, *RTV Noord* 15 juli 2020.

1714 *Maatschappelijke Effecten Inventarisatie* 2016, p. 17.

van het Groningen-gasveld enige tijd doorgaan. Hoe lang dit nog zal duren, weet niemand.¹⁷¹⁵

8.6.5 Onafhankelijkheid

Het inschakelen van onafhankelijke kennis kan bijdragen aan het gevoel van rechtvaardigheid bij gedupeerden. Als de overheid het principe van onafhankelijkheid zou willen toepassen in haar schadebeleid, kan zij gebruikmaken van onafhankelijke experts, en in het schadebeleid een mogelijkheid tot toegankelijke rechtsbescherming bieden.

8.6.5.1 Onafhankelijke experts

De mate van onafhankelijkheid, of in ieder geval de schijn van partijdigheid, vormde een groot probleem in de afhandeling van de schade in Groningen. Zowel NAM als het ministerie van EZ werden aangemerkt als slagers die hun eigen vlees keurden. De verstrengeling van publieke en private belangen bij de gaswinning (zie ook par. 8.4.1) betekende dat veel Groningers niet alleen argwanend tegenover NAM stonden maar ook tegenover de inmenging van de overheid in de schadeafhandeling.¹⁷¹⁶ Ook adviesrapporten van ‘natuurwetenschappers en technologen in een veelal langdurige adviesrelatie met de Rijksoverheid’¹⁷¹⁷ werden daardoor soms gewantrouwd.

Tijdens de eerste jaren van de schadeafhandeling klonken klachten over de betrokkenheid van NAM. Omdat zij haar eigen schadeprotocol en waarderegeling opstelde en taxateurs contracteerde, verwachtten Groningers niet dat objectief naar hun schademelding werd gekeken.¹⁷¹⁸ De Tcbb, die als *second opinion* kan worden ingeschakeld voor het vaststellen van causaal verband, werd ook gezien als partijdig.¹⁷¹⁹ NAM ‘betaalt en bepaalt.’¹⁷²⁰ De houding van de door hen ingestelde taxateurs werd gekarakteriseerd als bagatelliserend; de Onafhankelijke Raadsman kreeg signalen dat NAM taxatierapporten later aanpaste.¹⁷²¹ Vooral bij meer complexe schadegevallen ontstond discussie over causaliteit en vond men taxateurs niet objectief of onafhankelijk.¹⁷²² Ook bij het Koopinstrument kwamen klachten over vermeende afhankelijkheid van taxateurs.¹⁷²³

Het Centrum Veilig Wonen werd aangekondigd als onafhankelijke organisatie¹⁷²⁴ of in ieder geval ‘op enige afstand’¹⁷²⁵ van NAM. Het CVW moest echter handelen via het schadeprotocol dat NAM had opgesteld;¹⁷²⁶ in meerdere onderzoeken werd geconstateerd dat NAM dicht op de afhandeling via CVW zat en

1715 SodM 19 juni 2020.

1716 Mouter, De Geest & Doorn 2018, p. 639-648.

1717 Busscher e.a. 2020, p. 48-49, naar Vlek 2018, p. 49.

1718 *Zienswijze GBB* 2012.

1719 Van Dunné, *NJB* 2014/2264, p. 3127.

1720 *Advies inzake onderzoek II* 2013, p. 5.

1721 *Eindejaarsrapportage Onafhankelijke Raadsman* 2013, p. 3.

1722 *Afhandeling schadeclaims* 2014; *Klachten Jaarrapportage* 2015; *Fundament voor herstel van vertrouwen* 2014, p. 2; *Onderzoek naar de tevredenheid* 2015, p. 72; *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 47.

1723 Van der Heijden & Boelhouwer 2017, p. 18-19, 24-27.

1724 ‘Centrum Veilig Wonen niet onafhankelijk’, *Dagblad van het Noorden* 31 januari 2015.

1725 *Kamerstukken II* 2013/14, 33529, nr. 59.

1726 *Klachten Jaarrapportage* 2017, p. 30.

zich met de schadeafhandeling bemoeide.¹⁷²⁷ Ongelukkig voorbeeld van de verstrengeling van organisaties was dat de website van CVW draaide op servers van NAM-aandeelhouder Shell.¹⁷²⁸ Gedupeerden hadden de indruk dat CVW de opdracht kreeg meldingen strenger te beoordelen¹⁷²⁹ en klaagden over de wijze waarop schade-experts zich gedroegen.¹⁷³⁰ De onafhankelijke raad van toezicht op het CVW die door de minister werd ingesteld, werd na anderhalf jaar opgeheven¹⁷³¹ en kende geen mogelijkheid om CVW direct te beïnvloeden, zoals NAM wel had via haar (geheime) contract. Veel gedupeerden kozen voor directe uitbetaling in plaats van reparatie van het CVW omdat zij eigen aannemers meer vertrouwden dan staf in dienst van NAM/CVW.¹⁷³² Daarnaast werd veel gebruikgemaakt van contra-expertise, met name in dossiers met door CVW aangemerkte niet-aardbevingsgerelateerde C-schade. De expertisebureaus schatten de schade flink anders in dan experts van CVW.¹⁷³³ De rechtbank concludeerde dat vaak ingeschakeld contra-expertisebureau Vergnes objectieve contra-expertise leverde terwijl NAM schadebeoordelingen veelal baseerde op ‘aannames en veronderstellingen’¹⁷³⁴ en deze onvoldoende onderbouwde.¹⁷³⁵

In de overgang naar publieke schadeafhandeling werd kritiek geuit dat een ‘harde knip’ plaatsvond waardoor ‘oude schadegevallen’ van voor april 2017 hun schade moesten afhandelen met NAM. De bedoeling van de publieke schadeafhandeling was immers dat NAM op afstand zou worden geplaatst.¹⁷³⁶ Ook bij de overgang van privaat- naar publiekrechtelijke versterking bleef NAM betrokken bij gebouwen die voortkwamen uit afspraken onder de oude aanpak.¹⁷³⁷ Bovendien klonken kritische geluiden omdat men zich afvroeg of de situatie zou worden verbeterd als het ministerie van EZK de scepter zwaaide.¹⁷³⁸ Bij de opstelling van het nieuwe schadeprotocol stelden geënquêteerde Groningers dat onafhankelijkheid een van de belangrijkste uitgangspunten was: er moet helder worden uitgelegd hoe belangen gescheiden worden.¹⁷³⁹

Bij de bekendmaking van de schadeafhandeling via de TCMG stelde de minister: ‘De onafhankelijkheid van de commissie is van groot belang voor de geloofwaardigheid van het nieuwe stelsel en voor het vertrouwen van burgers in de schadeafhandeling’¹⁷⁴⁰ Hoewel het ministerie van EZK personeel en huisvesting voorfinancierde,¹⁷⁴¹ droeg zij samen met de minister voor Rechtsbescherming, die de commissieleden aanstelde, systeemverantwoordelijkheid.¹⁷⁴² Commissieleden

1727 *Audit CVW* 2017, p. 15; *Klachten Jaarrapportage* 2018.

1728 Tomale, *Gazet van het Noorden* 15 maart 2018.

1729 *Klachten Halfjaarrapportage* 2016, p. 2; Afsluitend advies 2016, p. 2.

1730 *Jaarrapportage CVW* 2016, p. 3, 8.

1731 *Kamerstukken II* 2015/16, 33529, nr. 286.

1732 *Praktische uitwerking schadeprotocol CVW* 2017.

1733 Rb. Noord-Nederland 5 oktober 2016, ECLI:NL:RBNNE:2016:4402, r.o. 4.17.

1734 ‘Eerherstel voor door de NAM verguisd expertisebureau’, *RTV Noord* 17 mei 2018.

1735 Wind, *Dagblad van het Noorden* 16 mei 2018.

1736 *Klachten Halfjaarrapportage* 2018, p. 4-6.

1737 Besluit versterking gebouwen Groningen, *Stcrt.* 2019, 30569, p. 18.

1738 Van Bokkum, *NRC* 31 maart 2017.

1739 *Groninger Panel* 2017.

1740 *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 423, p. 3.

1741 *Stcrt.* 2018, 6398.

1742 *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 423, p. 3.

zijn onafhankelijk,¹⁷⁴³ kunnen geen instructies vragen of krijgen van de minister over individuele zaken, en stellen hun eigen werkwijze vast.¹⁷⁴⁴ De TCMG zette sterk in op onafhankelijkheid. Zij ‘baseren [zich] op adviezen over de schade die door onafhankelijke deskundigen worden gedaan en hebben geen enkel belang bij de hoogte van het schadebedrag. Ons enige belang is dat de schade rechtvaardig wordt vergoed.’¹⁷⁴⁵ Het werken met onafhankelijke deskundigen resulteerde echter in vertraging omdat TCMG niet snel genoeg aan voldoende onafhankelijke deskundigen kon komen.¹⁷⁴⁶ Ook in de wettelijke verankering van TCMG als IMG werd geëxpliciteerd dat voor ‘goede afhandeling van schade en het herstel van het vertrouwen van burgers en bedrijven in het afhandelingsproces ... van belang [is] dat deze onafhankelijkheid in de wet geëxpliciteerd wordt.’¹⁷⁴⁷ Het IMG werd daarom vormgegeven als zelfstandig bestuursorgaan (zbo). Betrokkenen gaven aan dat de status van het IMG als zbo de organisatie in staat stelde onafhankelijk op te treden richting gedupeerden maar ook richting andere belanghebbenden en partijen in het dossier.¹⁷⁴⁸ Anderen benadrukten dat het van belang was dat deze onafhankelijke positie zo zou worden ervaren door gedupeerden in de praktijk.¹⁷⁴⁹

Het belang van onafhankelijkheid werd benadrukt door andere organisaties zoals de Onafhankelijke Raadsman, de Commissie Bijzondere Situaties en de Arbiters Bodembeweging. De Raadsman en Arbiters waren niet gebonden aan overheid of NAM – hoewel zij werden ingesteld door de minister – en spraken zich publiekelijk uit. Zij werden vertrouwd door de regio.¹⁷⁵⁰ Over de Commissie werd in een evaluatie gesteld: ‘onafhankelijkheid maakt de werkwijze van de Commissie acceptabel voor deze betrokkenen. Voor hen is dit een belangrijk aspect, aangezien zij het vertrouwen in instanties en organisaties in een voorgaand traject veelal zijn verloren.’¹⁷⁵¹ De Commissie benadrukte de noodzaak onafhankelijk te blijven.¹⁷⁵²

Bij de versterking was sprake van een schijn van partijdigheid. Het CVW kreeg als uitvoeringsorganisatie kritiek over de mate waarin het zich leek te voegen naar de contractuele afspraken met NAM terwijl de regie door NCG zou moeten worden gevoerd. Staatstoezicht stelde vast dat het CVW neigde ‘minutieus vast te houden aan de in het verleden gemaakte contractuele afspraken ook als die in het heden naar het oordeel van NCG versnelling in de weg zitten.’¹⁷⁵³ De noodzakelijkerwijs snelle groei van NCG leidde ertoe dat zij medewerkers in huis haalde die eerder verbonden waren aan NAM of CVW.¹⁷⁵⁴ Het is belangrijk opgebouwde er-

1743 Besluit mijnbouwschade Groningen, *Stcrt.* 2018, 6398, p. 2.

1744 Besluit mijnbouwschade Groningen, *Stcrt.* 2018, 6398, p. 14.

1745 TCMG 2020.

1746 Haverkamp, *Vox Magazine* 2 oktober 2019; *Jaarverslag* TCMG 2020.

1747 *Kamerstukken II* 2018/19, 35250, nr. 3, p. 20.

1748 Interviews betrokkenen 2020.

1749 Engels 2019, p. 3; Wissink 2019, p. 187-188.

1750 Marseille, Bröring & De Graaf 2018; ‘Afzwaaiend voorzitter Arbiters Bodembeweging: ‘We werden met veel gastvrijheid ontvangen’, *RTV Noord* 2 mei 2019; De Veer, *Dagblad van het Noorden* 16 januari 2020; ‘Wiebes wil van hem af, maar Klaassen is nog lang niet klaar’, *Dagblad van het Noorden* 17 januari 2020; De Veer, *Dagblad van het Noorden* 29 januari 2020.

1751 *Evaluatie Commissie Bijzondere Situaties* 2015, p. 8.

1752 *Jaarverslag* Commissie Bijzondere Situaties 2019, p. 19.

1753 *Voortgang van de versterkingsopgave* 2019, p. 29.

1754 *Aanhangsel bij de Handelingen II* 2015/16, 2497; Van Hofslot, *Dagblad van het Noorden* 8 oktober 2019.

varing en dossierkennis te behouden,¹⁷⁵⁵ maar gezien het wantrouwen jegens deze organisaties leek waakzaamheid geboden. Tot slot werd ook tijdens de publieke versterkingsoperatie gebruikgemaakt van het HRA-model van NAM om de prioritering in de versterking te bepalen. Dit was in lijn met het Mijnraadadvies:¹⁷⁵⁶ NAM heeft krachtens de Mijnbouwwet de taak om de veiligheidsrisico's van exploitatie inzichtelijk te maken en heeft hierdoor de meeste kennis opgebouwd over (effecten van) aardbevingen.¹⁷⁵⁷ Na kritiek van aardbevingsgemeenten,¹⁷⁵⁸ gedupeerden,¹⁷⁵⁹ belangenorganisaties,¹⁷⁶⁰ Kamerleden en de provincie¹⁷⁶¹ en oproepen van de commissie-Meijdam¹⁷⁶² en Staatstoezicht¹⁷⁶³ kondigde de minister aan te streven naar 'publiek beheer'¹⁷⁶⁴ van dit model.

Het gebruik van onafhankelijke deskundigen varieerde bij de leefbaarheidsmaatregelen. Bij de leefbaarheidsprogramma's maakte NAM niet altijd gebruik van onafhankelijke deskundigen.¹⁷⁶⁵ Over projecten die voortvloeiden uit bestuurlijke afspraken werd grotendeels geadviseerd en besloten door toetsingscommissies of overheidsorganen.¹⁷⁶⁶ Bij het Loket Leefbaarheid werd geëvalueerd dat de beoordelingscommissie zou moeten bestaan uit bewoners in plaats van bestuurders en NAM-vertegenwoordigers.¹⁷⁶⁷ Aanvragen bij het nieuwe Loket Leefbaarheid vanaf 2019 werden beoordeeld door inwoners en een provincie-medewerker;¹⁷⁶⁸ bijdragen uit het Impulsloket werden toegekend door Gedeputeerde Staten.¹⁷⁶⁹ Het bestuur van EBG stelde eigen programma's vast en besteedde zelf het budget.¹⁷⁷⁰ Na kritiek van GBB op de schijn van partijdigheid rond de beoordelingscommissie van het Nationaal Programma Groningen¹⁷⁷¹ stelde het NPG een 'commissie [in] die onafhankelijk programma's en projecten kan toetsen aan het programmakader. Een groep mensen zonder belangen in de regio.'¹⁷⁷²

8.6.5.2 Toegankelijke rechtsbescherming

Toegang tot de rechter voelde voor Groningers als beperkt: velen waren terughoudend via de rechter schade vergoed te krijgen;¹⁷⁷³ het voelde als David tegen Goliath.¹⁷⁷⁴ Tegelijkertijd waren veel belangrijke ontwikkelingen in het dossier

¹⁷⁵⁵ *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 718.

¹⁷⁵⁶ Mijnraadadvies veiligheidsrisico's 2018.

¹⁷⁵⁷ Besluit versterking gebouwen Groningen, *Stcrt.* 2019, 30569, p. 17.

¹⁷⁵⁸ Drent, *RTV Noord* 25 februari 2019.

¹⁷⁵⁹ Bakker, *Dagblad van het Noorden* 11 maart 2019.

¹⁷⁶⁰ Groninger Gasberaad 14 september 2018.

¹⁷⁶¹ De Waal, *NOS* 6 september 2018.

¹⁷⁶² *Eerste Advies Commissie Meijdam* 2015, p. 8.

¹⁷⁶³ *Beoordeling van de versterkingsaanpak* 2018, p. 14; *Onderzoek naar gebruik NPR 9998 en HRA* 2020.

¹⁷⁶⁴ Besluit versterking gebouwen Groningen, *Stcrt.* 2019, 30569, p. 17.

¹⁷⁶⁵ NAM, 'Leefbaarheid en duurzaamheidsprogramma' 2018.

¹⁷⁶⁶ *Notitie Leefbaarheidsprogramma NCG* 2016, p. 12; 'Uitvoeringsprogramma Leefbaarheid Provincie Groningen 2016-2020: subsidieregelingen en -plafonds', *Provinciaal blad* 2016, 2020; *Provinciaal Blad* 2016, nr. 5560; *Dorpsvisies en landschap in beeld* 2019, p. 5.

¹⁷⁶⁷ *Loket Leefbaarheid* 2019, p. 9.

¹⁷⁶⁸ *Jaarverslag NPG* 2020, p. 43.

¹⁷⁶⁹ *Provinciaal Blad* 2020, 2249.

¹⁷⁷⁰ *Route voor het versterken van de economie in Noordoost Groningen* 2014, p. 28;

¹⁷⁷¹ Jach, *RTV Noord* 4 maart 2019.

¹⁷⁷² NPG 2 juni 2020.

¹⁷⁷³ Bröring & Roelfsema 2015, p. 1746; Bröring, 'Overzicht van instanties' 2019, p. 140-141.

¹⁷⁷⁴ *Aanvulling op onderzoek afhandeling schadegevallen* 2019; Vereniging Eigen Huis 3 juli 2019; Ook de voorzitter van de Tebb merkte op dat partijen ongelijk waren: Van Hofslot, *Dagblad van het Noorden* 15 juni 2016.

juist gevolg van rechtspraak: naast bestuursrechtelijke uitspraken over het niveau van de gaswinning¹⁷⁷⁵ (zie par. 8.4.2) werd in een aantal civiele rechtszaken tegen NAM¹⁷⁷⁶ bijvoorbeeld vastgesteld dat gedupeerden recht hadden op vergoeding van waardedaling en immateriële schade.¹⁷⁷⁷ Stichting WAG noemde rechterlijke toetsing ‘veilig en begaanbaar met bewezen succes, zij het dat het een lange weg is.’¹⁷⁷⁸ Aanvankelijk leek de overheid in te zetten op ‘governance’¹⁷⁷⁹ en alternatieve geschilbeslechting. Minister van EZ Kamp merkte op dat het zijn ‘eer te na’¹⁷⁸⁰ was als mensen naar de rechter zouden moeten en wees naar de instelling van de Arbiters – overigens oud-rechters – die het ‘gedoe’¹⁷⁸¹ van een rechtszaak moesten helpen voorkomen.

Toen de overheid de schadeafhandeling van NAM overnam vond een overgang plaats van privaatrecht naar publiekrecht. Onder juristen woedde een stevige discussie over de merites van deze systemen.¹⁷⁸² Volgens de Memorie van Toelichting koos de overheid omwille van de ‘aard en omvang van de problematiek als gevolg van bodembeweging door de gaswinning Groningen, de maatschappelijke ontwrichting die dit tot gevolg heeft en het bij bewoners, bedrijven en maatschappelijke partijen levende wantrouwen in schadeafhandeling door de exploitant’¹⁷⁸³ voor de ‘bestuursrechtelijke spelregels’ en ‘bestuursrechtelijke rechtsbeschermingsprocedure’,¹⁷⁸⁴ ‘gericht op redelijke en billijke uitkomsten’¹⁷⁸⁵ en met een verminderde ‘ongelijke positie voor bewoners’.¹⁷⁸⁶ Tegelijkertijd bleef de mogelijkheid voor burgers ontstaan om NAM (en eventueel EBN) aansprakelijk te stellen bij de civiele rechter, maar in dat geval kan geen aanvraag bij het IMG worden ingediend.¹⁷⁸⁷ Niet ieder schade-instrument onder publieke regie kende rechtsbescherming: bij het Koopinstrument werd tot ongenoegen van de Nationale ombudsman geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming genoten.¹⁷⁸⁸

1775 ABRvS 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3578; ABRvS 15 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3156; ABRvS 3 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2217.

1776 '[S]inds 2012 [zijn] 19 schadezaken aan de rechter ... voorgelegd waarin NAM is gedaagd. Twee hiervan zijn groepsclaims. In vier van deze gevallen is naast NAM ook de Staat gedaagd. In één zaak is alleen de Staat gedaagd.' *Kamerstukken I* 2016/17, 34041, nr. E, p. 2.

1777 Zie bijvoorbeeld: Rb. Noord-Nederland 2 september 2015, ECLI:NL:RBNNE:2015:4185; Rb. Noord-Nederland 5 oktober 2016, ECLI:NL:RBNNE:2016:4402; Rb. Noord-Nederland 15 november 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:4350; Hof Arnhem-Leeuwarden 23 januari 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:618; HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278; Hof Arnhem-Leeuwarden 17 december 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:10717.

1778 *Nieuwsbrief 18 Stichting WAG* 2018.

1779 Bröring & Roelfsema 2015; Bröring, 'Overzicht van instanties' 2019.

1780 *Handelingen II* 2015/16, 102, item 8, p. 12.

1781 *Handelingen II* 2015/16, 102, item 8, p. 12.

1782 Zie: Gisolf, *NJB* 2017/1176, p. 1527-1533; Kuipers & Tjepkema, *NJB* 2017/1576, p. 2058-2067; Van de Bunt, *AV&S* 2017/27, p. 139-146; Bröring, *NTE* 2018, p. 117-132; Marseille & De Graaf, *O&A* 2018/2, p. 3-12; Van Dunné, *NJB* 2018/821, p. 1191-1199; Marseille, Bröring & De Graaf 2018, p. 71-72; De Bock, *NJB* 2019/3, p. 19-26; Hermans, *NJB* 2019/688, p. 867-868; Van de Bunt, *NJB* 2019/689, p. 869-870; Marseille, Bröring & De Graaf, *NJB* 2019/690, p. 870-871; De Bock, *NJB* 2019/691, p. 872-874; Oldenhuis & Koerts 2019, p. 65-69; Bröring, 'Publiekrechtelijke benaderingen' 2019; Wissink 2019, p. 184-188; Planken & Tjepkema, *NJB* 2020/2, p. 6-14.

1783 *Kamerstukken II* 2018/19, 35250, nr. 3, p. 6.

1784 *Kamerstukken II* 2018/19, 35250, nr. 3, p. 8.

1785 Besluit mijnbouwschade Groningen, *Stcr.* 2018, 6398, p. 8.

1786 Besluit mijnbouwschade Groningen, *Stcr.* 2018, 6398, p. 8.

1787 Tijdelijke wet Groningen, *Stb.* 2020, 85; zie ook *Kamerstukken II* 2018/19, 35250, nr. 4, p. 7-8.

1788 *Heldere spelregels voor Koopinstrument?* 2017; omdat de procedure verloopt via een stichting die wordt gefinancierd door NAM geldt de Awb niet: NCG 5 februari 2019; ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3379.

Zowel TCMG als opvolger IMG breidden de bestuursrechtelijke mogelijkheid tot bezwaar en beroep uit: bezwaarmakers werden voorzien van een deskundige die hen kon bijstaan en beslissingen gingen niet alleen over het toekennen van een schadevergoeding maar ook het uiteindelijke bedrag.¹⁷⁸⁹ Het aantal ingediende bezwaren op grond van aanvragen om vergoeding van fysieke schade lag relatief laag: in 2019 ongeveer 2%¹⁷⁹⁰ en in 2020 ruim 5%.¹⁷⁹¹ Omtrent de Waardedalingenregeling ontving het IMG op ongeveer 3,5% van de genomen besluiten bezwaar.¹⁷⁹² (Gezien de enorme aantallen aanvragen en besluiten betrof dit alsnog duizenden bezwaarschriften.) De Raad voor de Rechtspraak verwachtte een ‘substantieel aantal’¹⁷⁹³ rechtszaken en de Rechtbank Noord-Nederland heeft een speciale aardbevingskamer ingericht.¹⁷⁹⁴ Tot nu toe zijn in enkele zaken uitgesproken gedaan door de bestuursrechter¹⁷⁹⁵ en ligt de eerste zaak voor bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.¹⁷⁹⁶

Voor de versterkingsoperatie bestond vanaf de publiekrechtelijke aanpak mogelijkheid tot bestuursrechtelijke toetsing. In de eerste opzet kregen eigenaren rechtsbescherming voor normbesluiten over de risico’s van een gebouw: zo kregen ‘eigenaren vroeg in het proces de gelegenheid om de discussie aan te gaan over de noodzaak en omvang van de versterking.’¹⁷⁹⁷ In de wettelijke verankering werd echter gekozen voor minder rechtsbescherming. De beroepsmogelijkheid voor versterkingsbesluiten zou worden verengd doordat belanghebbenden in eerste en enige aanleg terecht zouden kunnen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State; de normbesluiten ter vaststelling van risicoprofielen, die volgens de minister slechts ter voorbereiding van latere besluiten dienden, werden uitgezonderd van beroep.¹⁷⁹⁸ Binnen specifieke onderdelen van het versterkingssysteem, zoals de subsidieregelingen voor eigenaren van monumentale woonpanden, stond reguliere Awb-rechtsbescherming open.¹⁷⁹⁹ Omdat de versterking slecht op gang kwam, werden in 2020 door de NCG 507 besluiten genomen, waar in 25 gevallen (zo’n 5%) bezwaar werd gemaakt; de organisatie gaf aan haar werkwijze rond bezwaar en beroep vanaf 2021 verder uit te werken.¹⁸⁰⁰

De door NAM geïnitieerde leefbaarheidsmaatregelen kenden geen rechtsbescherming. Ook de meeste overige leefbaarheidsmaatregelen kenden geen rechtsbescherming omdat de meeste, zoals ondersteuning van lokale energieprojecten, landschaps- en natuurprojecten en het Loket Leefbaarheid, werden uitgevoerd

1789 Marseille, Bröring & De Graaf 2018, p. 104.

1790 *Jaarverslag* TCMG 2020, p. 20.

1791 *Jaarverslag* IMG 2021, p. 34-36.

1792 *Jaarverslag* IMG 2021, p. 34.

1793 Marseille, Bröring & De Graaf 2018, p. 120.

1794 ‘Rechtbank krijgt speciale aardbevingskamer’, *RTV Noord* 21 mei 2015.

1795 *Jaarverslag* IMG 2021, p. 34; zie bijvoorbeeld Rb. Noord-Nederland 18 mei 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:1935.

1796 Een tussenuitspraak: ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021: 374.

1797 Besluit versterking gebouwen Groningen, *Stcrt.* 2019, 30569, p. 13.

1798 *Kamerstukken II* 2020/21, 35603, nr. 3, p. 26.

1799 Subsidieregeling GRRG 2018, *Provinciaal Blad* 2018, 2016; Wijziging subsidieregeling GRRG 2018, *Provinciaal Blad* 2018, 5512; Subsidieregeling GRRG 2019, *Provinciaal Blad* 2019, 2019; Subsidieregeling GRRG 2019, *Provinciaal Blad* 2019, 2394; Subsidieregeling RORG 2018, *Provinciaal Blad* 2018, 2017; Subsidieregeling RORG 2019, *Provinciaal Blad* 2019, 2043; Subsidieregeling pilot karakteristieke panden Overschild provincie Groningen 2019, *Provinciaal blad* 2019, 5162.

1800 *Jaarverslag* NCG 2021, p. 39.

en beoordeeld door maatschappelijke organisaties. Waar gebruik werd gemaakt van subsidieregelingen, zoals voor energiecollectieven,¹⁸⁰¹ snel internet¹⁸⁰² en het Impulsloket¹⁸⁰³ was sprake van een subsidie in de zin van de Awb, waar bestuursrechtelijke rechtsbescherming voor openstond. EBG kende als privaatrechtelijke stichting in principe geen rechtsbescherming, maar stelde een bezwaarprocedure in voor de Innovatieregeling, Adviesregeling, Pilotregeling 5Groningen en Arbeidsplaatsenregeling, gelijkend aan de Awb-regeling.¹⁸⁰⁴

In het dossier was meermaals discussie over de kosten van rechterlijke toetsing. Toen sprake was van afhandeling door NAM en CVW was toegang tot de rechter relatief duur vanwege het privaatrechtelijke schadevergoedingssysteem. Een rechtsbijstandsverzekering afsluiten kon, als schade eenmaal was ontstaan, niet meer bij het merendeel van de verzekeraars; er was sprake van een zeker voorval en dat vergoedden verzekeraars niet.¹⁸⁰⁵ Vanuit betrokkenen kwamen oproepen tot financiële bijstand voor gedupeerden, bijvoorbeeld via proefprocessen, omdat niet iedere gedupeerde voldoende draagkrachtig was om toegang tot de bestuursrechter te krijgen.¹⁸⁰⁶ Via de aankomende wijziging van de Tijdelijke wet Groningen zullen gedupeerden in aanmerking komen voor juridische bijstand voor bezwaar en beroep voor zowel de afhandeling van fysieke schade, waardedaling en immateriële schade bij het IMG als voor versterkingsbesluiten.¹⁸⁰⁷

8.6.6 Voortvarendheid

Hoewel het belangrijk is dat schadebeleid als zorgvuldig en rechtvaardig wordt ervaren, hebben gedupeerden ook een behoefte aan afsluiting: de afhandeling van schade dient niet oneindig voort te duren. Als de overheid aandacht zou willen besteden aan het principe van voortvarendheid in schadebeleid, kan zij zorgdragen voor (naleving van) redelijke termijnen; bij schadevaststelling gebruikmaken van standaardisering; en een duidelijk tijdspad uitzetten en naleven voor het schadebeleid als geheel.

8.6.6.1 Redelijke termijnen

De doorlooptijden van vooral de afhandeling van fysieke schade en de versterking resulteerden in veel ongenoegen. Tijdens de aanvankelijke afhandeling door NAM werd geklaagd over te lange termijnen,¹⁸⁰⁸ vooral bij complexe gevallen.¹⁸⁰⁹ Het CVW kende langere doorlooptijden dan in het protocol aangegeven,¹⁸¹⁰ bovendien liepen deze op.¹⁸¹¹ De Onafhankelijke Raadsman weet de vertraging voornamelijk aan onduidelijkheid binnen het protocol en de vele verantwoordelijke

1801 Provincie Groningen 2016; Uitvoeringsprogramma Leefbaarheid Provincie Groningen 2016-2020: subsidie-regelingen en -plafonds, *Provinciaal blad* 2016, 2020.

1802 Subsidieregeling 'Snel Internet' Groningen, *Provinciaal Blad* 2016, nr. 5560.

1803 *Provinciaal Blad* 2020, 2249.

1804 EBG 2020; *Bezwaarprocedure EBG regelingen*.

1805 *Aanhangsel bij de Handelingen II* 2015/16, 1040.

1806 *Klachten Jaarrapportage* 2020, p. 20.

1807 *Kamerstukken I* 2020/21, 35603, nr. A, p. 10.

1808 *Kamerstukken II* 2012/13, 33529, nr. 4.

1809 *Fundament voor herstel van vrouwen* 2014, p. 2; *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 47.

1810 *Klachten Halffaarrapportage* 2015.

1811 *Afsluitend advies* 2016, p. 1.

partijen.¹⁸¹² Het CVW beargumenteerde dat termijnoverschrijdingen vooral gevolg waren van aangevraagde contra-expertise en zij daar ‘geen invloed op heeft, maar ... wel [op] wordt aangekeken’;¹⁸¹³ aangezien de vraag naar contra-expertise resultaat was van een relatief terughoudende toekenning van claims, kunnen de doorlooptijden NAM als opsteller van het schadeprotocol toch worden aangerekend. Ook de afhandeling van de ‘oude schades’ door NAM had moeten leiden tot een ‘schone lei’, maar de Onafhankelijke Raadsman signaleerde dat gedupeerden slechts drie weken kregen om te reageren op een aanbod, terwijl hun melding maanden of jaren had stilgelegen.¹⁸¹⁴ De afhandeling duurde veel langer dan beoogd, deels omdat veel gedupeerden de Arbiters Bodembeweging inschakelden. Uit een evaluatie bleek dat velen het proces te lang vonden duren.¹⁸¹⁵

De TCMG, die opdracht had een vliegende start te maken, kreeg vanwege de tien maandenlange stop op de schadeafhandeling direct te maken met een grote achterstand. De Onafhankelijk Raadsman had aangedrongen op realisme en maatregelen waardoor streeftermijnen in de praktijk ook haalbaar waren.¹⁸¹⁶ In de werkwijze van TCMG werd uitgegaan van binnen het bestuursrecht redelijke termijnen, waardoor de hele procedure maximaal zo’n vijftien maanden zou moeten duren. Vanwege capaciteitsproblemen bleek dit niet haalbaar: de Raadsman ontving veel klachten over de lange afhandelingstermijn bij de TCMG.¹⁸¹⁷ De boodschap dat de afhandeling van een claim nog eens vijftien maanden zou duren, werd slecht begrepen door gedupeerden die al ruim een jaar wachtten op schadeafhandeling.¹⁸¹⁸ De TCMG zette medio 2019 de stuwmeerregeling grotendeels succesvol in om de achterstand in te halen, hoewel de Raadsman waarschuwde dat dit voornamelijk relatief eenvoudige dossiers betrof en complexe schademeldingen wederom grote vertraging opliepen.¹⁸¹⁹ Het lukte de TCMG de gemiddelde doorlooptijd terug te brengen van 400 naar 150 dagen, maar omdat zij wekelijks meer aanvragen bleef ontvangen liep het totaal aan schademeldingen op.¹⁸²⁰ Vanwege de coronacrisis werd enige vertraging opgelopen, maar TCMG/IMG slaagden erin de doorlooptijden van de afhandeling van fysieke schade te blijven verkorten.¹⁸²¹ Gezien de enorme taak waar het IMG voor staat, is de vraag in hoeverre het aan de eigen termijnen kan (blijven) voldoen. Minister Wiebes beaamde dat in de schadeafhandeling ten koste van de snelheid vooral aandacht was voor precisie, onafhankelijkheid en rechtszekerheid, en dat deze balans werd ervaren als niet rechtvaardig.¹⁸²²

Bij de Regeling Waardedaling van NAM was voor gedupeerden problematisch dat de termijn begon te lopen bij verkoop (oplevering), omdat NAM dan hun aanvraag aannam en een aanbod zou doen;¹⁸²³ door gerechtelijke uitspraken hanteerde

1812 *Klachten Halfjaarrapportage* 2017.

1813 *Brief CVW aan NCG* 2016.

1814 *Klachten Halfjaarrapportage* 2018, p. 4-6.

1815 *Onderzoek Communicatie schade CVW/NAM/woningeigenaren* 2018.

1816 *Klachten Jaarrapportage* 2017, p. 18.

1817 *Klachten Halfjaarrapportage* 2018.

1818 *Klachten Jaarrapportage* 2019, p. 17.

1819 *Klachten Halfjaarrapportage* 2019, p. 7.

1820 *Jaarverslag TCMG* 2020, p. 17.

1821 *Jaarverslag IMG* 2021, p. 7.

1822 *Handelingen II* 2018/19, nr. 88, item 21, p. 22.

1823 *Afhandeling schadeclaims* 2014, p. 7.

IMG in plaats van het verkoopmoment een vast moment om waardedaling vast te stellen. Het IMG besloot gebiedsgewijs uit te keren om het enorme volume aan verwachte aanvragen te kunnen afhandelen.¹⁸²⁴ De minister schortte de inwerkingtreding van de beslistermijn van 8 weken in de Tijdelijke wet Groningen op omdat hij vanwege de verwachte hoeveelheid aanvragen, opstartproblemen en de coronacrisis niet verwachtte dat deze zou kunnen worden gehandhaafd.¹⁸²⁵ Het IMG viel daarom terug op de standaardregeling van een ‘redelijke termijn’ uit de Awb, die krachtens artikel 4:14 lid 3 kan worden verlengd zo lang de aanvrager een mededeling van de termijn ontvangt vanuit het IMG. Tot op heden slaagde het IMG erin meer dan 93.000 besluiten te nemen op 124.000 aanvragen voor vergoeding van fysieke schade. Hoewel het IMG hierbij poogde de beloofde doorlooptijden na te leven, bedroeg de doorlooptijd van een nieuwe schademelding medio 2021 gemiddeld 217 dagen in plaats van de beoogde 182 dagen.¹⁸²⁶

8.6.6.2 *Standaardisering*

Binnen de afhandeling van fysieke schade werd geen gebruik gemaakt van forfaitaire bedragen, maar juist uitvoerig onderzocht wat de precieze schade bedroeg door NAM/CVW en via contra-expertise. Bij de afhandeling van de oude schadegevallen maakte NAM gebruik van schadeafhandeling in natura, en vergoedde zij alleen werkelijk gemaakte kosten tot een bepaald maximum. Bij leefbaarheidsmaatregelen werden geen gestandaardiseerde bedragen gehanteerd, maar werd per project bepaald wat een redelijke bijdrage zou vormen en daadwerkelijke kosten vergoed.

Via de aanpak van TCMG en IMG werd uitkering van bijkomende kosten en overlastvergoeding gestandaardiseerd, terwijl eerder slechts een klein gedeelte van de melders een vergoeding voor bijkomende kosten kreeg van NAM.¹⁸²⁷ Het Besluit mijnbouwschade introduceerde forfaitaire bedragen als tegemoetkoming voor bijkomende kosten gedurende de schadeafhandeling.¹⁸²⁸ Een vaste vergoeding werd toegekend voor zaken als thuisblijven tijdens inspectie of herstel, schoonmaakkosten, overnachten, advieskosten, opslag van goederen en reiskosten. Overige zaken werden op basis van werkelijk gemaakte kosten gecompenseerd. TCMG/IMG kende een overlastvergoeding toe aan aanvragers, variërend van € 250 tot € 1.000 afhankelijk van omstandigheden van de aanvrager. Binnen de stuwmeerregeling werd gebruikgemaakt van een gestandaardiseerde aanpak: in aanmerking komende schademelders konden kiezen voor een vergoeding van € 4.000 plus € 1.000 overlastvergoeding.¹⁸²⁹ TCMG kende vanaf april 2019 een extra overlastvergoeding van € 350 toe aan schademelders die langer dan een jaar op een besluit van de TCMG wachtten.¹⁸³⁰ Per september 2021 maakte het IMG voor 200.000 adressen met relatief eenvoudige schades de mogelijkheid beschikbaar om te kiezen voor een vaste vergoeding van € 5.000, waaraan finaliteit was

1824 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 767.

1825 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 767.

1826 IMG, ‘Online dashboard’ (online, bijgewerkt 30 augustus 2021).

1827 *Onderzoek naar de tevredenheid* 2015, p. 58.

1828 Besluit mijnbouwschade Groningen, *Stcrt.* 2018, 6398, bijlage 2.

1829 *Stcrt.* 2019, 38034.

1830 TCMG 26 april 2019.

verbonden;¹⁸³¹ belangenvertegenwoordigers wezen op de risico's bij eventuele toekomstige schade.¹⁸³²

Voor de waardedaling handelde NAM via een gespecificeerde berekening per gebouw. In de aanpak van het IMG werd per postcodegebied een procentuele waardedaling berekend inclusief een onzekerheidsmarge. De waardedaling werd echter per woning vastgesteld aan de hand van de WOZ-waarde, waardoor van een volledig gestandaardiseerde aanpak geen sprake was.¹⁸³³ De andere instrumenten rond de waarde van huizen - de waardevermeerderingsregeling en het Koopinstrument - maakten geen gebruik van standaardisering.¹⁸³⁴

Hoewel de adviescommissie adviseerde immateriële schade via een gestandaardiseerde aanpak te vergoeden,¹⁸³⁵ vond het IMG dit geen recht doen aan de individuele omstandigheden van gedupeerden waaraan juist tegemoet diende te worden gekomen via smartengeld. Het IMG ontwikkelde daarom een gemixte vorm, waar in principe via een standaardvergoeding zal worden gewerkt, maar ook een aanvullende aanvraag vanuit gedupeerden kan worden ingediend.¹⁸³⁶ Het IMG probeerde in de afhandeling van de drie schadesoorten een balans te vinden tussen de massale aantallen aanvragen die zij behandelde, het bulkwerk, en de persoonlijke aandacht die aanvragers verlangen en verdienen.¹⁸³⁷

De versterking vond en vindt plaats in natura, waardoor geen sprake is van gestandaardiseerde vergoeding, hoewel de NCG de enorme hoeveelheid gebouwen poogde te categoriseren en te prioriteren via een typologieaanpak.¹⁸³⁸ In een bestuurlijke afspraak eind 2020 besloot het Rijk aanvullend budget beschikbaar te maken voor compensatie. Groningers die deel uitmaakten van de versterkingsoperatie zullen in aanvulling op de bestaande € 4.000 subsidie voor verduurzaming € 10.000 kunnen aanvragen; tevens zullen bewoners die kozen voor herbeoordeling via nieuwe veiligheidsnormen € 13.000 'vrij te besteden aanvullende tegemoetkoming'¹⁸³⁹ ontvangen. Zo werden ook in de versterking gestandaardiseerde bedragen geïntroduceerd.

8.6.6.3 Duidelijk tijdspad

Het schadebeleid in Groningen kende veel onzekerheden en het precieze tijdspad van de afhandeling en de versterking vormde daar onderdeel van. Toen op 31 maart 2017 werd aangekondigd dat NAM uit de schadeafhandeling stapte en een nieuw schadeprotocol zou worden ontwikkeld, was inzet van betrokken overheden en maatschappelijke organisaties uiterlijk 1 juli 2017 met een nieuwe aanpak te komen.¹⁸⁴⁰ De onderhandelingen duurden, mede door het verkiezen en aantreden van een nieuwe regering, zo'n tien maanden. Pas na de aardbeving in

1831 IMG *Grijpt in bij schadeafhandeling* 17 mei 2021; IMG *Vaste vergoeding* 17 mei 2021; IMG 30 juni 2021.

1832 Braakman & Miskovic, *RTV Noord* 17 mei 2021.

1833 TCMG 26 mei 2020.

1834 Interimregeling waardevermeerdering provincie Groningen, *Provinciaal blad* 2015, 1423; *Stert.* 2017, 15110; Van der Heijden & Boelhout 2017.

1835 Verheij, Loth & Van Boom 2019, p. 32.

1836 *Reactie op advies commissie immateriële schade* 2020.

1837 Interviews betrokkenen 2020.

1838 *Veiligheid voorop en de bewoner centraal* 2018; *Bestuurlijke afspraken versterking* 2020, p. 2; Interviews betrokkenen 2020; NCG 24 juni 2021.

1839 *Bestuurlijke afspraken versterking* 2020, p. 2.

1840 *Kamerstukken II* 2017/18/ 33529, nr. 330, p. 2-3.

Zeerijp leek het dossier weer actueel te zijn en werd de aanpak van de publieke schadeafhandeling aangekondigd.¹⁸⁴¹ De Onafhankelijke Raadsman constateerde dat Groningers boos waren dat het lang had geduurd en dat onrealistische verwachtingen waren geschapen.¹⁸⁴²

Rond de regeling waardedaling was door de gerechtelijke procedures die werden gevolgd lang onduidelijk of verlies pas bij verkoop of ook los daarvan kon en moest worden gecompenseerd. Volgens het gerechtshof zou schade vóór verkoop vergoeden kunnen leiden tot meer duidelijkheid voor inwoners van het aardbevingsgebied zodat gevoelens van onzekerheid werden verminderd.¹⁸⁴³ Langs deze argumentatie besloot ook het IMG waardedaling te vergoeden. Het tijdspad van de waardevermeerderingsregeling kende eveneens onzekerheden. Bij aankondiging van de regeling werd gesteld dat een tijdelijke provinciale regeling zou worden opgevolgd door een definitieve landelijke maatregel.¹⁸⁴⁴ Minister Kamp kondigde echter aan dat de regeling werd opgeheven¹⁸⁴⁵ waardoor een stormloop op de regeling ontstond. Na veel kritiek kwam de minister tot inkeer¹⁸⁴⁶ en kondigde een rijksregeling aan, die – vanwege bestaande subsidieregels – vijf jaar van kracht zou zijn.¹⁸⁴⁷ Over een eventueel vervolg is nog niet gecommuniceerd. Bij het Koopinstrument werd het tijdspad meermaals gewijzigd: eerst was sprake van een pilot, toen van een regeling tot en met 2020, en daarna tot en met 2024.¹⁸⁴⁸

De grootste vraag wat betreft het tijdspad in het Groningse dossier is de schadeoorzaak zelf. Hoewel de gaswinning vervroegd zal worden beëindigd – en de deadline daarvan meermaals naar voren is getrokken¹⁸⁴⁹ – blijft ongewis of de aardbevingen in de toekomst zullen blijven plaatsvinden, en met welke intensiteit. Staatstoezicht benadrukte dat niemand weet hoe lang de aardbevingen zullen plaatsvinden, ook bij een beëindigde gaswinning.¹⁸⁵⁰ Die voortdurende onzekerheid kon niet door schadeafhandeling worden opgelost.

De versterking poogde Groningers meer zekerheid te bieden door woningen en collectieve gebouwen te bestendigen voor aardbevingsrisico's. Het tijdspad van de versterking was echter onduidelijk en werd voortdurend opgerekt. In 2016 bleek sprake van 'een verschil van interpretatie'¹⁸⁵¹ over de termijn: in het door NAM ingediende winningsplan stond dat versterking binnen vijf jaar moest plaatsvinden. Volgens het Rijk begon deze termijn als in een versterkingsadvies duidelijk werd dat moest worden versterkt, terwijl de termijn volgens de regio betekende dat de versterking voltooid moest worden binnen vijf jaar.¹⁸⁵² De voortgang van de versterkingsoperatie onder regie van de NCG liep anders dan gepland: er werden veel minder gebouwen geïnspecteerd, beoordeeld en versterkt dan per jaar beoogd. De minister zorgde in 2018 voor vertraging en

1841 *Stert*. 2018 nr. 6398.

1842 *Klachten Jaarrapportage* 2018, p. 26.

1843 Hof Arnhem-Leeuwarden 23 januari 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:618, r.o. 8.98.

1844 Bestuursakkoord 2014, p. 5.

1845 'Extra aanvragen energiepremie blijven op de plank liggen', *RTV Noord* 14 maart 2016.

1846 *Kamerstukken II* 2016/17, 33529, nr. 321.

1847 *Stert*. 2017, 15110.

1848 *Rapportage eerste kwartaal* 2016, p. 10; NCG 25 januari 2018; *Versnellingspakket* 2020, p. 17.

1849 *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 457; *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 678.

1850 SodM 19 juni 2020.

1851 *Kamerstukken II* 2016/17, 33529, nr. 321, p. 2.

1852 *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2017, p. 16.

onduidelijkheid toen hij de versterkingsoperatie tijdelijk pauzeerde.¹⁸⁵³ De nieuwe risicogerichte aanpak werd pas maanden later gepresenteerd en vervolgens moesten lokale plannen van aanpak worden ontwikkeld. Voor de Onafhankelijke Raadsman was ‘extra wrang’¹⁸⁵⁴ dat bij de uitvoering van de lokale plannen onvoldoende capaciteit bleek terwijl in 2018 ‘veel bouwkundigen door bureaus zijn ontslagen omdat er geen werk meer was.’¹⁸⁵⁵ De NCG koos vanwege ‘navolgbaarheid en uitlegbaarheid’¹⁸⁵⁶ voor ‘zorgvuldigheid boven snelheid’.¹⁸⁵⁷ Het SodM bleef juist het belang van voortvarendheid in de versterking benadrukken. Het karakteriseerde de situatie in Groningen medio 2019 als een crisis en stelde dat procedures rond werkorders, aanbestedingsprocedures en vergunningaanvragen leidden tot verdere vertraging. De voortgang van de versterking zou volgens Staatstoezicht leidend moeten zijn en regels en procedures zouden hierop moeten worden aangepast.¹⁸⁵⁸

De aangekondigde leefbaarheidsmaatregelen voor 2014-2018 werden in deze periode opgezet en toegekend, hoewel de uitvoering in sommige gevallen tot 2020 plaatsvond.¹⁸⁵⁹ De realisatie van het project rond breedbandinternet liep enkele jaren vertraging op.¹⁸⁶⁰ Het Loket Leefbaarheid moest een jaar eerder worden gesloten: het budget was op.¹⁸⁶¹ Het Nationaal Programma Groningen startte als opvolger per 2019 en wordt beoogd tot 2030 te functioneren. De aanlooptijd was relatief lang, aangezien gemeenten en provincie na het ontwerp van het programmakader eerst lokale en thematische programma’s dienden op te stellen.¹⁸⁶² De toekomstvisie via project Toukomst liep vertraging op vanwege de coronacrisis.¹⁸⁶³ Via jaarlijkse evaluaties en monitoring zal de voortgang van de verscheidenheid aan leefbaarheidsprojecten worden bijgehouden.¹⁸⁶⁴

8.6.7 *Terugblik: toepassing van principes van vertrouwenwekkend schadebeleid*

Via de toepassing van mijn theoretisch kader heb ik mij gericht op de mate waarin de zes principes en zeventien onderliggende beleidsinstrumenten te herkennen zijn in de onderdelen van het schadebeleid, en in hoeverre hun aan- of afwezigheid effect lijkt te sorteren op tevredenheid en vertrouwen van gedupeerden. In tabel 8.1 wordt schematisch op hoofdlijnen weergegeven in hoeverre in de casus gaswinning in Groningen sprake was van toepassing van deze principes en instrumenten en de mate waarin deze van invloed (positief of negatief) lijken te zijn geweest op het vertrouwen van gedupeerden.

1853 *Klachten Jaarrapportage* 2019, p. 24.

1854 *Klachten Jaarrapportage* 2019, p. 26.

1855 *Klachten Jaarrapportage* 2019, p. 26.

1856 *Veiligheid voorop en de bewoner centraal* 2018, p. 56.

1857 *Veiligheid voorop en de bewoner centraal* 2018, p. 57.

1858 *Voortgang van de versterkingsopgave* 2019, p. 33.

1859 *Jaarverslag NCG* 2020, p. 14.

1860 Provincie Groningen 1 september 2016; *Tussenevaluatie* 2019, p. 5; Provincie Groningen 30 september 2019; Folkers, *RTV Noord* 19 november 2019; De Veer, *Dagblad van het Noorden* 24 maart 2021.

1861 *Tussenevaluatie* 2019, p. 11.

1862 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 743.

1863 *Toukomst: Advies Toukomstpanel* 2021.

1864 *Jaarverslag NPG* 2020, p. 8.

Principes en instrumenten	Analyse schadebeleid op hoofdlijnen
 Erkenning <i>Verantwoordelijkheid schadebeleid</i>	De overheid legde verantwoordelijkheid bij private partij NAM waardoor zij zichzelf lang afzijdig hield. Dit leek te resulteren in verlies van vertrouwen.
<i>Excuses</i>	Aangeboden door kabinet, maar beperkt effect op vertrouwen. Excuses leken niet als oprecht te worden beschouwd en Groningers wachtten op daden in plaats van woorden.
<i>Financiële bijdrage</i>	De overheid verwees aanvankelijk naar civielrechtelijk aansprakelijke NAM, maar is steeds meer kosten gaan dragen en ruimhartiger geworden. In het regime onder NAM waren veel gedupeerden ontevreden en wantrouwend over de hoogte van hun vergoedingen; dit lijkt langzaam iets te herstellen onder publiekrechtelijk systeem.
<i>Bewijslastverdeling</i>	Na enkele jaren werd omkering bewijslast geïntroduceerd, wat onder publiekrechtelijk regime resulteerde in ruimhartigere vergoedingen en meer tevredenheid en vertrouwen, hoewel toekomstige uitwerking nog zal moeten blijken.
 Participatie <i>Inspreekmogelijkheden</i>	Tijdens privaatrechtelijke afhandeling door NAM weinig tot geen participatie. In de overgang naar publiekrechtelijk schadebeleid werd meer participatie gefaciliteerd; dit bracht voorzichtige positieve reacties over tevredenheid en vertrouwen.
<i>Consensus</i>	Aanvankelijk weinig inspraak; introductie inspraakmogelijkheden in (opzet) publiekrechtelijk schadebeleid werd positief ontvangen en leek in meer vertrouwen te resulteren.
<i>Gerichte communicatie</i>	Poging tot overleg aan Dialoogtafel strandde; maatschappelijke organisaties ontvingen financiële steun om te kunnen functioneren als stuurgroep. Gebrek aan zoeken naar consensus leek niet te resulteren in verminderde tevredenheid of vertrouwen maar wel zinnebeeldig voor relatief hiërarchische aanpak Rijksoverheid.
 Begrijpelijkheid <i>Onderbouwing beleidskeuzes</i>	Het schadebeleid werd beoordeeld als ingewikkeld en gefragmenteerd. Dit betekende een gebrek aan tevredenheid en wantrouwen bij gedupeerden.
<i>Begeleiding</i>	Veel beslissingen in het schadebeleid werden niet goed begrepen; procedures werden ingewikkeld geacht en gedupeerden waren wantrouwend of de complexiteit (bewust) in hun nadeel werkte.
<i>Eénloketgedachte</i>	Doelgroepen werden geïdentificeerd maar aanvankelijk klachten over bejegening; in publiekrechtelijk schadebeleid kwam meer aandacht voor gerichte communicatie hoewel onduidelijk en complex beleid bleef, waardoor zelfs gerichte communicatie slechts in beperkte tevredenheid en vertrouwen resulteerden.
 Openbaarheid <i>Open over totstandkoming schadebeleid</i>	Hoewel begeleiding werd geboden bij onderdelen van het schadebeleid mist centrale begeleiding en overzicht op opgedeeld schadebeleid. Daardoor zijn gedupeerden wel tevreden en vertrouwend richting de begeleiders, maar zorgt de algehele complexiteit wederom voor ontevredenheid en wantrouwen.
<i>Open over risico's</i>	Geen centraal loket, onderdelen van het schadebeleid bleven belegd bij vele verschillende organisaties. Gedupeerden waren en zijn ontevreden en wantrouwend over deze complexe opzet; vaak is onduidelijk waar zij terecht konden.
<i>Open over risico's</i>	Verhouding met private partij NAM zorgde voor gebrek aan transparantie; sinds publiekrechtelijk traject werd ingezet op meer openheid maar er moet nog veel vertrouwen worden herwonnen.
<i>Open over risico's</i>	Vanwege betrokkenheid NAM beperkte openheid; het publiekrechtelijke proces kende (veel) meer publiciteit, hoewel financiële afrekening enigszins vaag bleef. Door het langdurige gebrek aan openheid waren veel gedupeerden ontevreden en wantrouwend.
<i>Open over risico's</i>	Risico's en onzekerheden speelden grote rol in onveiligheidsgevoelens. Informatie en toezicht van overheid werd lange tijd onvoldoende geacht waardoor ontevredenheid, wantrouwen en onzekerheid over aardbevingen bleef ook na vermindering gaswinning.

 Onafhankelijkheid	Aanvankelijke rolverdeling zorgde voor schijn van partijdigheid, ontevredenheid en wantrouwen. Dit verbeterde door onafhankelijke publiekrechtelijke schadeafhandeling en uitspraken van de civiele rechter, waardoor een gemêleerd beeld ontstaat van het effect op vertrouwen; er was eerder vertrouwen in rechters dan in overheid die schadebeleid opzette.
<i>Onafhankelijke expertise</i>	In privaatrechtelijke afhandeling was veel kritiek op afhankelijkheid van private partij NAM, wat resulteerde in ontevredenheid en wantrouwen. Het publiekrechtelijke schadebeleid werd expliciet onafhankelijk belegd, wat werd gewaardeerd door gedupeerden en vertrouwen langzaam leek te herstellen.
<i>Toegankelijke rechtsbescherming</i>	Hoewel niet altijd sprake was van laagdrempelige rechtsbescherming hebben burgers verbeteringen en meer vergoedingen in het schadeproces afgedwongen via civiele rechter, wat resulteerde in een meer bevredigende schadeafhandeling en vertrouwen in de (civiele) rechter. Onder publiekrechtelijke regime werd bestuursrechtelijke rechtsbescherming geïntroduceerd; nog onduidelijk welk effect dit op tevredenheid of vertrouwen zal hebben.
 Voortvarendheid	Schadeafhandeling liep veel vertraging op; complexiteit beleid en grote aantallen claimanten bemoeilijkten een inhaalslag, waardoor voor veel gedupeerden ontevredenheid en wantrouwen bleef.
<i>Redelijke termijnen</i>	Door grote aantallen schadeclaims en complexe procedures trad veel vertraging op; ondanks pogingen tot inhaalslag en 'stuwmeer' bleven veel gedupeerden jarenlang wachten, ook vanwege herhalingsschade en complexiteit versterking. De vertraging en gebroken beloftes resulteerden in veel wantrouwen.
<i>Standaardisering</i>	In meeste gevallen precieze schadeberekeningen met grote vertraging als gevolg; gestandaardiseerde aanpak bij stuwmeer realiseerde voor doelgroep snellere vergoeding. In publiekrechtelijke aanpak kwam steeds meer standaardisering, vraag is of de tevredenheid over de relatief snellere afhandeling zal resulteren in meer vertrouwen.
<i>Duidelijk tijdsplan</i>	Uitvoering van schadebeleid meermaals vertraagd en gepauzeerd door beleidswijzigingen, complexiteit dossier, en gewijzigde inzichten over schadeoorzaak vanwege verminderde gaswinning. Veel gedupeerden wantrouwen of uitstel zal leiden tot afstel en de vertraging bewust werd ingezet.

Tabel 8.1 Analyse van de toepassing van principes en instrumenten van vertrouwenwekkend schadebeleid en in hoeverre zij succesvol lijken te zijn geweest wat betreft tevredenheid en vertrouwen van gedupeerden in de casus gaswinning in Groningen.

8.7 Conclusie: Schadebeleid en vertrouwen in de casus

In par. 8.3 besprak ik het vertrouwensverlies in Groningen en in par. 8.4 stond ik stil bij de bredere institutionele context die daarbij een rol speelde. Vanwege de verstrengeling van publiek-private belangen bij de gaswinning kregen veel Groningers het gevoel dat hun veiligheid minder belangrijk werd gevonden dan de financiële belangen van de Staat. Deze gevoelens werden onderstreept door het volume van de winning in het gasjaar 2013: na de schok van de aardbeving bij Huizinge in 2012 greep de minister van EZ niet in via het bestaande winningsbesluit, maar liet dat in stand zodat gedurende 2013 het hoogste volume gas sinds het begin van de winning werd opgepompt. Het onderzoek van de Onderzoeksraad voor Veiligheid en de uitspraak van de Afdeling in 2015 bekrachtigden wat veel Groningers vreesden: de overheid had onvoldoende oog voor hun veiligheid. Het bleek in een nieuwe kabinetsperiode mogelijk om de gaskraan vroegdicht te draaien. De verminderde gaswinning had grote gevolgen voor de schatkist, de (financiële) verhouding tussen NAM en Staat, en het schadebeleid.

Kijkend naar het schadebeleid door de lens van mijn zes principes (erkenning, participatie, begrijpelijkheid, openbaarheid, onafhankelijkheid, en voortvarendheid) concludeer ik dat de overheid gedurende lange tijd op alle zes tekortschoot.

De *erkenning* voor de schade door de gaswinning bleef lange tijd uit. Pas sinds het verschijnen van het rapport van de Onderzoeksraad in 2015 en de uitspraak over het winningsbesluit van de Afdeling bestuursrechtspraak in datzelfde jaar kwam echt aandacht voor de veiligheid van de Groningers, die lange tijd ondergeschikt bleef aan de financiële belangen van de Staat. De overheid heeft de gaswinning teruggebracht, publiekrechtelijke organisaties ingericht voor schadeafhandeling, versterking en leefbaarheid; excuses aangeboden; een steeds grotere financiële bijdrage aan het schadebeleid beschikbaar gesteld; en de bewijslast voor fysieke schade omgekeerd. Niettemin duurde het tot minstens 2019 voordat Groningers daar echt resultaten van bemerkten.

Groningers hebben beperkte *participatiemogelijkheden* gehad in het schadebeleid. De Dialoogtafel was een kort leven beschonken en Groningers gaven aan het gevoel te hebben niet gehoord te worden of serieus te worden genomen in de opzet van het schadebeleid. Na enkele jaren behaalde de verenigde regio – bestuurders en maatschappelijke organisaties – succes doordat hun gezamenlijk opgestelde pijlers de basis vormden voor de nieuwe schadeafhandeling.

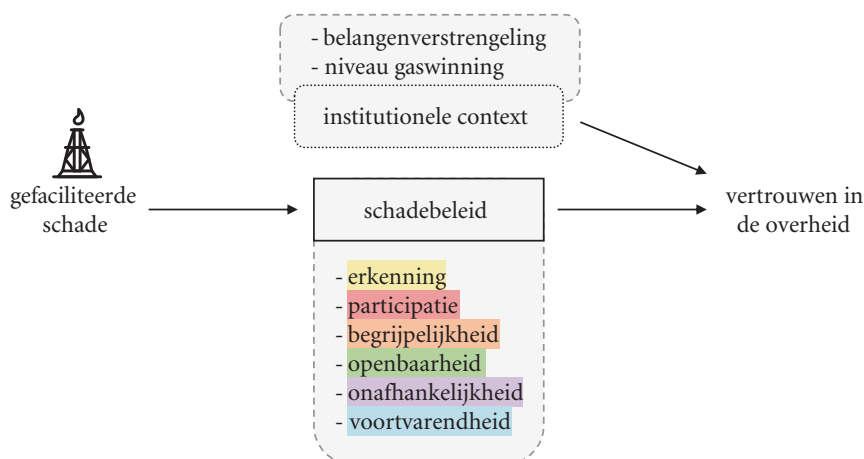
Het Groningse schadebeleid was niet *begrijpelijk* en werd ook wel ‘bestuurlijke spaghetti’ of een ‘Gordiaanse gasknoop’ genoemd. De ratio achter en communicatie over verschillende procedures en instanties waren onduidelijk en Groningerservaarden ongelijkheid in de afhandeling van hun schade, afhankelijk van bij wie en op welk moment zij claims indienden. Gerichtte communicatie en het instellen van zaakbegeleiding leken een waardevolle bijdrage te leveren aan het begrip en de ervaren rechtvaardigheid en voortvarendheid van de schadeafhandeling door TCMG/IMG; desondanks heeft de overheid gekozen om schadeafhandeling en versterking organisatorisch blijvend te scheiden terwijl de twee voor veel Groningers verbonden zijn. De verscheidenheid aan instanties en regelingen voor de diverse schadeoorzaken in het Groningse dossier was en blijft complex.

Het gebrek aan *openbaarheid* in zowel de totstandkoming van het schadebeleid als in de communicatie over risico’s was veel Groningers een doorn in het oog. Doordat de precieze afspraken tussen de Staat en NAM decennialang geheim werden gehouden was onduidelijk wat de belangen van beide partijen precies waren, waardoor gedupeerden argwanend waren over de motieven achter de opzet van het schadebeleid. Daarnaast richtten overheid en NAM zich tot 2015 op een geruststellende boodschap over de aardbevingen, en werden veiligheidsrisico’s voor Groningers onvoldoende meegewogen bij besluiten over de gaswinning. Hoewel de gaskraan vervroegd werd dichtgedraaid, bleven onzekerheden over de aardbevingen bestaan en blijven veel Groningers twijfelen gezien de geschiedenis van het dossier over communicatie en betrouwbaarheid daarvan.

De schijn van partijdigheid en het gebrek aan *onafhankelijkheid* was mogelijk de belangrijkste bron van wantrouwen binnen het schadebeleid. NAM en ook de Staat werden aangemerkt als slager die het eigen vlees keurde; bij de schadeafhandeling onder TCMG/IMG werd ingezet op een onafhankelijke aanpak en dit leek vruchten af te werpen. De toetsing via een onafhankelijke rechter in civiele procedure werd door veel Groningers gezien als een zware opdracht vanwege

de ongelijke positie ten opzichte van NAM. Toch werden via deze rechtsgang relatief veel successen behaald rond de gaswinning. Inmiddels heeft de overheid via de schadeafhandeling bij TCMG/ IMG en de versterking bij NCG gekozen voor een publiekrechtelijke aanpak met laagdrempelige rechtsbescherming, met gebruikelijke bestuursrechtelijke waarborgen voor ongelijkheidscompensatie.

De steeds beloofde en niet nagekomen *voortvarendheid* leverde teleurstelling op in Groningen. NAM, CVW, TCMG en NCG waren niet in staat doorlooptijden na te komen. TCMG/IMG leken vooruitgang te boeken via maatregelen om de massale aantallen claims sneller te kunnen verwerken. Voor de afdoening van de grote aantallen schademeldingen bleek het nodig om meer gestandaardiseerd en minder geïndividualiseerd besluiten te nemen. Al met al was het tijdspad in het Groningse schadebeleid allesbehalve duidelijk. Deadlines over inwerkingtreding van nieuwe schadeprotocollen, wetten en instanties werden meer niet gehaald dan wél. Het tijdspad van de grootste vraag van veel Groningers, wanneer de aardbevingen zullen verminderen of ophouden, kan niet worden beantwoord.



Figuur 8.7 Schematische weergave van de analyse van het schadebeleid rond de gaswinning in Groningen via toepassing van mijn theoretisch kader van vertrouwenwekkend schadebeleid, rekening houdend met de institutionele context.

De gaswinning heeft in Groningen niet alleen geresulteerd in schade, maar ook gezorgd voor verlies van vertrouwen in de overheid. Het schadebeleid heeft vervolgens niet voor verbetering, maar juist voor verslechtering gezorgd. De overheid liet NAM de schade afhandelen en preventief versterken terwijl diens uitvoering kritisch werd beoordeeld, onder meer omdat de betrokkenheid van NAM werd ervaren als een slager die het eigen vlees keurt. Bovendien zagen Groningers niet in waarom de Staat, als grootste profiteur van het Groningse gas, geen rol zou spelen in de schadeafhandeling.

Per 31 maart 2017 was een omslag te zien: toen werd aangekondigd dat NAM zich terugtrok uit de schadeafhandeling. Tien maanden later, na de aardbeving van Zeerijp in januari 2018, toonde overheid daadwerkelijk publieke regie. Zij kondigde aan de gaswinning vervroegd te stoppen, kwam met een tijdelijke schadeprocedure

via de TCMG, en werkte aan democratisch gelegitimeerde verankering die resulteerde in de instelling van het IMG per 1 juli 2020. In dit nieuwe systeem werd ruimhartiger vergoed, zoals via vaste bijkomende kostenvergoedingen en een overlastvergoeding, en bovendien besloot de overheid om via dit Instituut ook waardedaling en immateriële schade te vergoeden. Door de vervroegde afbouw van de gaswinning besloot men echter tot stilstand wat betreft de versterking.

Beloftes over de voortgang van de afhandeling en versterking konden niet worden nageleefd. De TCMG had te maken met een grote hoeveelheid oude en nieuwe meldingen en kreeg deze niet weggewerkt. Hoewel de versnellingsmaatregelen zoals de stuwmeerregeling effect hadden en doorlooptijden werden verbeterd, bleven schademeldingen in hoog tempo binnenkomen. Schademeldingen werden gedaan op ‘nieuwe’ adressen die eerst geen melding indienden. Dit leek volgens onderzoekers aan te tonen dat meer vertrouwen was ontstaan in het proces van de afhandeling van fysieke schade: in plaats van zich te laten tegenhouden door het ‘gedoe’ rond een melding, waren Groningers bereid zich te beroepen op de TCMG. Het IMG stelde zich vanwege dit (broze) vertrouwen zo veel mogelijk op als vervolg van de TCMG, in plaats van de zoveelste nieuwe instantie. Onafhankelijk en voortvarend schadebeleid leek derhalve een positief effect te hebben op het vertrouwen van Groningers, althans vertrouwen in TCMG/IMG; uitstraling op de bredere overheid lijkt gezien de problemen rond de versterking nog ver weg. Na de korte blijdschap toen de gaskraan in 2018 vervroegd werd dichtgedraaid, volgde teleurstelling en nieuwe onzekerheid toen de versterkingsoperatie (tijdelijk) werd stopgezet. In de nieuwe, risicogerichte, versterkingsoperatie woedden discussies over de onderliggende berekeningen en modellen, en de beloofde voortgang kwam naar niet van de grond. Een betrokkene stelde: ‘Van een crisisaanpak, zoals we die inmiddels van de coronacrisis kennen, is hier geen enkele sprake’.¹⁸⁶⁵ De scheiding tussen schadeherstel en versterking en het ingewikkelde geheel aan regelingen anno 2021 resulteert in onbegrip bij Groningers; de secretaris van belangenorganisatie het Gasberaad trad in juli 2021 af omdat zij ondanks enkele verbeteringen constateerde dat het behartigen van Groningse belangen in de praktijk ‘onbegonnen werk’¹⁸⁶⁶ bleek.

Op ruimhartige vergoeding van waardedaling en immateriële schade hebben Groningers jarenlang moeten wachten. De vergoedingen kwamen tot stand gerechtelijke uitspraken, niet door overheidsbeleid. Inmiddels is het IMG bevoegd vergoedingen voor waardedaling en immateriële schade toe te kennen. Omdat nog niet duidelijk was wat de uiteindelijke gerechtelijke uitspraken over deze schade-soorten zal zijn en in hoeverre met Shell en ExxonMobil overeen kon worden gekomen dat zij deze kosten zouden dekken, is dit aan te merken als ruimhartig beleid van de overheid. De (financieel) meer ruimhartige aanpak lijkt tevens te herkennen in de versterking, waar het Rijk eind 2020 aangaf bijna anderhalf miljard aan additionele middelen voor te willen inzetten. Ook het Nationaal Programma Groningen, dat met een forse financiële impuls de leefbaarheid en economie in de regio wil versterken, lijkt coulant vanuit het Rijk.

¹⁸⁶⁵ Derksen & Gebben 2020, p. 30; hetzelfde sentiment in *GBB Krant* nr. 14 2020, p. 9-10.

¹⁸⁶⁶ Groninger Gasberaad 2 juli 2021.

In de twee voorgaande hoofdstukken over de aanleg van de Noord/Zuidlijn en de uitbreiding van luchthaven Schiphol schetste ik in de concluderende paragrafen een kostenoverzicht van het schadebeleid in de cases. Voor de gevolgen van de gaswinning in Groningen is het niet mogelijk een compleet kostenoverzicht te presenteren. Allereerst zijn de precieze kosten van de schadeafhandeling onder NAM niet bekendgemaakt. Zo zijn de schadevergoedingen onbekend voor de 65.000 aanvragers waarmee het CVW overeenstemming heeft behaald en de 5.000 ‘oude schadegevallen’ die met NAM een afspraak maakten. Als indicatie: tot medio 2017 zou NAM bijna € 1,2 miljard aan schadekosten hebben betaald. Sinds de publiekrechtelijke aanpak zijn tevens bepaalde grote bedragen bekend, zoals € 706 miljoen voor fysieke schade en € 432 miljoen voor waardedaling die het IMG tot augustus 2021 heeft uitgekeerd; en de € 1,15 miljard uitgetrokken voor het NPG. Bij een maatregel als het Koopinstrument is niet duidelijk in hoeverre succesvol gebruik wordt gemaakt van de revolverende middelen die NAM beschikbaar stelde aan de uitvoerende stichting. De uitvoeringskosten van de diverse onderdelen van het schadebeleid werden veelal niet gepubliceerd, zowel onder regie van NAM als overheid. Hoewel de uitgaven van de overheden bekend worden gemaakt via de reguliere begrotingspublicaties, zijn de bijdragen van het Rijk verspreid over diverse begrotingsposten – daarbij denk ik bijvoorbeeld aan de subsidieregelingen, maar ook de arbeidskosten van het inmiddels veelomvattende ambtenarenapparaat of bijdragen via andere ministeries zoals het Zorgprogramma binnen de versterkingsoperatie. Ook gemeenten en provincie hebben veel bijgedragen aan diverse maatregelen en onderdelen van het schadebeleid, met name de leefbaarheidsmaatregelen. Daarnaast pogen bestuurders in de versterkingsoperatie synergie te behalen door in te zetten op (al langer geplande) gebiedsontwikkeling van een achterliggende regio, waar bestaande financiering voor zal worden aangewend. De uiteindelijke verdeling van de kosten tussen NAM en overheid is onbekend: vaststaat dat de Staat vanwege de financieringsafspraken met NAM 73% (en tot 2018 64%) van de kosten van de schadeafhandeling draagt.¹⁸⁶⁷ Wellicht dat via de parlementaire enquête inzicht kan worden geboden in de totale kosten van de gevolgen van de Groningse gaswinning. Aan de andere kant zullen zelfs na afloop van die parlementaire enquête de diverse onderdelen van het schadebeleid blijven voortduren. Volgens de meest recente ramingen van de minister van EZK gaat men uit van uitgaven aan schadeherstel, versterking en uitvoeringskosten van € 8,5 miljard tot aan 2027.¹⁸⁶⁸ Het staat vast dat het Groningse schadebeleid miljarden zal (hebben) bedragen.

Het doel van de wettelijke verankering van schadeafhandeling via het IMG en versterking via de NCG is dat het Groningse dossier een nieuwe weg zou inslaan. Het is de vraag in hoeverre deze ontwikkelingen kunnen opwegen tegen de jarenlange ontevredenheid, teleurstelling en het resulterende wantrouwen. De Onafhankelijke Raadsman zag in toenemende mate dat mensen ‘het gevecht om

¹⁸⁶⁷ *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 499; *Verantwoordingsonderzoek EZK* 2021, p. 65.

¹⁸⁶⁸ Deze raming is exclusief de aangekondigde middelen voor de bestuurlijke afspraken en betreft mogelijk ook niet de diverse aanpalende maatregelen die in dit hoofdstuk zijn behandeld; *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 866, p. 5-6.

een schadevergoeding¹⁸⁶⁹ niet meer aankonden. Media sprak van ‘moegestreden’ Groningers;¹⁸⁷⁰ ‘in de ogen van sommigen kan de overheid het niet meer goed doen, wat ze ook doet.’¹⁸⁷¹ De drievoudige excuses van de premier en de minister van EZK werden argwanend aangenomen. De commissie die adviseerde over smartengeld sprak over ‘een cocktail van lange wachttijden, onzekerheid over de toekomst, tegenstrijdige informatie, gevoelens van onmacht en verlies van vertrouwen in instanties.’¹⁸⁷² De Onafhankelijke Raadsman constateerde dat veel Groningers (uiteindelijk) aanbiedingen van NAM hebben geaccepteerd en met lede ogen moesten aanzien dat zij mogelijk ruimer gecompenseerd hadden kunnen worden als zij hadden tegengestribbeld. Hiernaast ervoeren zij willekeur: het ene huis in een straat ontving bij gelijke schade meer dan de ander. De Groninger gemeenschap is na jarenlange afhandeling via verscheidene systemen en schaderegimes verscheurd geraakt; gevoelens van onmacht en willekeur voerden hoogtij. Burgemeester Van Beek van aardbevingsgemeente Eemsmond vatte het samen: ‘Als je jarenlang bent voorgelogen, als er jarenlang wordt ontkend dat de schade aan je huis te maken heeft met gaswinning, ja wat wil je dan? Dan duurt het ook jaren voordat het vertrouwen weer terugkomt en dan is het belangrijk dat je het als overheid laat zien.’¹⁸⁷³

Hoewel de onzekerheid rondom aardbevingen in het Groningse dossier nog jaren zal voortduren, is het Rijk gaandeweg steeds meer haar (financiële) verantwoordelijkheid gaan nemen richting de regio. Zij heeft ook in de institutionele context – de verstrengeling van belangen in het gasgebouw en het niveau van de gaswinning – veranderingen ingezet en gepoogd de belangen van de Groningers sterker te laten wegen. Het is nog te vroeg om te beoordelen in hoeverre deze nieuwe aanpak succesvol zal blijken en of de ingewikkeldheden van het verhaal op NAM zullen betekenen dat de overheid toch terughoudender zal worden. In enkele eerste onderzoeken lijken TCMG/IMG meer vertrouwen te genieten dan voorgangers. De combinatie van de wijzigingen in de institutionele context en de additionele inzet, middelen en bevoegdheden voor ieder onderdeel van het schadebeleid – fysieke, waardedalings- en immateriële schade bij het IMG, versterking bij de NCG en leefbaarheid bij het NPG – zouden langzamerhand kunnen resulteren in een gradueel vertrouwensherstel bij Groningers, maar enkel als de verscheidene instanties via hun schadebeleid de nieuwe doelen overtuigend weten na te streven. In een *critical review* van het gaswinningsdossier werd niet voor niets de vraag gesteld of de aardbevingen zelf nog wel ‘het grootste probleem’ zijn voor de Groningers, nu onvrede en wantrouwen eerder lijken te worden veroorzaakt door ‘de (inadequate) reactie van de overheid.’¹⁸⁷⁴ Zo beschouwd lijkt er negen jaar na de zware aardbeving bij Huizinge¹⁸⁷⁵ eerder een ingewikkeld dan vertrouwenwekkend schadebeleid te zijn op- en ingezet.

1869 *Klachten Jaarrapportage* 2016, p. 19.

1870 Van Hofslot, *Dagblad van het Noorden* 22 september 2017; Wennemars, *AD* 1 juni 2018; Vermeulen, *EenVandaag* 8 januari 2019; Van den Krommenacker, *Dagblad van het Noorden* 15 april 2019.

1871 Verheij, Loth & Van Boom 2019, p. 14.

1872 Verheij, Loth & Van Boom 2019, p. 6.

1873 Brandsma, Ekker & Start 2016, p. 109.

1874 Derksen & Gebben 2021, p. 19; zie ook p. 26-27.

1875 Waar de GBB bij stilstand met een oproep in landelijke dagbladen: GBB 16 augustus 2021.

9 | Vergelijkende analyse

9.1 Inleiding

Omwille van het algemeen belang voeren overheden projecten uit die schade toebrengen aan groepen burgers. In Nederland is het vanwege de bevolkingsdichtheid moeilijk om een schop in de grond te steken voor (grootschalige) infrastructurele projecten, zonder dat hier iemand last van heeft. Het komt regelmatig voor dat (een deel van) de samenleving dermate veel profijt heeft van een project dat de overheid in haar belangenafweging concludeert dat schade voor een bepaalde groep burgers te rechtvaardigen valt. Het kan daarbij gaan om allerlei vormen van schade. Er kan fysieke schade optreden, maar ook immateriële schade of gevolgschade komt voor, bijvoorbeeld als mensen psychologische effecten ondervinden van projecten, of hun woning of buurt minder aantrekkelijk wordt om te wonen. Bovendien wordt het vertrouwen dat burgers in hun overheid hebben potentieel geschaad, omdat de overheid toestaat dat zij schade lijden.

Als schade optreedt, moet worden bepaald hoe daarmee om te gaan. In veel projecten is de overheid niet direct de schadeveroorzakende partij, maar heeft zij een faciliterende rol gespeeld: zij heeft een private partij toegestaan om schade te veroorzaken. In dit soort projecten ontstaan al snel complicaties rond de verdeling van de schadelast en is het niet altijd duidelijk welke rol de overheid in de schadeafhandeling zal vervullen. Vanwege de verschillende schadesoorten die kunnen optreden wordt veelal een pakket aan maatregelen ingezet: regelingen voor afhandeling van fysieke schade, maar ook gevolgschade, immateriële schade, of leefbaarheidsmaatregelen. In mijn onderzoek richt ik mij op de vraag hoe dit schadebeleid vertrouwenwekkend kan worden vormgegeven. Immers, het herstel van vertrouwen in de overheid na gefaciliteerde schade bij grootschalige infrastructurele projecten is een wens van veel bestuurders en belangrijk voor een langdurige positieve relatie tussen burger en overheid.

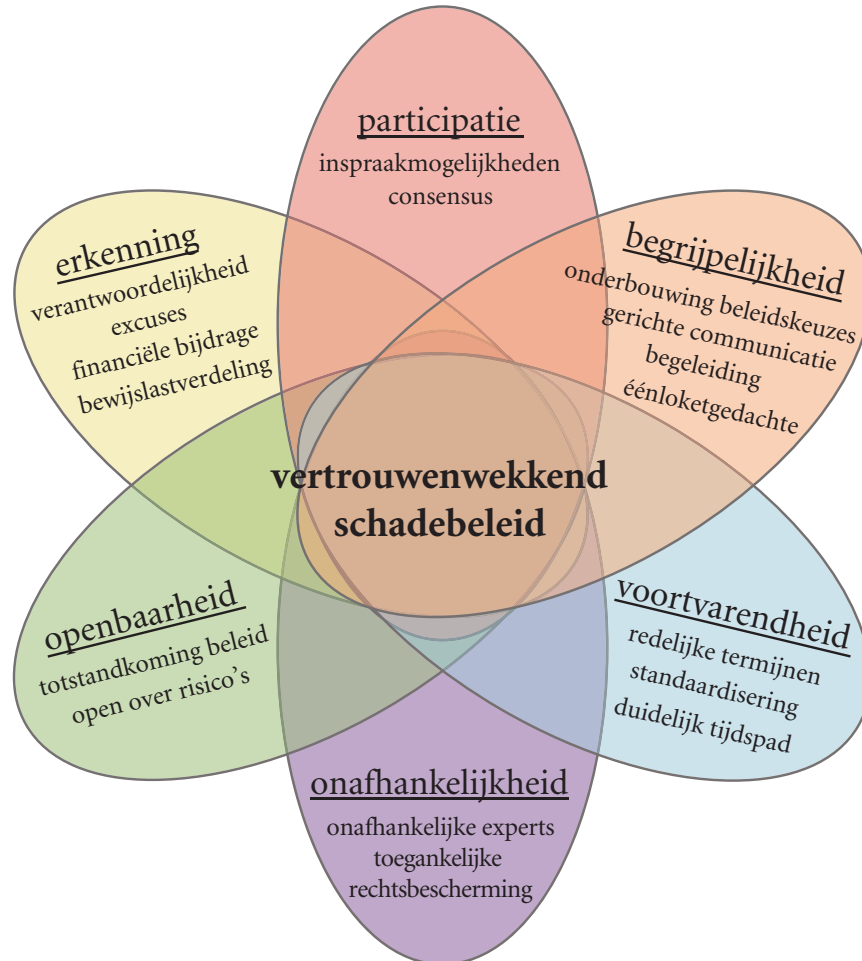
Die positieve relatie is belangrijk, want een gebrek aan vertrouwen in de overheid leidt tot erosie van de legitimiteit van de instituties die die overheid vormen. Vertrouwen in de overheid ondersteunt onze democratie: in ons politieke systeem is vertrouwen in de verschillende (politieke) instituties nu eenmaal nodig om mensen betrokken te houden, zodat zij blijven stemmen, zich verkiesbaar stellen, en op andere wijzen politiek actief blijven. Bovendien blijkt dat vertrouwen in instituties zoals de wetgever, politie of de rechter ervoor zorgt dat burgers aanwijzingen van autoriteiten opvolgen, oftewel: vertrouwen in de overheid zorgt voor betere gehoorzaamheid van burgers, een gemakkelijkere handhaving van de wet, en ondersteunt onze rechtsstaat.

Dit onderzoek zoekt naar vertrouwenwekkend beleid richting de gedupeerde groep burgers. Als het vertrouwen van de gedupeerden kan worden herwonnen, heeft dit bovendien een mogelijk positief effect of positieve uitstraling op andere burgers doordat hun ervaringen worden gedeeld, bijvoorbeeld geportretteerd in media of via netwerken.

Momenteel is de aanpak van schade via schadebeleid, inclusief de bestudering daarvan, vooral disciplinair ingestoken. Schadeafhandeling wordt primair als juridisch onderwerp behandeld, waarbij men de meeste aandacht besteedt aan het aansprakelijkheidsvraagstuk. Bij gefaciliteerde schade bij grootschalige infrastructurale projecten is de impact op burgers echter zo groot, dat de relatie burger-overheid lijdt onder deze strikt juridische blik. Wellicht *mag* de overheid zich (juridisch gezien) vaak wel afzijdig houden, of zich anderszins terughoudend gedragen bij het opstellen van schadebeleid, maar dit komt het vertrouwen dat burgers in deze overheid hebben niet ten goede. Een scherpe daling in dat vertrouwen wordt door bestuurders en politici vaak onwenselijk bevonden. Blijkbaar gaat het hier dus niet alleen om wat *mag*, maar wat *gewenst* is gezien de wens tot vertrouwensherstel.

Veel sociaalwetenschappelijk onderzoek richt zich op beleidsfasen vóór de uitvoering, dus voor het moment dat schade werkelijk ontstaat. Hoewel (sub-) disciplines als crisismanagement en -communicatie nadenken over beleid ‘achteraf’, geven zij zich vaak onvoldoende rekenschap van de terughoudendheid die de overheid doorgaans in haar schadebeleid vertoont op basis van juridische argumenten zoals aansprakelijkheidsrisico’s en precedentwerking. De disciplines praten op deze manier langs elkaar heen. In mijn onderzoek pas ik derhalve een interdisciplinaire aanpak toe die zich rekenschap geeft van zowel de inzichten uit sociaalwetenschappelijke literatuur, als aanvulling op inzichten over het bestaande juridische kader.

Op basis van een interdisciplinair literatuuronderzoek ben ik in hoofdstuk 4 gekomen tot zes principes die kunnen zorgen voor vertrouwenwekkend schadebeleid: erkenning, participatie, begrijpelijkheid, openbaarheid, onafhankelijkheid, en voortvarendheid. In mijn theoretisch kader heb ik vervolgens zeventien (beleids-)instrumenten beschreven die uitwerkingen vormen van deze zes principes. Deze instrumenten zijn opgezet vanuit het oogpunt van overheidshandelen: zij richten zich op acties die de overheid zou kunnen uitvoeren als onderdeel van het schadebeleid om het vertrouwen van burgers te verbeteren.



Figuur 9.1 Verhouding tussen zes principes van vertrouwenwekkend schadebeleid en hun onderliggende beleidsinstrumenten.

Dit theoretisch kader heb ik toegepast op drie daarvoor geselecteerde cases: de aanleg van de Noord/Zuidlijn te Amsterdam, de uitbreiding en bijbehorende geluidsoverlast van luchthaven Schiphol en de gevolgen van de gaswinning in Groningen. In dit hoofdstuk blik ik terug op de lessen uit deze cases en verbind ik mijn bevindingen. Dit onderzoek poogt om op interdisciplinaire wijze inzichten over vertrouwenwekkend schadebeleid uit de rechts- en sociale wetenschap te integreren. De uitvoerige vergelijkende analyse en discussie van de bevindingen uit de drie cases zijn te vinden in dit hoofdstuk. Eerst zet ik uiteen in hoeverre de cases vergelijkbaar zijn (par. 9.2). Vervolgens beschrijf ik per principe en per instrument in hoeverre deze terug te zien zijn in de verschillende cases en welk effect zij lijken te hebben gehad op het vertrouwen in de overheid (par. 9.3-9.8). In par. 9.9 geef ik een (schematisch) overzicht van de bijdrage van de verschillende principes en instrumenten en hun relatieve

belang binnen bepaalde contexten. De overkoepelende conclusie en discussie over beperkingen en aanbevelingen voor toekomstig onderzoek zijn te vinden in hoofdstuk 10; daarnaast doe ik concrete aanbevelingen aan de praktijk in het laatste hoofdstuk 11.

9.2 Vergelijking van de drie cases

De drie in mijn onderzoek onderzochte cases – de aanleg van de Noord/Zuidlijn, de uitbreiding van luchthaven Schiphol en de gaswinning in Groningen – zijn vergelijkbaar op de factoren die ik onderzoek: in alle gevallen is sprake van schade voor een groep burgers, die gefaciliteerd werd door de overheid. In alle drie was ook sprake van een beschadigde relatie tussen burger en overheid en spraken bewindslieden uit dat het vertrouwen hersteld diende te worden. Toch verschillen zij ook op een aantal belangrijke vlakken.

Allereerst is er sprake van een schaalverschil. De aanleg van de Noord/Zuidlijn had gevolgen voor een relatief beperkte groep burgers. Het Schadebureau van de Noord/Zuidlijn, dat was opgericht als centraal loket voor afhandeling van alle schadeclaims, ontving 929 bouwschadeclaims en 434 nadeelcompensatie- of planschadeaanvragen, en zo'n 1.200 omwonenden en ondernemers maakten gebruik van de tegemoetkomingsregeling. Het totale schadebeleid via het Schadebureau kostte de gemeente uiteindelijk ruim € 123 miljoen: zo'n € 4 miljoen voor bouwschadeclaims, bijna € 20 miljoen aan casco-/funderingssubsidie, zo'n € 63 miljoen aan nadeelcompensatie en planschade, ruim € 6 miljoen aan tegemoetkomingen en € 5 miljoen aan leefbaarheidsmaatregelen, en ruim € 26 miljoen aan proces- en apparaatskosten voor het Schadebureau.

Rond luchthaven Schiphol was de geluidsoverlast over de jaren heen toegenomen door het toegenomen vliegverkeer en de uitbreiding van de luchthaven via additionele start- en landingsbanen. De overlast rondom Schiphol bestond in 1990 uit zo'n 90.000 'ernstig gehinderde' omwonenden en 134.000 mensen die slaapverstoring ondervonden, wat anno 2016 door het integrale schadebeleid was teruggebracht naar 28.000 ernstig gehinderde omwonenden en 11.500 mensen met slaapverstoring. Tijdens de geluidsisolatieprojecten zijn bijna 10.000 panden geïsoleerd, waarvoor € 575 miljoen werd uitgetrokken. Het Schadeschap luchthaven Schiphol, dat was ingesteld om nadeelcompensatie- en planschadeclaims af te handelen, heeft ruim 5.000 aanvragen behandeld. De kosten van het Schadeschap waren ongeveer € 99 miljoen, waarvan € 56,7 miljoen werd uitgekeerd aan aanvragers. Via de Stichting Leefomgeving Schiphol zijn een tiental gebiedsgerichte projecten uitgevoerd en zo'n 200 aanvragen ingediend door individuele gedupeerden die sterke overlast ervaarden; de Stichting beschikte daarvoor over een budget van € 60 miljoen. De kosten van het schadebeleid rondom Schiphol bedroegen daarmee ongeveer € 734 miljoen, waarvan de meerderheid door luchtvaartmaatschappijen is betaald, en ruim € 150 miljoen door overheden is bijgedragen.

De gaswinning in Groningen had gevolgen voor de grootste groep burgers. Het Centrum Veilig Wonen, dat door de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) werd ingesteld om fysieke schadeclaims af te handelen, ontving ruim 75.000 schademeldingen. Ook de publiekrechtelijke opvolgers van dat

Centrum, de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen en diens opvolger het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG) ontvingen tot op heden ruim 123.000 meldingen van fysieke schade, hoewel tussen deze groepen overlap bestond omdat mensen vanwege nieuwe aardbevingen een nieuwe schademelding konden doen. Onder de waardedalingsregeling van het IMG kwamen ruim 110.000 (voormalige) eigenaren in aanmerking. De Nationaal Coördinator Groningen kende ruim 26.000 gebouwen op haar werklijst van de versterkingsopgave. De totale kosten van het schadebeleid in Groningen zijn moeilijk vast te stellen vanwege de vele regelingen, die niet altijd een afrekening of evaluatie kennen; het schadebeleid loopt ook nog. Tevens is de verdeling van de kosten tussen Rijk en NAM niet bekendgemaakt. Als indicatie: tot medio 2017 heeft NAM bijna € 1,2 miljard aan schadekosten betaald. Het IMG heeft sindsdien aan de 93.000 tot nu toe afgehandelde verzoeken om vergoeding van fysieke schade reeds € 706 miljoen uitgekeerd en reeds 94.000 besluiten genomen over waardedaling, ter hoogte van in totaal ruim € 432 miljoen (proceskosten zijn hierin niet meegerekend). Het Rijk heeft hiernaast aangekondigd € 1,42 miljard uit te trekken voor additionele maatregelen bij de versterking, die verder gaan dan de civielrechtelijke aansprakelijkheid van NAM en die dus niet op deze organisatie te verhalen zijn. Voor het Nationaal Programma Groningen wordt door NAM en Rijk gezamenlijk € 1,15 miljard beschikbaar gesteld.

Ook op andere vlakken zijn de cases niet één op één te vergelijken. In de casus-hoofdstukken verwees ik naar andere contextuele factoren dan het schadebeleid die het vertrouwen in de overheid kunnen beïnvloeden, zoals de betrokkenheid van de overheid in het blijvend veroorzaken van de schadeoorzaak, zoals bij beleid omtrent de groei van Schiphol of het gaswinningsniveau. Daarnaast zijn verschillende overheden betrokken bij het schadebeleid; in de Noord/Zuidlijn was de gemeente Amsterdam de primaire actor, terwijl bij Schiphol en Groningen meerdere overheidslagen een rol speelden in de opzet en uitvoering van het schadebeleid.

De schadeoorzaken en schadesoorten verschillen uiteraard, mede in de mate waarin zij eindig en voorzienbaar zijn. Hoewel de gemeente Amsterdam vooraf een schadebeleid opstelde voor de aanleg van de Noord/Zuidlijn, werd zij verrast door de uitloop van het project en onverwachte schade zoals de verzakkingen. Ook bij Schiphol werd rondom de uitbreiding van de luchthaven schadebeleid ontwikkeld, maar doordat de luchtvaartindustrie bleef groeien, kwamen afspraken die bij aanvang van en tijdens het project waren gemaakt onder druk te staan; daarnaast was sprake van verkeerde aannames (rekenfouten) waarop het beleid was ontwikkeld. In Groningen ging de overheid wel uit van bodemdaling door de gaswinning, maar niet van bodembeweging door aardbevingen en al helemaal niet van de inmiddels geobserveerde intensiteit, waardoor het schadebeleid werd ingehaald door de nieuw ontstane schade en schadesoorten.

Ten slotte het verschil in eindigheid. De aanleg van de Noord/Zuidlijn had een helder eindpunt: in ieder geval zodra de metrolijn zou rijden en feitelijk na de bovengrondse bouwwerkzaamheden. De gaswinning in Groningen zal aardbevingen blijven veroorzaken ook als de gaswinning is beëindigd, maar de intensiteit en het aantal aardbevingen zal naar verwachting langzaam afnemen en na tientallen jaren stoppen. De overlast rondom luchthaven Schiphol is voortdurend

en hoewel de hoeveelheid geluidsoverlast kan afnemen door stillere vliegtuigen, andere vliegroutes of vluchttijden, is niet aannemelijk dat deze daadwerkelijk ten einde komt zo lang de luchthaven in gebruik blijft.

Dit onderzoek is gebaseerd op de vaststelling dat de cases, ondanks bovenstaande verschillen, een belangrijke factor gemeen hebben: dat door de overheid, omwille van het algemeen belang, is toegestaan (gefaciliteerd) dat schade zou optreden voor een groep burgers. Er is vervolgens beleid, een pakket aan maatregelen, gecreëerd om met deze schade om te gaan. Het doel van het beleid was enerzijds om de schade af te handelen, en anderzijds om de relatie tussen burger en overheid te herstellen of verbeteren. Op basis van de overeenkomsten heb ik deze cases in de voorgaande drie hoofdstukken geanalyseerd aan de hand van zes principes van vertrouwenwekkend schadebeleid en zeventien daaruit voortvloeiende mogelijke instrumenten. In dit hoofdstuk wordt een vergelijkende analyse uitgevoerd. Ik licht in het hiernavolgende eerst de theoretische basis van ieder principe toe en behandel dan de mogelijke daaruit voortvloeiende instrumenten. Ik bespreek steeds de mate waarin het instrument in de drie cases is toegepast en in hoeverre dit succesvol lijkt te zijn geweest voor de tevredenheid en het vertrouwen van gedupeerden in de overheid. Ik integreer deze inzichten per instrument en vervolgens via een tussenconclusie per achterliggend principe. In par. 9.9 maak ik het overzicht op en concludeer ik op basis van deze vergelijkende analyse welke principes en instrumenten wanneer van belang zijn voor het ontwikkelen van vertrouwenwekkend schadebeleid.

9.3 Erkenning

Doordat de overheid schade heeft gefaciliteerd, is vertrouwensverlies ontstaan. Gezien worden – erkend worden als onderdeel van de gedupeerde groep – blijkt volgens literatuur belangrijk voor het herstel van een (vertrouwens-)relatie. Een eerste stap om het vertrouwen van burgers te wekken na gefaciliteerde schade zal daarom het bieden van erkenning zijn. Ik onderscheid erkenning in vier vormen: de overheid die verantwoordelijkheid op zich neemt in de opzet en uitvoering van het schadeproces; de overheid die excuses aanbiedt; de overheid die een financiële bijdrage levert aan de schadeafhandeling en compensatie; en de overheid die ruimhartig omgaat met schadevaststelling en ervoor kiest om de bewijslast op zich te nemen.

erkenning



- verantwoordelijkheid
- excuses
- financiële bijdrage
- bewijslastverdeling

9.3.1 *Verantwoordelijkheid voor schadebeleid*

Hoewel bij de realisatie van veel overheidsprojecten een private partij betrokken is die de (directe) aansprakelijkheid treft, lijken burgers van hun overheid te verwachten dat zij als initiator en facilitator van infrastructurele projecten verantwoordelijkheid neemt als schade ontstaat. Dat betekent dat wordt verwacht dat zij een actieve rol speelt in het vormen van het schadebeleid en dit niet overlaat aan de directe schadeveroorzaker.

De gemeente Amsterdam had vanaf het besluit tot aanleg van de Noord/Zuidlijn reeds aandacht voor het schadebeleid. In de door de gemeenteraad aangenomen Schaderegeling werden de contouren van het beleid geschetst en er werd een Schadebureau opgericht. Toch stelde de commissie-Veerman in haar evaluatie uit 2009 dat de gemeente onvoldoende proactief en ruimhartig was geweest in de afhandeling van de schade. Het gecreëerde beleid paste niet bij de verantwoordelijkheid die de (gedupeerde) burgers de gemeente toerekenden. De projectorganisatie en het Schadebureau moesten van ‘gevoelloos’ naar ‘sensitief’,¹ en dit betekende een meer persoonlijke aanpak. Omwonenden lijken vooral op prijs te hebben gesteld dat de gemeente haar houding bijstelde bij het vormen en uitvoeren van het schadebeleid; het aanvankelijk opgestelde beleid bleek onvoldoende.

Het overheidsbeleid rondom Schiphol richtte zich aanvankelijk voornamelijk op maatregelen bij de bron: het tegengaan van geluidsoverlast via internationale normen en beperking van (bepaalde) vliegbewegingen via nationale regelgeving. Als ‘laatste schakel van het beleid’² werd ook geluidsisolatie geïntroduceerd, nadat de overheid via de Wet geluidshinder in 1979 geluidsoverlast als schadefactor erkende. De overheid nam op basis van deze regelgeving het initiatief tot drie geluidsisolatieprojecten, hoewel de uitvoering van het project korte tijd werd uitbesteed aan Schiphol zelf; dit werd teruggedraaid toen de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State wees op de overheidstaak tot het isoleren van woningen. Bij de uitbreiding van de luchthaven werd door 29 overheden gemeenschappelijk besloten om planschade en nadeelcompensatie te regelen via een Schadeschap. Over de uitbreiding van de luchthaven werd tevens gesproken aan de Alderstafel, door de overheid ingesteld om inspraakmogelijkheden te bieden. Naast meer maatregelen bij de bron vloeiden uit deze akkoorden ook een aantal leefbaarheidsmaatregelen voort. Het initiatief voor deze maatregelen werd zo deels door de overheid en deels door de andere betrokken partijen gedragen. Globaal gezien kan worden gesteld dat de overheid initiatief heeft genomen om schadebeleid rondom Schiphol te creëren of te regisseren, hoewel zij dit doorgaans in samenspraak met de luchtvaartsector leek te doen.

In Groningen werd de betrokkenheid van de Rijksoverheid bij het schadebeleid zwaar bekritiseerd. Op basis van art. 6:177 BW zag het Rijk aanvankelijk alleen de exploitant, de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM), als aansprakelijke

¹ Detmar & Sheerazi 2009, p. 2.

² *Kamerstukken I* 1981, 16400 XII, nr. 4, p. 6.

partij en daarmee als verantwoordelijk voor het bepalen hoe de schade zou moeten worden afgehandeld. De Onderzoeksraad voor Veiligheid stelde dat het Rijk een sterkere rol in de opzet en afhandeling van het schadebeleid zou moeten vervullen, gezien de bevoegdheid die de minister had bij het instemmen met de gaswinning en de forse financiële winsten die de Staat uit het Groningenveld incasseerde. Hoewel het Rijk zich zijdelings met een aantal schademaatregelen bemoeide, legde zij het primaat voor de schadeafhandeling tot 2017 bij NAM. Dit veranderde toen op 31 maart 2017 werd aangekondigd dat NAM zich zou terugtrekken uit de afhandeling van fysieke schade. Het Rijk stelde een publieke regeling in voor afhandeling van fysieke schade, hoewel het een jaar duurde voordat deze Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (TCMG) van start kon. Vanaf 2020 handelde diens opvolger het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG) ook claims af voor waardevermindering van gebouwen – waar NAM eerder een private regeling voor kende – en voor immateriële schade, die NAM niet vergoedde. Ook nam het Rijk gaandeweg de versterkingsoperatie over van NAM, door dit bij de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) te beleggen. Groningers leken kritisch over de verschuiving van privaat naar publiek: zij gaven aan de Rijksoverheid ook niet te kunnen vertrouwen en zich af te vragen of zij niet van de regen in de drup kwamen. Aan de andere kant lijkt de toename in het aantal schademeldingen vanuit nieuwe adressen die de TCMG/het IMG vanaf 2019 ontving een bewijs te zijn van langzaam herstellend vertrouwen in de publieke schadeafhandeling, althans via deze organisatie. Al met al mag echter worden geconcludeerd dat de overheid aanvankelijk weinig directe verantwoordelijkheid voor het schadebeleid nam.

Op basis van de drie cases kan worden geconstateerd dat het door burgers op prijs wordt gesteld als overheden na gefaciliteerde schade verantwoordelijkheid nemen in het opstellen en uitvoeren van schadebeleid. Hoewel burgers inzien dat ook een private partij betrokken is en dat deze de directe schadeveroorzaker vormt, verwachten zij van hun overheid dat zij hen beschermt en zich ontfenmt over mede door haar beleid ontstane schade. De casus gaswinning in Groningen laat zien dat het de overheid ernstig wordt aangerekend als zij zich afzijdig houdt. Indien de overheid het schadebeleid overlaat aan de private partij dient zij zich te realiseren dat dit beleid doorgaans terughoudender zal zijn dan als de overheid betrokken is, omdat de private partij minder opheeft met motieven van ruimhartigheid of solidariteit en goede bedrijfsresultaten zal nastreven. Dat maakt het waarschijnlijk dat de relatie burger-overheid eerder wordt hersteld als de overheid juist een proactieve rol speelt in het opstellen van schadebeleid; we zien bij de aanleg van de Noord/Zuidlijn dat niet alleen schadebeleid *an sich*, maar ook een zekere ruimhartigheid en een bepaalde burgergerichte, klantvriendelijke, uitvoering wordt verwacht na gefaciliteerde schade.

9.3.2 *Excuses*

Excuses kunnen een tweede manier vormen waarop de overheid de schade en haar verantwoordelijkheid richting omwonenden erkent. Bestuurders en politici zijn als vertegenwoordigers van de overheid hiervoor de aangewezen partij. Volgens sociaalpsychologische literatuur bestaat een goed excuus uit een aantal stappen:

men geeft aan verantwoordelijk te zijn, is daarin oprecht, belooft beterschap en laat in toekomstig handelen zien dat er van de fout is geleerd.

Er zijn voor de moeizame aanleg van de Noord/Zuidlijn geen bestuurlijke excuses aangeboden. Wel zijn er in persoonlijke interacties tussen projectorganisatie en omwonenden excuses gemaakt voor problemen die optraden. Betrokkenen geven aan zich af te vragen of bestuurlijke excuses veel hadden toegevoegd. Ten tijde van de verzakkingen waren geen woorden maar daden gewenst. Wel wakkerde de komst van nieuwe bewindslieden met een open houding ten aanzien van de problematiek *goodwill* aan bij omwonenden.

Hoewel de geluidsoverlast die luchthaven Schiphol voor de omgeving veroorzaakt door de overheid is erkend, werd tevens benadrukt dat Schiphol werkgelegenheid biedt en belangrijk is voor de Nederlandse economie. Voor de problemen in het geluidsisolatieproject zijn geen bestuurlijke excuses aangeboden. Het Schadeschap heeft na 2012 aan verzoekers excuses aangeboden voor de ontstane vertraging binnen de dossiers en de termijnoverschrijdingen. Vanuit bewonersgroeperingen en milieuorganisaties klonk kritiek dat de overlast rondom Schiphol telkens werd verbonden aan de economische voordelen die de luchthaven brengt; zij lijken hiermee aan te geven dit excuus als onvoldoende erkenning te ervaren.

Voor de ontstane schade door de gaswinning in Groningen is meermaals excuses aangeboden. Na verschijning van het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid werd het kabinet opgeroepen excuses aan te bieden. Dit deed de minister van Economische Zaken inderdaad. Na de aardbeving in Zeerijp begin 2018 betuigde ook premier Rutte: ‘wij hebben diep spijt en maken excuses’³ omdat de overheid de veiligheid van Groningers onvoldoende heeft meegewogen. Medio 2019 maakte de premier driemaal excuses namens de regering: voor de onvoldoende aandacht voor de veiligheid, voor de onderschatting van de complexiteit en omvang van het dossier sinds de aardbeving bij Huizinge, en voor ‘de nadruk ... op de precisie van de juridische zekerheid’⁴ wat ten koste is gegaan van de snelheid van de afhandeling. De overheid heeft daarmee zowel excuses aangeboden voor de schadeoorzaak als voor het schadebeleid. De excuses werden echter ‘nauwelijks gehoord’⁵ aldus de Commissie Immateriële Schade, die zich afvroeg of de ‘excuses niet te vroeg komen’⁶ en Groningers vooral verwachtten dat het schadebeleid en de versterkingsmaatregelen functioneren.

De drie cases leren ons dat excuses maken niet per se van belang is als men vertrouwenwekkend schadebeleid wil opzetten en uitvoeren. Dit kan worden verklaard door te kijken naar de stappen van een goed excuus: burgers willen zien dat beterschap niet alleen wordt beloofd maar ook nageleefd. Zij willen in het schadebeleid vanuit de overheid herkennen dat de overheid zich voor hen inspent, ‘geen woorden maar daden’. De overheid dient om vertrouwen te wekken

3 ‘Rutte: Groningen, het spijt ons diep’, *Dagblad van het Noorden* 15 januari 2018; Van Hofslot, *Dagblad van het Noorden* 7 juni 2019.

4 *Handelingen II* 2018/19, nr. 88, item 21, p. 14.

5 Verheij, Loth & Van Boom 2019, p. 21.

6 Verheij, Loth & Van Boom 2019, p. 22.

derhalve eerder verantwoordelijkheid te nemen – hierbij hoeft zij niet per se aansprakelijkheid te erkennen! – zodat burgers zich na gefaciliteerde schade gezien voelen.

9.3.3 Financiële bijdrage

Volgens eerdere studies zou geld een derde vorm van erkenning van geleden schade en een vorm van genoegdoening aan gedupeerden kunnen vormen. Tegelijkertijd is een financiële bijdrage niet voldoende om een beschadigde vertrouwensrelatie te herstellen: sommige gedupeerden zijn bijvoorbeeld op zoek naar waarheidsvinding en willen niet worden ‘afgekocht’; ook de hoeveelheid schadevergoeding speelt hierin een rol. Een financiële bijdrage van overheidswege moet derhalve goed worden onderbouwd en verantwoord.

Bij de aanleg van de Noord/Zuidlijn besloot de gemeente vanwege de marktsituatie eerst geen verzekering af te sluiten voor mogelijke schadekosten, waardoor zij de meerderheid van de financiële bijdrage aan de schadeafhandeling zelf leverde. De bouwschade, voortvloeiend uit aansprakelijkheid, werd door de gemeente (en later gedeeltelijk de verzekeraar) vergoed. Hiernaast besloot de gemeenteraad om vóór de aanleg van de metrolijn omwonenden via een subsidieregeling aan te moedigen hun casco en fundering in orde te brengen, om schade te voorkomen. Ook compenseerde de gemeente via nadeelcompensatie en planschade. Hoewel de door de gemeenteraad genomen besluiten ruimte boden voor coulance, stelden het Schadebureau en de Schadecommissie vrij strikte, zorgvuldige (uitvoerings-) regels op. Ondernemers belandden hierdoor in technisch-juridische discussies over normaal maatschappelijk risico, risicoaanvaarding of voorzienbaarheid. Vanaf 2010 werd coulanter omgegaan met het principe van voorzienbaarheid, waardoor ook na 2001 gevestigde ondernemers werden gecompenseerd. Ondernemers waren tevreden over deze beleidswijzigingen. Daarnaast kwam de gemeenteraad vanaf 2004 met leefbaarheidsmaatregelen en (maandelijkse) onverplichte tegemoetkomingen, die gaandeweg werden uitgebreid. In lijn met de coulance rondom de voorzienbaarheid van de nadeelcompensatie ontvingen ook ondernemers vanaf 2010 een tegemoetkoming. Omwonenden gaven aan de maandelijkse bijdrage op prijs te stellen, maar vonden dit een minder belangrijke maatregel dan de verandering van houding van de projectorganisatie na de aanbevelingen van de Commissie Veerman en de persoonlijke contacten met de projectorganisatie.

Rondom luchthaven Schiphol hield de overheid aanvankelijk vast aan het adagium ‘de vervuiler betaalt’. De kosten van de geluidsisolatieprojecten (GIS) werden verhaald op de luchtvaartmaatschappijen. Bij het tweede GIS-project constateerde de Rekenkamer dat veel kosten het resultaat waren van ruimhartig overheidsbeleid, waardoor na onderhandelingen door de minister werd besloten om € 110 miljoen voor rekening van het Rijk te nemen. De nadeelcompensatie en planschadevergoedingen werden aanvankelijk door het Rijk gedragen, maar werden later op de luchtvaartmaatschappijen verrekend via een heffing. De luchtvaartmaatschappijen waren ontevreden met de werkwijze van het Schadeschap. Zij meenden dat niet alle kosten voor hun rekening hoorden te komen. Zij schikten uiteindelijk met de minister waardoor het Rijk een paar miljoen bijdroeg. Ook omwonenden moesten bijdragen voordat zij toegang kregen tot het Schadeschap

om administratieve kosten te helpen dekken. Doordat velen van hen dat risico niet durfden te dragen, besloot een privaat *no cure no pay* claimkantoor dit voor 1.500 aanvragers voor te schieten. De Stichting Leefomgeving Schiphol werd ondersteund door het Rijk, de provincie Noord-Holland en de luchthaven Schiphol. De financiering vanuit de luchthaven was primair bedoeld om individuele gedupeerden ('schrijnende gevallen') bij te staan, hoewel zij bij een aanvraag een kleine vergoeding voor administratieve kosten dienden te storten. De gebiedsgerichte projecten die als doel hadden de omgeving leefbaarder te maken werden vooral door budgetten vanuit Rijk en provincie ondersteund. De overheid droeg zo op diverse, kleinere manieren financieel bij aan het schadebeleid rondom de luchthaven. Omwonenden hebben tot nu toe in hun oppositie tegen de luchthaven geen (on-)tevredenheid over deze financiële verhoudingen geuit, maar pleiten wel voor meer coulante isolatievoorzieningen of vergoedingen. Deze eventuele toekomstige coulance zal eerder door het Rijk worden gedragen, dan de op winst gerichte luchtvaartmaatschappijen.

Bij de gaswinning in Groningen hield de overheid lange tijd vast aan de wettelijke aansprakelijkheidsverdeling, waardoor alleen exploitant NAM financiële verantwoordelijkheid zou dragen (inmiddels is ook staatsdeelneming Energie Beheer Nederland (EBN) door de rechter aangemerkt als mede-exploitant). De vergoeding van fysieke schade verliep door en via NAM. Met de komst van de TCMG in 2018 en IMG in 2020 werden de kosten vooraf door de overheid gedragen en aan de achterkant verhaald op NAM. Ook de versterkingsoperatie werd per 2020 verhaald op NAM, nadat deze jarenlang rechtstreeks door NAM was betaald. Door de jaren heen is de overheid meer onderdelen van het schadebeleid gaan steunen. Zo droeg en draagt zij bij via subsidieregelingen rondom verduurzaming en waardevermeerdering. Het wettelijk verankerde IMG keert bovendien vergoedingen voor waardedaling en immateriële schade uit, terwijl NAM tot aan de Hoge Raad bestreed dat zij immateriële schade dient te vergoeden. De kostenverdeling tussen Staat en NAM moet nog door arbitrage worden beslist, dus het is goed mogelijk dat de overheid uiteindelijk financieel bijdraagt aan de schadevergoeding omdat zij ruimhartige(re) keuzes in het schadebeleid neemt. Deze bijdrage aan meer ruimhartige vergoeding was mede herkenbaar in de versterkingsoperatie, waar de overheid toezeggingen nakwam en huizen versterkte die vanwege bijgestelde risicoberekeningen niet meer versterkt zouden hoeven worden. Daarnaast kondigde zij eind 2020 aan additionele middelen ter waarde van € 1,42 miljard bij te dragen aan de versterking. Ook aan het Nationaal Programma Groningen zal de overheid ruim € 600 miljoen bijdragen. Hiernaast droeg en draagt de Staat op indirecte wijze bij, omdat NAM schadevergoedingen als kosten mag opvoeren, waardoor de winst en de winstbelasting, af te dragen aan de Staat, fors vermindert. Dit zal ruim twee derde van de totale kosten behelzen.⁷ Groningers hebben de Rijksoverheid meermaals opgeroepen om een financiële bijdrage te leveren aan het schadebeleid, gezien de baten die de Staat uit het

⁷ Aanvankelijk was sprake van een verdeling waarbij de Staat 64% van de winst ontvangt en dus ook eenzelfde aandeel in de (schade-)kosten bijdroeg, inmiddels is dit 73%: *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 493, p. 4; *Verantwoordingsonderzoek EZK* 2021, p. 65.

Groningenveld heeft behaald; geconcludeerd mag worden dat hij dit gedurende verloop van tijd in toenemende mate is gaan doen.

Een financiële bijdrage vanuit de overheid kan derhalve onder burgers leiden tot genoegdoening omdat de overheid hiermee haar verantwoordelijkheid in het ontstaan van de schade erkent. Bovendien kan overheidsbetrokkenheid bij de financiële vergoedingen resulteren in meer ruimhartige procedures en ruimhartige vergoedingen, wat eerder tot genoegdoening kan leiden doordat gedupeerden minder het gevoel krijgen dat op hen wordt beknibbeld. Een eigen bijdrage vragen van gedupeerden is mogelijk, maar afhankelijk van de ingrijpendheid van en de aannemelijkheid dat schade optreedt als gevolg van het overheidshandelen lijkt het niet altijd passend om zwaar te varen op angsten rondom 'claimcultuur', die bovendien in de onderzochte cases niet bewaarheid zijn gebleken. De overheid hoeft bovendien niet alle financiële schuld op zich te nemen om vertrouwen te herstellen, want burgers zullen juist verwachten dat medeschadeveroorzakende partijen zoals luchtvaartmaatschappijen en NAM ook bijdragen aan het herstel. In overeenstemming met wat werd geconstateerd in de literatuur kunnen we concluderen dat geld alleen zelden afdoende is om vertrouwen te herstellen. Dit blijkt uit de reacties van omwonenden van de Noord/Zuidlijn op de verstrekte onverplichte tegemoetkomingen: zij gaven aan vooral de gewijzigde houding en persoonlijke handelswijze van de projectorganisatie een belangrijkere bijdrage te vinden. Een financiële bijdrage van overheidswege zal dus moeten worden vormgegeven in samenhang met andere maatregelen.

Overigens blijft het opmerkelijk dat zowel in de casus uitbreiding van luchthaven Schiphol als in de casus gaswinning in Groningen de overheid vrij veel geld bijdroeg aan het schadebeleid, maar dit niet (actief) onder de aandacht bracht van gedupeerden. Bij de betaling van geluidsisolatieprojecten en planschadevergoedingen werd gewezen naar de luchtvaartmaatschappijen, terwijl het Rijk vanwege ruimhartiger beleid uiteindelijk ook heeft meebetaald. Luchtvaartmaatschappijen verwezen in publicaties naar 'de € 575 miljoen voor geluidsisolatie'⁸ terwijl € 110 miljoen daarvan voor rekening was van de overheid. Ten aanzien van de gaswinning in Groningen hield de overheid lang vast aan het in de Mijnbouwwet en het BW vastgelegde uitgangspunt 'de veroorzaker betaalt' terwijl de Staat op diverse wijzen (indirect) bijdroeg aan het schadebeleid, staatsdeelneming EBN als mede-exploitant werd aangemerkt, en de Staat achter de schermen grootschalige financieringsafspraken maakte met NAM en voor 73% van de schadekosten opdraaide. Gezien het feit dat een financiële bijdrage als erkenning en genoegdoening kan worden gezien door burgers en de financiële bijdrage van rijkswege veelal tot stand komt als of vanwege een uiting van coulance, zouden overheden kunnen overwegen meer publieke aandacht te vestigen op hun financiële bijdragen. Recent lijkt het Rijk deze strategie toe te passen in Groningen, door publiciteit te zoeken voor additionele middelen voor de versterking en een flinke bijdrage aan het Nationaal Programma Groningen.

8 *Position paper KLM 2018*, p. 44.

9.3.4 *Bewijslastverdeling*

Een vierde instrument om gedupeerden erkenning te bieden kan worden gevonden in een coulante bewijslastverdeling. In principe geldt in het recht de regel ‘wie stelt, bewijst’, wat betekent dat schadelijdende burgers geacht worden aan te tonen dat de door hen ervaren schade wordt veroorzaakt door de overheid of private partij. In omstandigheden waar de overheid schade faciliteert kan het redelijk zijn om die bewijsregel om te draaien. Zo komt de bewijslast op de schouders van de overheid te liggen, waardoor burgers erkenning krijgen dat de schade hen in principe niet aan te rekenen is. Bovendien wordt het voor burgers eenvoudiger om schade vergoed te krijgen, wat de schadeprocedure voor burgers duidelijker maakt.

Omwonenden benoemden de omkering van de bewijslast als belangrijkste verandering in het proces van schadeafhandeling van bouwschade tijdens de aanleg van de Noord/Zuidlijn. Omdat de projectorganisatie niet kon uitsluiten dat er ook bij regulier verloop van de werkzaamheden bouwschade zou ontstaan, leek het haar redelijk om de bewijslast zelf te dragen. De schade werd in natura vergoed: als schade bij het Schadebureau werd aangemeld, stuurde men een aannemer om de schade te verhelpen. Via deze werkwijze werden omwonenden zo veel mogelijk ontlast, werden de kosten beperkt gehouden, en werd het risico op fraude verkleind. Hoewel enkelen binnen de gemeente vreesden voor een stormloop aan claims, bleek dit ongegrond. In de eindevaluatie raadde de projectorganisatie deze vorm van coulance aan voor toekomstige projecten vanwege het positieve effect op de omgeving en de financiële voordelen. Ook de onverplichte tegemoetkomingen werden op basis van adresgegevens, die reeds bij de gemeente bekend waren, verstrekt. Voor nadeelcompensatie bleef de bewijslast echter liggen bij benadeelde ondernemers vanwege de grote schadebedragen.

Ook in het geval van de geluidsisolatieprojecten rondom Schiphol bepaalde het Rijk wie in aanmerking kwam op basis van geluidscontouren en adresgegevens. Er werd geen verder bewijs van geluidsoverlast gevraagd. Bij het Schadeschap was geen sprake van het omkeren van bewijsvermoedens. De verzoeker werd verwacht aan te tonen wat het causaal verband was tussen de schade en de in de gemeenschappelijke regeling genoemde besluiten en gewijzigde bestemmingsplannen. De advies- en besliscommissie besloten wel om een vergoeding voor grondgeluid toe te kennen hoewel onderzoeken geen waardedaling hadden uitgewezen. De commissies stelden dat niet kon worden uitgesloten dat er door grondgeluid schade was ontstaan, waarmee het Schadeschap een zekere coulance betrachtte. Hoewel in de eerste tranche alleen omwonenden op een limitatieve lijst in aanmerking kwamen voor een vergoeding, moesten deze ‘schrijnende gevallen’ in hun aanvraag bij Stichting Leefomgeving Schiphol zelf het verband tussen overlast en hun individuele situatie aantonen, waardoor de bewijslast bij de verzoeker lag. Ook in de tweede tranche, waar geen limitatieve lijst werd gebruikt, bleef deze bewijslastverdeling in stand. Over het algemeen bleef de bewijslast in de casus uitbreiding van luchthaven Schiphol daarmee bij de gedupeerden.

Groningers waren in toenemende mate ontevreden over de wijze waarop NAM omging met het causaliteitsvraagstuk. Het Centrum Veilig Wonen (CVW)

beoordeelde – schijnbaar op basis van aanwijzingen vanuit NAM – steeds meer schade als niet- of deels-aardbevingsgerelateerd. Het sloot schademeldingen in bepaalde gebieden uit via contourenkaarten. Hoewel bij de invoering van de nieuwe Mijnbouwwet begin deze eeuw werd gesproken over mogelijke omkering van de bewijslast, vond een daartoe strekkend amendement geen steun in de Tweede Kamer. In 2015 werd, ondanks ontrading van de minister, wel een amendement aangenomen dat verzocht omgekeerde bewijslast voor mijnbouwactiviteiten in het BW op te nemen. Omdat de Afdeling advisering van de Raad van State afbakening adviseerde, diende de minister begin 2016 een wetsvoorstel in waarin slechts voor fysieke schade aan gebouwen rond het Groningenveld werd aangenomen dat deze het gevolg was van gaswinning. De minister en de Raad stelden dat afwijken van ‘wie stelt, bewijst’ in Groningen redelijk was, gezien ‘de omvang van het aantal schadegevallen en de gelijksoortigheid ervan ... tevens de zwakkere procespositie van de eisende partij’.⁹ Het wetsvoorstel trad per 2017 in werking. De Arbiters Bodembeweging gaven aan dat de omkering van de bewijslast hun werk een stuk eenvoudiger maakte. De TCMG had eveneens het idee claims eenvoudiger te kunnen afdoen door het bewijsvermoeden. Haar werkwijze, die werd vormgegeven op basis van een deskundigenpanel, werd medio 2020 bekrachtigd door de rechtbank. Het Groninger Gasberaad en Tweede Kamerleden bleven zorgen uiten over de bewijzen die Groningers moesten leveren, ook gezien de wettelijke afbakening tot fysieke schade. Niettegenstaande die afbakening gaat het IMG in haar afhandeling van waardedaling en immateriële schade ervan uit dat zij het resultaat zijn van mijnbouwactiviteiten, blijkens de proactieve aanpak van waardedaling op basis van postcode en de coulante houding rondom immateriële schadeclaims. Zo lijkt de primaire bewijslast anno 2021 voor fysieke, waardedalings- en immateriële schade op de schouders van de overheid, in de vorm van het IMG, te rusten. Ook bij de versterkingsopgave nam de overheid via de NCG op basis van risicoberekeningen het initiatief om te bepalen welke gebouwen zouden moeten worden geïnspecteerd en versterkt, hoewel burgers kunnen verzoeken om ook in de versterking te worden opgenomen.

Uit de toepassing van de omgekeerde bewijslast bij de Noord/Zuidlijn en de gaswinning in Groningen kan worden geconcludeerd dat dit een gevoel van erkenning bij gedupeerden combineert met een meer begrijpelijk en eenvoudiger schadeafhandelingsproces. De vereenvoudigde werkwijze werd op prijs gesteld door omwonenden én de projectorganisatie van de Noord/Zuidlijn. Ook lijkt zij bij te dragen aan het relatieve succes van de TCMG/het IMG, waar Groningers het idee lijken te hebben meer kans te maken op een adequate schadevergoeding. Hoewel men in Amsterdam bang was voor een toename aan claims bleek deze angst onterecht. Het verhoogde aantal schadeclaims dat de TCMG/het IMG ontvangt lijkt niet te wijzen op een ‘claimcultuur’ maar op herwonnen vertrouwen dat schademeldingen serieus worden genomen. Daarbij moet worden opgemerkt dat het bewijsvermoeden alsnog geografisch is afgebakend, zodat claims uit bijvoorbeeld Arnhem kunnen worden afgewezen – overigens

9 *Kamerstukken II 2015/16, 34390, nr. 3, p. 2.*

net zoals in Amsterdam, waar het Schadebureau Noord/Zuidlijn keek naar de redelijkheid van de claim. Omkering van de bewijslast lijkt het meest toepasselijk bij de afhandeling van zaakschade, maar ook bij andere soorten schade kan de overheid nadenken over manieren om de bewijslast zo veel mogelijk op haar eigen schouders te nemen. Zo stuurde het Schadebureau Noord/Zuidlijn periodiek de aanvraagformulieren voor de onverplichte tegemoetkomingen toe, waardoor burgers werden ontzorgd.

9.3.5 *Tussenconclusie: het belang van erkenning*

Erkenning van de overheidsbetrokkenheid bij de schade is een eerste stap waardoor (vertrouwenwekkend) schadebeleid tot stand kan komen. Als de overheid schade heeft gefaciliteerd, is het vrijwel onvermijdelijk dat de burgers van haar verwachten dat zij het schadebeleid helpt vormen. Het reguliere aansprakelijkheidsrecht zal de relatie burger-overheid zeer waarschijnlijk niet helpen herstellen, zeker als de overheid bij publiek-private projecten enkel naar de private partij wijst en die laatste alleen na gerechtelijke aansporing vergoedingen verstrekt. Burgers verwachten dat schadebeleid mede door de schadefaciliterende overheid wordt gecreëerd. Afhankelijk van de ‘bijzonderheid’, de grootte en de duur van de schade zal ruimhartigheid van de overheid worden verwacht. Die ruimhartigheid hoeft zich niet per se te vertalen in het aanbieden van excuses; bij geschaad vertrouwen werkt beterschap *tonen* beter dan *beloven*. (Nieuwe) bewindslieden die goede wil tonen en zich open opstellen richting gedupeerden kunnen tot een nieuwe dynamiek leiden. Een financiële bijdrage vanuit de overheid kan wenselijk zijn als deze tot ruimhartigere normen leidt en kan bovendien onder burgers leiden tot genoegdoening. De overheid hoeft niet de volledige financiële last op zich te nemen om vertrouwen te herstellen, want burgers zullen juist verwachten dat private partijen ook bijdragen. Voor het vertrouwen van burgers lijkt het niet veel uit te maken wie betaalt; over het algemeen leiden vooral meer ruimhartige vergoedingen tot meer genoegdoening. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat geld alleen zelden afdoende is om vertrouwen te herstellen, zoals blijkt uit de reacties van omwonenden van de Noord/Zuidlijn op de verstrekte onverplichte tegemoetkomingen. Door de bewijslast zo veel mogelijk bij de schadeveroorzaker te leggen, kan burgers tot slot erkenning van hun schade en een eenvoudiger schadeafhandelingsproces worden geboden. De uitvoering via de TCMG/het IMG in Groningen laat zien dat omgekeerde bewijslast niet hoeft te betekenen dat alle claims vergoed worden; het recht houdt alsnog rekening met redelijkheid van schadeclaims. In tabel 9.1 worden in schematische weergave op hoofdlijnen de conclusies over dit principe en de onderliggende beleidsinstrumenten gepresenteerd. Al met al is het voor vertrouwensherstel van belang dat gedupeerden zich gezien voelen en dat de overheid hun ervaringen (h)erkent.

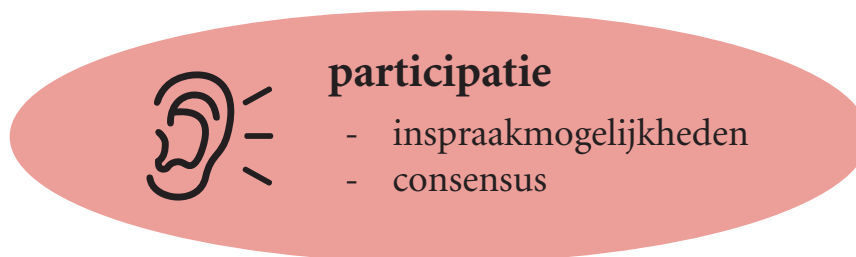
	 Aanleg Noord/ Zuidlijn	 Uitbreiding luchthaven Schiphol	 Gaswinning in Groningen
 Erkenning	Na Commissie-Veerman geboden door ruimhartige aanpak gekoppeld met ruimer financieel en organisatorisch mandaat. Het toepassen van het principe leek tevredenheid en vertrouwen te verhogen.	De overheid richtte zich op samenspel leefbaarheid en groei luchthaven. Het schadebeleid verminderde het aantal gehinderden, maar een (relatief) klein gedeelte omwonenden voelde zich onvoldoende erkend doordat overheid economische waarde luchthaven benadrukte; bij hen beperkte tevredenheid en vertrouwen.	De overheid legde verantwoordelijkheid bij private partij NAM waardoor zij zichzelf lang afzijdig hield. Dit leek te resulteren in verlies van vertrouwen.
<i>Verantwoordelijkheid schadebeleid</i>	Kaders waren voor de bouw aanwezig, maar vooral de toegepaste ruimhartigheid vanaf 2009 stemde tevreden en wekte vertrouwen.	Isolatie en planschade is vooraf door overheid opgezet. Daarna zette overheid in op regie-aanpak, waarbij partijen samen tot beleid zouden komen. Effect op tevredenheid en vertrouwen leek voor sommige gedupeerden beperkt door deze gezamenlijke aanpak.	Het Rijk liet NAM schadeafhandeling vormgeven en uitvoeren. In akkoorden wel geprobeerd bij te sturen. Vanaf 2017 voor schadeafhandeling en 2019 voor versterking en leefbaarheid de regie genomen. Oorspronkelijke afzijdigheid en terughoudendheid resulteerden in (blijvende) ontevredenheid en wantrouwen.
<i>Excuses</i>	Niet aangeboden, inzet projectorganisatie en omwonenden was 'geen woorden maar daden'. Afwezigheid lijkt niet veel invloed op tevredenheid of vertrouwen te hebben gehad.	Niet aangeboden maar ook niet om verzocht door gedupeerden. Afwezigheid leek geen effect op vertrouwen te hebben.	Aangeboden door kabinet, maar beperkt effect op vertrouwen. Excuses leken niet als oprecht te worden beschouwd en Groningers wachtten op daden in plaats van woorden.
<i>Financiële bijdrage</i>	Gemeente droeg vrijwel alle financiële lasten. Vooral ruimhartige schadevergoeding via nadeelcompensatie en tegemoetkomingen na 2010 worden door ondernemers en omwonenden gewaardeerd. Zij gaven aan meer tevreden te zijn en het leek vertrouwen te herstellen.	Op basis van principe 'vervuiler betaalt' doorbelast aan luchtvaartmaatschappijen. Door ruimhartiger beleid heeft overheid bijgedragen, hoewel zij dit niet (breed) uitdroeg. Gedupeerden leken tevredenheid vooral te baseren op hoogte vergoedingen; ruimhartiger beleid (door overheidsinterventie) resulteerde in meer tevredenheid en vertrouwen.	De overheid verwees aanvankelijk naar civielrechtelijk aansprakelijke NAM, maar is steeds meer kosten gaan dragen en ruimhartiger geworden. In het regime onder NAM waren veel gedupeerden ontevreden en wantrouwend over de hoogte van hun vergoedingen; dit lijkt langzaam iets te herstellen onder publiekrechtelijk systeem.

<i>Bewijslastverdeling</i>	Invoering omgekeerde bewijslast werd ervaren als positief signaal van ruimhartigheid. Het instrument leek te resulteren in meer tevredenheid en vertrouwen over de aanpak van de projectorganisatie.	Geduceerden dienden over het algemeen zelf causaal verband te tonen. Deze bewijslastverdeling leek een beperkt effect op tevredenheid en vertrouwen te hebben.	Na enkele jaren werd omkering bewijslast geïntroduceerd, wat onder publiekrechtelijk regime resulteerde in ruimhartigere vergoedingen en meer tevredenheid en vertrouwen, hoewel toekomstige uitwerking nog zal moeten blijken.

Tabel 9.1 Analyse van de toepassing van het principe en instrumenten van erkenning per casus en in hoeverre zij succesvol lijken te zijn geweest wat betreft tevredenheid en vertrouwen van geduceerden.

9.4 Participatie

Mensen betrekken bij een proces kan ervoor zorgen dat zij meer vertrouwen hebben in zowel de procedure als de uitkomst. Bovendien kan het beleid dan meer in lijn worden gebracht met de wensen en verwachtingen van burgers. Uit onderzoeken blijkt dat het van groot belang is dat burgers de ervaring hebben dat daadwerkelijk naar hen wordt geluisterd, dus dat de overheid uitlegt en onderbouwt hoe zij de inspraak gebruikt. Een dergelijke vorm van burgerparticipatie of inspraak vormt een belangrijk onderdeel van ervaren procedurele rechtvaardigheid. Ik heb in mijn onderzoek twee vormen van participatie onderscheiden via mogelijke beleidsinstrumenten: een overheid die inspraakmogelijkheden biedt rondom het schadebeleid, en een overheid die met burgers poogt consensus te bereiken en zo het beleid ook deels door de burgers laat vormgeven.



9.4.1 Inspraakmogelijkheden

Inspraakmogelijkheden kunnen voor meer vertrouwen in de overheid zorgen, als de burger daadwerkelijk ervaart dat er naar haar wordt geluisterd en begrijpt wat er met de inspraak wordt gedaan.

Tijdens de aanleg van de Noord/Zuidlijn was aanvankelijk beperkt aandacht voor de input van omwonenden en ondernemers via formele participatietrajecten en informatieavonden. Na de nieuwe lijn van het project vanaf 2009, toen de organisatie door de Commissie Veerman werd aanbevolen om de burger meer centraal te stellen, werden de inspraakmogelijkheden en vooral de mate waarin naar de omgeving werd geluisterd sterk vergroot. De sfeer in de bestaande begeleidingscommissie

verbeterde door de aanstelling van een onafhankelijke voorzitter en een andere, meer open houding vanuit de projectorganisatie. De organisatie werd meer decentraal opgezet zodat korte lijnen met de omwonenden konden worden gerealiseerd. De buurt werd betrokken bij de bouwplannen en de projectorganisatie zette in op dialoog en co-creatie, zodat beleidskeuzes en oplossingen beter gedragen werden door omwonenden. Door de gewijzigde houding van de overheid en projectorganisatie voelden omwonenden en ondernemers zich serieus genomen en ontstond meer draagvlak voor de projectorganisatie en diens (uitvoerings-)plannen.

Ook in de vormgeving van het schadebeleid rondom Schiphol kwam toenemende aandacht voor inspraak vanuit de omgeving. De invulling van de geluidsisolatieprojecten werd gewijzigd naar aanleiding van inspraak vanuit omwonenden, zoals welke ruimtes in huis in aanmerking kwamen voor vergoeding, en de uitvoering van het derde project via Rijkswaterstaat in plaats van een subsidiemodel. Omwonenden waren aanmerkelijk positiever over GIS-3, waarin contact en overleg met de burger centraal stond, dan de eerdere projecten. In de procedure van het Schadeschap was een inspraakmogelijkheid gecreëerd waardoor aanvragers op het adviesrapport mochten reageren. Hoewel deze werd gewaardeerd en in combinatie met de hoorzitting als 'laagdrempelig'¹⁰ werd ervaren, werd in een evaluatie geconstateerd dat deze stap ook voor veel vertraging zorgde. De adviesmogelijkheid werd geschrapt, hoewel verzoekers een reactiemogelijkheid behielden voor het besluit van de besliscommissie. Het lijkt er niet op dat dit de tevredenheid van burgers heeft beïnvloed, aangezien zij ook de voortvarendheid van de procedure belangrijk vonden en deze door de maatregel werd bevorderd. In de leefbaarheidsmaatregelen werd in toenemende mate gestreefd naar het ondersteunen van projecten met een 'maatschappelijke plus'¹¹ die vanuit de omgeving werden aangedragen.

De inspraakmogelijkheden van de omgeving bij de schademaatregelen rond de gaswinning in Groningen waren lange tijd beperkt. In meerdere bewonersonderzoeken gaven Groningers aan dat zij meer inspraak wilden in de opstelling van de schaderegelingen. Bij de opstelling van de nieuwe schadeprocedure onder publieke regie kwam de regio met vier pijlers waaraan moest worden voldaan. Toen de uiteindelijke werkwijze in lijn werd gebracht met deze pijlers, kon deze groten-deels de goedkeuring van de regio dragen. In het publiekrechtelijke schadebeleid kwam meer aandacht voor participatiemogelijkheden. De TCMG creëerde, voortbouwend op de procedure bij het Schadeschap Schiphol, een inspraakmogelijkheid bij het aanwijzen van de schadedeskundige en liet aanvragers reageren op het adviesrapport. De adviescommissies rondom het vergoedingsbeleid voor waardedaling en immateriële schade vroegen input van maatschappelijke organisaties, gemeenten en provincies. Bij de smartengeldregeling is het expliciet de bedoeling dat omwonenden de kans krijgen om hun verhaal te doen, zodat er aandacht voor ieders individuele situatie kan zijn, maatwerk kan worden geboden en erkenning van het leed kan plaatsvinden. Ook de leefbaarheidsmaatregelen kregen in toenemende mate inspraakmogelijkheden. Hoewel de maatregelen tot aan 2019 gericht waren op participatie, was hun opzet van bovenaf bepaald waardoor het aan eigenaarschap ontbrak. Het toekomstig Nationaal Programma Groningen

10 Van den Broek 2014, p. 22-23.

11 *Stcrt.* 2009, nr. 14721; *Bestemmingsreglement* 2016; *Draaiboek werkwijze Gebiedsgerichte projecten* 2017.

hecht sterk aan burgerparticipatie. Via het project Toukomst werd Groningers gevraagd om mede vorm te geven aan het programma.

Concluderend is het bieden van inspraakmogelijkheden in de cases inderdaad een waardevolle factor gebleken als men de vertrouwensrelatie tussen burger en overheid wil herstellen. Daarbij is het van belang dat dit niet alleen een formaliteit is en daadwerkelijk wordt geluisterd naar omwonenden. Zij dienen de communicatie niet als eenrichtingsverkeer te ervaren, zoals aanvankelijk rond de aanleg van de Noord/Zuidlijn het geval was. Gebruikmaken van burgerparticipatie kan resulteren in beleidskeuzes die breder worden gedragen, waarbij de omgeving het idee heeft dat zij serieus wordt genomen en medebepaler van het beleid is. Tegelijkertijd kunnen veel inspraakmogelijkheden het proces vertragen. Aangezien begrijpelijkheid en voortvarendheid ook belangrijke vertrouwenwekkende principes zijn, kan worden overwogen om zoals het Schadeschap Schiphol deed een inspraakmogelijkheid te schrappen, zo lang participatie op andere wijze in stand wordt gehouden.

9.4.2 *Consensus*

Meebeslissen, of het zoeken naar consensus, is de hoogste stap in de participatieladder. Het perspectief van de burger kan zo worden verankerd in de besluitvorming rond het schadebeleid.

Hoewel de projectorganisatie van de Noord/Zuidlijn inzette op participatiemogelijkheden, gaven betrokkenen aan dat zij dit niet zagen als op consensus gebaseerd beleid. Omdat beslissingen genomen moesten worden die uiteindelijk voor een bepaalde groep overlast zouden veroorzaken, dacht de projectorganisatie niet dat een echte consensus zou kunnen worden bereikt. Voor hen was belangrijker dat de omgeving zich serieus genomen voelde en dat de bestaande participatiemogelijkheden als dialoog waren vormgegeven. De ingezette participatiemogelijkheden na de verzakkingen kwamen daarmee in de buurt van consensusdenken. De co-creatie leidde tot het samen bedenken van oplossingen, zoals de uiteindelijke locatie van de lawaaiveroorzakende vriesinstallatie die na input van omwonenden ondergronds werd geplaatst. Naast co-creatie en dialoog met de omgeving zette de gemeente en projectorganisatie sterk in op het organiseren van tegenspraak. De gemeente subsidieerde belangenvereniging Stichting Gijzelgracht en zag haar samen met de Ondernemersvereniging als belangrijke gesprekspartner.

In de Schipholcasus is het opmerkelijk dat de overheid veel aandacht besteedde aan het bereiken van consensus aan de Alderstafel bij de bepaling van het Schipholbeleid, maar deze geen zeggenschap gaf in de opzet van schadebeleid of schadevergoedingen. De omwonenden aan de tafel hadden slechts in beperkte zin inspraak op de leefbaarheidsmaatregelen, die door een onafhankelijke Stichting werden uitgevoerd. Hoewel de Alderstafel werd gezien als succes, is het de vraag of daadwerkelijk sprake was van consensus van alle betrokkenen, omdat onder meer sprake was van verplaatsing van de overlast naar Lelystad en andere aanvliegroutes werden vastgesteld (het 'waterbedeffect') en deze omwonenden niet bij het gesprek werden betrokken. Bovendien bleek in de jaren na de Aldersakkoorden dat omwonenden ontevreden waren met de naleving van de afspraken vanuit Schiphol en het Rijk. Bewonersvertegenwoordigers dreigden uit de Omgevingsraad te stappen.

In Groningen werd op basis van de vermeende successen van de Alderstafel ook een Dialoogtafel ingesteld. Deze Dialoogtafel had niet de bevoegdheid om

de schadeoorzaak, het niveau van de gaswinning, te bespreken of aan te passen, zoals bij de Alderstafel rond Schiphol wel het geval was – terwijl omwonenden van Schiphol de hinderbeperkende maatregelen als grootste successen ervaarden. De Dialoogtafel werd na zo'n anderhalf jaar al opgeheven. Betrokkenen en omwonenden stelden dat de overheid (in de vorm van het ministerie van EZ) en NAM niet tot een dialoog wilden komen en de regio niet als een gelijke gesprekspartner zagen. Ook de democratische legitimatie van deelnemers werd bekritiseerd. De Dialoogtafel vond opvolging in de bundeling van de aan tafel aanwezige maatschappelijke organisaties via het Groninger Gasberaad. Zij ontvingen net als belangenvertegenwoordigende Groninger Bodem Beweging financiële ondersteuning in de vorm van een subsidie vanuit het Rijk voor hun adviserende rol in de maatschappelijke stuurgroep van de Nationaal Coördinator Groningen. Zo werd ook in het Groningendossier tegenmacht gefinancierd door de overheid, hoewel deze maatschappelijke organisaties minder hecht bij de besluitvorming werden betrokken dan het geval was bij de Noord/Zuidlijn.

Hoewel er aan de Alderstafel schadebeperkende afspraken zijn gemaakt, is het de vraag of de overeenstemming niet gedeeltelijk het resultaat was van de afwezigheid van bepaalde stakeholders – namelijk de bewoners van de gebieden waar de overlast naartoe werd verplaatst. Zo wordt geen echte consensus met alle betrokkenen bereikt, maar ontstaat een waterbedeffect. Ook in Groningen was de ingestelde Dialoogtafel weinig succesvol, mogelijk tevens omdat zij niet de mogelijkheid kreeg om mee te beslissen over de schadeoorzaak. In het geval van de Noord/Zuidlijn geven betrokkenen aan dat co-creatie een doel was, maar dat de gemeente als overheid toch de uiteindelijke beslissing moest nemen en dragen omdat hieraan veelal negatieve gevolgen voor een bepaalde groep omwonenden kleefden. Het lijkt er derhalve niet op dat het bereiken van consensus een vruchtbare manier is om vertrouwenwekkend schadebeleid op te stellen. De overheid zal de verschillende belangen moeten afwegen en hoewel zij inspraak van de verschillende partijen kan vragen, zal er een knoop doorgehakt moeten worden, wat in het geval van schade beter niet in consensusvorm kan geschieden.

9.4.3 *Tussenconclusie: het belang van participatie*

Hoewel de Alderstafel rondom Schiphol lange tijd werd geprezen als overlegorgaan, zijn haar successen gedeeltelijk behaald door de overlast te verplaatsen naar gebieden waarvan geen vertegenwoordigers aan tafel zaten. Omwonenden zijn de afgelopen tien jaar bovendien gedesillusioneerd geraakt doordat Schiphol en de overheid in hun ogen de afspraken niet nakomen. De Alderstafel laat zien dat ware en vooral blijvende consensus doorgaans moeilijk of zelfs onmogelijk te bereiken is in situaties waar voor een bepaalde groep burgers overlast of schade zal ontstaan; toch heeft de tafel lange tijd voor enige rust en tevredenheid in het dossier gezorgd. Uit het functioneren van de Groningse Dialoogtafel kan worden opgemaakt dat het moeilijk kan zijn voor de overheid om beslisbevoegdheden op te geven en uit de hiërarchische relatie te stappen. De vraag is of de overheid, als zij vertrouwen wil herstellen, in dergelijke gevallen goed doet aan het instellen van een dialoog- of consensustafel. De verwachtingen die hiermee worden gewekt zijn mogelijk contraproductief. Uiteindelijk moeten belangen worden afgewogen en een beslissing genomen – bij schadebeleid is haast geboden en kan

geen oeverloos overleg worden gevoerd. De overheid zal de rol van knopen-doorhakker dan op zich moeten nemen. Aan de andere kant wijzen betrokkenen van de Noord/Zuidlijn naar de gecreëerde dialoog tussen projectorganisatie en omgeving als een van de succesfactoren bij het terugwinnen van het vertrouwen in het project, waar mogelijk gecombineerd met het (financieel) ondersteunen en aanmoedigen van tegenspraak. Ook over het derde GIS-project en de latere jaren van het Schadeschap wordt door betrokkenen gewezen op het belang van het creëren van inspraakmogelijkheden voor stakeholders, zodat zij het proces kunnen volgen en kunnen vragen om bijsturing waar nodig. In tabel 9.2 worden in schematische weergave op hoofdlijnen de conclusies over dit principe en de onderliggende beleidsinstrumenten gepresenteerd. Beslissingen zijn beter – en landen beter – als het perspectief van omwonenden wordt meegewogen. Het formaliseren of institutionaliseren van een gesprekspartner kan hierbij helpen, maar evengoed kan ook een permanente, meer informele dialoog met (potentiële) gedupeerden een gevoel van participatie en erkenning van hun positie bieden.

	 Aanleg Noord/ Zuidlijn	 Uitbreiding luchthaven Schiphol	 Gaswinning in Groningen
 Participatie	Gecreëerde dialoog tussen overheid en burger droeg bij aan wederzijds begrip en herstel vertrouwen.	Hoewel werd ingezet op inspraak en dialoog, bleef discussie over of juiste mensen aan tafel zaten; inspraak leek beperkt resultaat op vertrouwen te boeken.	Tijdens privaatrechtelijke afhandeling door NAM weinig tot geen participatie. In de overgang naar publiekrechtelijk schadebeleid werd meer participatie gefaciliteerd; dit bracht voorzichtige positieve reacties over tevredenheid en vertrouwen.
<i>Inspraakmogelijkheden</i>	Na Veermanadvies sterk ingezet op dialoog en co-creatie. Resulteerde in meer draagvlak, tevredenheid en vertrouwen.	Invoering (ook relatief beperkte) inspraakmogelijkheden werd door burgers op prijs gesteld: zij waren meer tevreden en leken meer vertrouwen in de aanpak van de overheid te hebben.	Aanvankelijk weinig inspraak; introductie inspraakmogelijkheden in (opzet) publiekrechtelijk schadebeleid werd positief ontvangen en leek in meer vertrouwen te resulteren.
<i>Consensus</i>	Geen consensus gezocht, wel ingezet op tegenspraak. Gebrek aan zoeken naar consensus lijkt beperkt effect op tevredenheid en vertrouwen te hebben; tegenspraak en inspraakmogelijkheden leken al relatief tevreden te stellen.	Aan Alderstafel werd naar consensus gezocht, maar deze ging niet direct over schadebeleid; wel werden langs deze route leefbaarheidsmaatregelen geïntroduceerd. De consensus aan Alderstafel resulteerde enige tijd in meer tevredenheid en vertrouwen, maar nieuwe afspraken bleken niet te kunnen worden gemaakt.	Poging tot overleg aan Dialoogtafel, maar dit strandde; maatschappelijke organisaties ontvingen financiële steun om te kunnen functioneren als stuurgroep. Gebrek aan zoeken naar consensus leek niet te resulteren in verminderde tevredenheid of vertrouwen maar wel zinnebeeldig voor relatief hiërarchische aanpak Rijksoverheid.

Tabel 9.2 Analyse van de toepassing van het principe en instrumenten van participatie per casus en in hoeverre zij succesvol lijken te zijn geweest wat betreft tevredenheid en vertrouwen van gedupeerden.

9.5 Begrijpelijkheid

Om vertrouwen te wekken moeten processen voorspelbaar en te begrijpen zijn. Dat betekent dat de overheid haar beleid onderbouwt, maar ook dat haar beleid navolgbaar is. Dit resulteert naast begrip in verwachtingenmanagement, waardoor vertrouwen kan worden herbouwd – ervan uitgaand dat de overheid haar beloftes en aangekondigd beleid nakomt. Binnen regelgeving en jurisprudentie wordt in de context van vertrouwen en schade veelal uitgegaan van een rationele burger, bijvoorbeeld de ‘redelijk denkende en redelijk handelende koper’¹² of een burger die dingen ‘wist of behoorde te weten’.¹³ Zo’n burger zou in ieder geval moeten begrijpen waar zij terecht kan met haar schade. Maar de overheid blijkt zich in haar beleid en beleidscommunicatie, wil zij vertrouwen wekken, niet zomaar te kunnen toespitsen op zo een gemiddelde goed oplettende burger. Uit steeds meer onderzoek blijkt dat burgers, zeker als zij gedupeerd zijn, niet zo zelfredzaam zijn als gedacht of gewenst. Die zelfredzaamheid kan bovendien extra zijn verminderd door de – door de overheid gefaciliteerde – geleden schade, waardoor de overheid niet te veel stappen vanuit de kant van de schadelijdende burger dient te verwachten. Schadebeleid dient dus begrijpelijk te zijn. Ik deel begrijpelijkheid op in vier onderdelen en mogelijke (beleids-)instrumenten: de overheid kan beleidskeuzes rondom schade en schademaatregelen onderbouwen; de overheid kan gericht communiceren aan groepen burgers over het schadeproces; de overheid kan burgers begeleiden in het schadeproces; en de overheid kan één loket vormgeven waar burgers terecht kunnen met alle schadeclaims.



9.5.1 Onderbouwing beleidskeuzes

Een eerste onderdeel van begrijpelijkheid kan worden gevormd door uitleg en onderbouwing van beleid en procedures, zoals naar voren komt in literatuur over procedurele rechtvaardigheid. De overheid moet overtuigend kunnen uitleggen waarom zij op een bepaalde wijze handelt, ‘draagkrachtig gemotiveerd’.¹⁴ Dat

¹² Deze term komt voort uit het omgevingsrecht.

¹³ Een term die bijvoorbeeld terugkomt in uitspraken over belastingrecht.

¹⁴ Artikel 3:46 Awb.

heeft als bijkomend voordeel dat beleid waarschijnlijk beter en meer doordacht wordt, omdat ‘dat wat het daglicht niet kan verdragen’ niet wordt voorgesteld.

Aanvankelijk begrepen burgers in Amsterdam niet alle schademaatregelen rondom de Noord/Zuidlijn. De subsidieregeling voor casco-/funderingsherstel werd aansluitend aan de bestaande stadsvernieuwings- en onteigeningspraktijk opgesteld, maar enkele deelnemers aan de regeling trokken in twijfel in hoeverre (de mate van) het funderingsherstel noodzakelijk was. Ook beschreef de gemeente de regeling pas vanaf 2011 als subsidie en sprak in het decennium daarvoor over een ‘bijdrage’, terwijl een subsidie wettelijk bijvoorbeeld als belastbaar inkomen wordt gezien en een vast juridisch kader kent. Hoewel de gemeente een duidelijke nadeelcompensatie nastreefde, was de regeling volgens de rekenkamer dermate juridisch zorgvuldig dat deze ‘vanuit het perspectief van de verzoeker per definitie complex’¹⁵ was. Beleidslijnen werden niet gepubliceerd, waardoor beslissingen ‘arbitrair overkomen’.¹⁶ Vanaf de herijking van het project na de verzakkingen kwam meer aandacht voor het perspectief van de burger, waardoor de nieuwe nadeelcompensatieverordening duidelijker werd opgesteld. Bovendien bood het Schadebureau ondersteuning voor en uitleg aan ondernemers. De onverplichte tegemoetkomingen werden vanaf de start toegekend op basis van het reeds bestaande VROM-puntenstelsel; de criteria voor het verkrijgen van een vergoeding waren helder voor omwonenden. Tegelijkertijd bestond ontevredenheid over de reikwijdte van de regeling, waarna de regeling meermaals werd uitgebreid zodat ook mensen die verder van de bouwput woonden of werkten een (hogere) vergoeding ontvingen. De gemeente sloot hiermee aan bij het advies van de Commissie Veerman: de overlast voor de omgeving kon niet langer als ‘normaal’ worden beschouwd. Toen de gemeente haar houding richting het project bijstelde, werden beslissingen beter begrepen door Amsterdammers, passend bij de oproep ‘maak het alsjeblieft goed en snel af en doe het beter’.¹⁷

Het schadebeleid rondom Schiphol werd niet altijd goed onderbouwd. Door de hantering van geluidscontouren voor de geluidsisolatieprojecten werd soms verschillend omgegaan met huizen in dezelfde straat, wat omwonenden beschouwden als ‘moeilijk “verkoopbaar”’¹⁸ beleid. Daarnaast floot de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de minister terug toen zij de uitvoering van GIS-2 overdroeg vanuit Rijkswaterstaat aan de luchthaven, omdat de Raad het isoleren van woningen als overheidstaak beschouwde en de overdracht van deze bevoegdheid onvoldoende vond onderbouwd. De vergoedingen via het Schadeschap waren geënt op vrij ingewikkelde criteria zoals voorzienbaarheid van maatregelen gezien bestemmingsplannen en technische berekeningen rondom geluidsniveaus. Betrokkenen stelden vast dat er ‘veel werd verwacht van de redelijk denkend en handelend koper’¹⁹ en zouden in het vervolg meer en heldere communicatie richting burgers wensen, zodat ‘veel ‘kansloze’ verzoeken en irreële verwachtingen voorkomen worden.’²⁰ In de tweede tranche van de leefbaar-

15 Rekenkamer Amsterdam 2006, p. 8.

16 Rekenkamer Amsterdam 2006, p. 9.

17 Commissie Veerman 2009, p. 13.

18 *Advies Omwonendenpanel* 2005, p. 8.

19 Van Heesbeen & Berns 2019, p. 99.

20 Van Heijst 2019, p. 35.

heidsmaatregelen werd een poging tot meer heldere communicatie ondernomen via een toelichting op het bestemmingsreglement, aangezien dat laatste ‘niet altijd even makkelijk leesbaar’²¹ werd geacht. De maatregelen vloeiden voort uit de Aldersakkoorden, die aan de omgeving werden gepresenteerd via verscheidene informatiebijeenkomsten en over het algemeen goed landden, hoewel de terughoudende rol van de overheid in de naleving van de akkoorden in de jaren daarna niet goed werd begrepen.

In Groningen merkte de Onafhankelijk Raadsman over de afhandeling van fysieke schade door NAM op dat de communicatie richting gedupeerden tekortschoot en dat niet duidelijk was waarom schade wel of niet werd vergoed. Ook de criteria van de Commissie Bijzondere Situaties, Arbiters Bodembeweging en het Koopinstrument werden niet goed begrepen. Rond de versterking koos de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) eerst voor een gebiedsgerichte aanpak zodat bouwwerkzaamheden met verbetering van de leefbaarheid samen konden gaan, maar deze aanpak liep vertraging op vanwege ingewikkelde berekeningsmethoden. De stopzetting van de versterking in 2018 naar aanleiding van het terugdraaien van de gaskraan werd niet begrepen door Groningers. NCG Alders stapte op omdat gerechtvaardigd gewekt vertrouwen niet werd gehonoreerd. Ook de herstart van de versterking via de risicogerichte aanpak kreeg kritiek, omdat de berekeningen ingewikkeld en voor bewoners vaak onnavolgbaar zijn. In de nieuwe aanpak van de versterking vanaf 2021 beloven partijen meer in te zetten op duidelijke en door inwoners te beïnvloeden processen. Doordat de projecten uit de leefbaarheidsmaatregelen van 2014-2019 vrij autonoom werden opgezet, ontbrak samenhang en (uitleg van) een bredere strategie. In de opzet van het Nationaal Programma Groningen was meer aandacht voor onderbouwing aan de hand van handvatten en spelregels voor de uitvoerende gemeenten en provincie, hoewel het aan deze individuele overheden zal zijn om de beleidskeuzes te laten landen bij hun inwoners waardoor het gebrek aan samenhang mogelijk zal blijven. De belangrijkste verbetering wat betreft onderbouwing is te vinden in de publiekrechtelijke schadeafhandeling. De TCMG en het IMG zetten in op een meer begrijpelijke handelswijze en communiceerden via hun website met reactiemogelijkheid, sociale media, en eigen nieuwsbrieven. Zij onderbouwden via deze kanalen tevens iedere beleidskeuze en de weg hiernaartoe, zoals de overwegingen rondom de vergoeding voor immateriële schade en de waardedalingenregeling. Via deze aanpak lijken zij resultaat te boeken, hoewel Groningers bijvoorbeeld het gebrek aan samenhang tussen schadeafhandeling en versterking – het gevolg van Rijksbeleid – niet goed kunnen doorgronden.

Uit de drie cases valt te concluderen dat het voor overheden lastig blijkt om schadebeleid vanaf het begin goed te onderbouwen en uit te leggen. Hoewel niet werd gepeild of geëvalueerd in hoeverre burgers het beleid begrepen, kunnen we uit hun handelen – zoals onvolledige of onterechte aanvragen, klachten, bezwaren of rechtszaken – wel opmaken of zij het beleid lijken te kunnen doorzien en aanvaarden. We zien dat uitleg van beleid veelal volgt tijdens of na mogelijkheden tot burgerparticipatie; deze maatregelen kunnen in samenhang werken. Via

21 Toelichting op Bestemmingsreglement 2016, p. 2.

inspraak kan het bestuur inzicht krijgen in wat beter kan. Zorgvuldig vormgegeven juridische schadeprocedures zijn vanwege die zorgvuldigheid veelal complex, en daardoor zelden begrijpelijk voor de gemiddelde burger. De overheid kan dus overwegen om dan toelichting te bieden via een 'bijsluiter'.

9.5.2 *Gerichte communicatie*

Het tweede instrument om voor burgers begrijpelijk schadebeleid vorm te geven, is gerichte communicatie. Communicatie over de schadeoorzaak en het schadebeleid dient respectvol te zijn en te worden afgestemd op de wensen en angsten (ook over verdere risico's) van de gedupeerden. Procedures moeten niet alleen begrijpelijk zijn maar ook begrijpelijk worden *gemaakt*. Daarbij dient de overheid zich op de individuele burger te richten (maatwerk) en waar mogelijk onderscheid te maken tussen verschillende groepen gedupeerden, zodat burgers zo min mogelijk zelf hun weg door het 'woud' van communicatie en beleid hoeven te vinden.

Bij de totstandkoming van de casco-/funderingsregeling rondom de Noord/Zuidlijn werden doelgroepen voor communicatie gecreëerd op basis van de staat van hun pand. Aanvankelijk was de Rekenkamer kritisch over de bekendheid van het Schadebureau en de nadeelcompensatieverordening onder ondernemers, maar hij rapporteerde twee jaar later dat die bekendheid – mede door zijn eigen onderzoek – inmiddels in orde was. Het Schadebureau had gedurende de loop van het project de gelegenheid om met alle ondernemers een relatie aan te gaan en kon daardoor gericht(er) communiceren. De tegemoetkomingsregeling werd gericht bekend gemaakt aan de Amsterdammers die hier gebruik van konden maken. Vanaf 2010 richtte de nieuwe projectorganisatie zich expliciet op transparantie en communicatie en voerde zij bijvoorbeeld communicatieonderzoek uit via consumentenpanels. Omwonenden van bouwlocaties kregen aanvraagformulieren voor tegemoetkomsten op een gegeven moment periodiek toegestuurd. Ook konden de omgevingsmanagers rondom de bouwlocaties zorgen voor een persoonlijke aanpak en individueel met omwonenden communiceren. Voor ondernemers vervulde een straatmanager deze rol. Gedurende het schadebeleid rondom de aanleg van de Noord/Zuidlijn kwam kortom steeds meer aandacht voor gerichte communicatie en maatwerk, hoewel dit aanvankelijk tekortschoot.

Tijdens de vroege jaren van de geluidsisolatieprojecten bij Schiphol waren omwonenden kritisch over de communicatie richting bewoners. De tevredenheid over de latere jaren van de GIS-projecten was hoger, toen meer gericht werd ingezet op afstemming met omwonenden. De samenwerkende overheden hadden afgesproken dat het Schadeschap 'niet actief naar buiten zou treden.'²² Capaciteitsproblemen zorgden lange tijd voor een gebrek aan communicatie. Ook de toelichting op besluiten liet te wensen over: deze was vanuit juridische optiek zorgvuldig maar niet goed te begrijpen door verzoekers. Omdat de eerste tranche vanuit Stichting Leefomgeving Schiphol alleen aan een limitatieve lijst van individuele gedupeerden en gebiedsgerichte projecten kon worden uitgegeven, werd

22 *Verslag Schadeschap* 30 oktober 2002, p. 4.

gericht met deze groepen gecommuniceerd, hoewel hierdoor niet de hele doelgroep in beeld kwam. Voor de tweede tranche werd niet met een lijst gewerkt, maar communiceerde de Stichting via hun netwerk van gemeenten, provincie, maatschappelijke instanties, en de Omgevingsraad. Desondanks bleef het lastig de beoogde doelgroep te bereiken. Voor de gebiedsgerichte projecten organiseerde de Stichting brainstormsessies en klankbordgroepen in de betrokken gemeenten om meer omwonenden te betrekken, wat leek te resulteren in meer bottom-up georganiseerde projecten.

De communicatie over de schadeafhandeling in Groningen werd tot 2015 door NAM uitgevoerd, via flyers, informatiebijeenkomsten en keukentafelgesprekken. Het CVW poogde beter bereikbaar te zijn, maar volgens gedupeerden was haar communicatie niet betrouwbaar vanwege fouten of niet nagekomen afspraken. Met name de communicatie vanuit schadedeskundigen kreeg kritiek; de bejegening van gedupeerden verliep slecht en het CVW organiseerde in reactie hierop verplichte (sensitiviteits-)trainingen. De communicatie vanuit NAM over de oude schademeldingen werd tevens bekritiseerd. Ook de communicatie over door de overheid opgezette dan wel uitgevoerde schademaatregelen verliep stroef. Het door de minister aangekondigde einde van de waardevermeerderingsregeling leidde tot lange wachttijden bij de uitvoeringsorganisatie en het bereiken van het subsidieplafond. De communicatie rond het Koopinstrument werd als onvoldoende beoordeeld. De tijdelijke stop op de versterking en de communicatie richting bewoners hierover werd sterk bekritiseerd door de Onafhankelijke Raadsman en NCG Alders, die hierdoor opstapte: veel gedupeerden zouden niet weten waar zij aan toe waren. Bij de herstart van de versterkingsoperatie via de risicogerichte aanpak werd gewerkt via doelgroepencommunicatie, hoewel deze primair door gemeenten geschiedde die in hun communicatiekeuzes verschilden en niet altijd even proactief optraden. Er lijkt gericht te worden gecommuniceerd bij de publiekrechtelijke schadeafhandeling. De TCMG en het IMG zetten in op proactieve communicatie en voerden dit verder door dan CVW via interactiemogelijkheden op internet, updates op hun website en een nieuwsbrief. Zij creëerden tevens een online inzichtelijke wachtrij naar aanleiding van kritiek van de Onafhankelijke Raadsman. De communicatiewijze van de TCMG/het IMG lijkt over het algemeen beter te worden gewaardeerd dan de eerdere aanpak. Tot slot koos men voor de leefbaarheidsprogramma's één noemer, aanvankelijk Kansrijk Groningen en later Nationaal Programma Groningen, om onder één vlag te communiceren over het palet aan maatregelen. Via Project Toukomst poogde men Groningers zelf te laten meedenken over de toekomst van hun regio door inwoners actief te werven, hoewel slechts 6.000 inwoners stemden over de ingediende plannen.

Het blijkt vaak lastig om begrijpelijk en gericht te communiceren over schadebeleid; de communicatie binnen alle cases werd bekritiseerd. De projectorganisatie van de Noord/Zuidlijn en de TCMG/het IMG leken meer succes te boeken door een individuele reactiemogelijkheid te bieden, zowel in persoon als via online en sociale media: zij zochten zo veel mogelijk de dialoog met gedupeerden en geïnteresseerden op. Vertrouwenwekkende gerichte communicatie blijkt zo vaak samen te gaan met inspraakmogelijkheden: eenrichtingsverkeer wekt zelden vertrouwen. Voor begrijpelijke communicatie over besluiten, die vanwege hun aard juridisch en daarmee voor de gemiddelde burger ingewikkeld zijn geformuleerd,

kan een meer leesbare en eenvoudiger toelichting worden bijgevoegd. Deze toelichting kan vooraf worden gecontroleerd door een tegenspraakorgaan, zodat de leden daarvan kunnen meedenken over de juiste formulering en achteraf burgers kunnen helpen door de boodschap uit te leggen. Ook een (uitnodiging tot) mondelinge uitleg door een vaste bewonersbegeleider kan worden overwogen. Op deze wijze kan de overheid pogen gedupeerde burgers te ontzorgen en meer in te zetten op maatwerk.

9.5.3 *Begeleiding*

Een derde instrument om het schadebeleid meer begrijpelijk te maken voor gedupeerden, is het bieden van begeleiding. Omdat niet alle gedupeerde burgers voldoende zelfredzaam zijn, moet de overheid zich inspannen om hen zo goed mogelijk door het proces van schadeafhandeling te begeleiden. De overheid kan ambtenaren aanstellen om te functioneren als omgevingsmanagers of bewonersbegeleiders, en de schadeafhandelende instantie aanwijzingen geven om zo dienstbaar mogelijk te functioneren en aanvragers te begeleiden.

Het Schadebureau van de Noord/Zuidlijn had als functie om een loket richting omwonenden te bieden, waardoor medewerkers gerichte ondersteuning konden bieden. Hoewel gedupeerden met bouwschade aangaven tevreden te zijn met de medewerkers van het Schadebureau, vonden ondernemers aanvankelijk dat zij onvoldoende werden begeleid. Na de kentering in het project vanaf 2009 gaven ook ondernemers aan overwegend positief te zijn over het contact met het Schadebureau. Ook Stichting Gijzelgracht, als georganiseerde tegenmacht, vervulde een rol in het begeleiden van ondernemers. Naast het Schadebureau functioneerden de omgevingsmanagers vanuit de projectorganisatie als begeleiders binnen het project. Zij werkten gedecentraliseerd – direct in de omgeving van de bouwputten gestationeerd – en hadden de (informele) autoriteit gekregen om binnen een beperkt budget naar eigen inzicht problemen voor de gedupeerden op te lossen. Omwonenden waren bijzonder lovend over de omgevingsmanagers en vonden de persoonlijke contacten een essentieel onderdeel van het succesvolle schadebeleid.

Nadat de communicatie over de geluidsisolatieprojecten rondom Schiphol werd bekritiseerd, stelde de projectorganisatie Progis vanaf 2005 bewonersbegeleiders aan als schakel tussen Progis, aannemer en omwonenden. De positieve ervaringen met deze begeleiding gedurende GIS-2 zorgden ervoor dat de begeleiders werden aangehouden voor GIS-3. De inzet van bewonersbegeleiders bij de onderzoeks- en besluitvormingsfase droeg bij aan de voortgang en bewonerstevredenheid van het project. Het Schadeschap en Stichting Leefomgeving Schiphol maakten geen gebruik van formele bewonersbegeleiders, maar moedigden waar gewenst contacten tussen medewerkers en aanvragers aan. Bij verzoekers van het Schadeschap bestond aanvankelijk persoonlijk contact tussen de adviescommissie en aanvrager; dit verminderde toen het aantal aanvragen sterk steeg. Het gemachtigde juridische adviesbureau functioneerde hiernaast voor veel aanvragers feitelijk als begeleiding en werkte als waardevolle schakel tussen aanvrager en Schadeschap.

In Groningen stelde het CVW bewonersbegeleiders (vaste contactpersonen) in waar gedupeerden over het algemeen tevreden over waren, hoewel

de Onafhankelijke Raadsman enkele klachten ontving. Ook de Commissie Bijzondere Situaties maakte gebruik van zaakbegeleiders. De TCMG en het IMG kenden zaakbegeleiders die naast uitleg van de procedure als doel hadden dat gedupeerden zich gehoord voelden. De persoonlijke communicatie vanuit de TCMG werd goed beoordeeld. Vanwege de verschillende schade-soorten in Groningen die hun eigen schaderegime en maatregelen kenden, kunnen deze bewonersbegeleiders echter geen overzicht of integrale afhandeling bieden. Wel konden Groningers terecht bij het onafhankelijk steunpunt Stut-en-Steun, dat advies bood en werd gewaardeerd door gedupeerden. Recent werden in sommige gemeenten ook gemeentelijke aardbevingscoaches aangesteld, die Groningers moeten helpen overzicht te krijgen over de verschillende instanties en hen hierin kunnen begeleiden.

Concluderend kan worden vastgesteld dat begeleiding van burgers vrijwel altijd goed wordt gewaardeerd en dat dit bijdraagt aan tevredenheid onder gedupeerden. Begeleiding lijkt des te belangrijker naarmate de procedure ingewikkelder is; bij meer eenvoudige procedures, zoals bepaalde gevallen in GIS-3, zou kunnen worden overwogen om mensen de optie te bieden om begeleiding te ontvangen en dit niet voor alle gevallen in te schakelen. Belangrijk is wel dat begeleiders de mogelijkheid krijgen om als schakel voor het integrale schadebeleid, of in ieder geval zo veel mogelijk onderdelen daarvan, te functioneren. Doordat het schadebeleid in Groningen was ‘opgeknipt’, kon een begeleider namens het IMG geen hulp bieden als de burger ook in een versterkingstraject zat. Hoewel contacten werden onderhouden tussen IMG en de NCG als uitvoerder van de versterking, bleef de burger zelf de aangesproken partij die het overzicht diende te houden. Bij de Noord/Zuidlijn bestonden juist korte lijntjes tussen het Schadebureau en de omgevingsmanagers, zodat burgers werden ontzorgd en zo min mogelijk ‘dan moet u niet bij mij zijn’ hoorden. Begeleiders moeten bereid zijn om die verantwoordelijkheid en houding te willen (uit-)dragen. Zij zouden daarin kunnen worden geschoold of daartoe expliciet worden uitgenodigd door hun werkgevers.

9.5.4 *Eénloketgedachte*

De vierde maatregel om schadebeleid begrijpelijker te maken is het toepassen van de éénloketgedachte. Het specifieke loket of de instantie waar de burger terecht kan met een schadeclaim moet duidelijk zijn. Daarbij is onduidelijkheid over of schadeafhandeling onder publiek- of privaatrecht valt onwenselijk. De creatie van één regeling, fonds, instantie, of protocol, dat duidelijk wordt genormeerd door een rechtsgebied heeft een uitgesproken voorkeur; als rechtsvragen (moeten) blijven bestaan, kan een centraal loket deze ‘aan de achterkant’ beantwoorden. Op deze wijze valt het systeem voor de gedupeerde burger beter te bevatten en kan zij daarin relatief eenvoudig haar weg vinden.

De gemeente Amsterdam kwam bij het besluit tot aanleg van de Noord/Zuidlijn tot de conclusie dat één Schadebureau uitvoering zou moeten geven aan de bouw-schadevergoedingen, nadeelcompensatie en tegemoetkomingen, zodat de schadeafhandeling voor burgers zo eenvoudig mogelijk zou verlopen. Alleen de casco- en funderingsregeling werd uitgevoerd door het Gemeentelijk Grondbedrijf. De Rekenkamer complimenteerde in haar evaluatie de éénloketaanpak en de

Gemeentelijke Ombudsman beschreef het Schadebureau als ‘een voor de burger goed toegankelijk en laagdrempelig loket.’²³ Omwonenden en ondernemers stelden de loketfunctie zeer op prijs en zagen de medewerkers als kundig en dienstbaar.

Hoewel de samenwerkende overheden rondom Schiphol hetzelfde doel nastreefden met het Schadeschap – één loket creëren waardoor burgers niet naar verschillende overheden hoefden te stappen met een schadeclaim – handelde deze organisatie enkel nadeelcompensatie en planschadeclaims af. Er werd op prijs gesteld dat complexe juridische vraagstukken via dit orgaan werden uitgedacht en behandeld zodat het verhalen van schade voor omwonenden duidelijker werd. De geluidsisolatieprojecten werden echter door een aparte organisatie uitgevoerd. De Stichting Leefomgeving Schiphol handelde daarnaast vortexschade af en (aanvullende) claims van individuele gedupeerden die sterke overlast ervoeren. Voorts kende de regio het Bewoners Aanspreekpunt Schiphol (BAS), dat vooral overlastmeldingen registreerde. Hoewel aan de Alderstafel in 2014 werd gesproken over een ‘omgevingshuis’ waarin naast een informatiepunt ook de werkzaamheden van de Stichting zouden vallen en waar burgers konden worden verbonden aan de verscheidene organisaties, werd dit niet gerealiseerd. Er is dus beperkt sprake van een éénloketgedachte in het schadebeleid rondom Schiphol.

In Groningen is allerm minst te spreken van de uitvoering van de éénloketgedachte. Hoewel het CVW werd opgericht als centrale uitvoeringsorganisatie voor herstel en versterking, kende de regio nog vele andere instanties, zoals de Commissie Bijzondere Situaties voor ‘schrijnende gevallen’ en het NAM Bedrijvenloket en Agro-Team. Ook de NCG, die zich niet met schade bezig zou houden, kreeg een rol bij ‘complexe’ gevallen en de opkoopregeling. De Onderzoeksraad voor Veiligheid noemde het een ‘gefragmenteerde aanpak’²⁴ en riep op tot publieke regie. Hoewel die publieke regie kwam, verbrak de instelling van de TCMG de combinatie van schadeherstel en versterking. Wel ging de TCMG fysieke schade van omwonenden, ondernemers, monumenteigenaren en agrariërs afhandelen, zodat deze verschillende groepen één loket kenden. Vanaf medio 2020 was de opvolger van de TCMG, het IMG, bovendien bevoegd om waardedalings- of immateriële schade te vergoeden. Zo is sprake van één loket voor deze drie schadevormen. De versterkingsoperatie bleef echter gescheiden. De aansturing van de versterking, ook toen deze nog onder het CVW viel, verliep bovendien lange tijd via meerdere instanties: zowel NAM, CVW, NCG als de minister (aanvankelijk van EZ(K) en later BZK) waren betrokken bij versterkingsadviezen en -besluiten. Hoewel de NCG de operatie had moeten aansturen en coördineren, kende zij geen doorzettingsmacht. In de publiekrechtelijke versterkingsoperatie werd dit teruggebracht tot één organisatie: de NCG. Bewoners maakten echter niet altijd onderscheid tussen schadeherstel en versterking, waardoor zij soms bij de verkeerde instantie aanklopten. De Onafhankelijke Raadsman vond het onbegrijpelijk dat de integrale aanpak van schadeafhandeling en versterking al maar niet werd gerealiseerd, hoewel die door Groningers werd verlangd en door

23 Gemeentelijke Ombudsman 3 december 2009.

24 *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2017, p. 18.

verscheidene instanties werd aangeraden. Tot slot kenden ook de leefbaarheids-initiatieven verschillende loketten. Hoewel het leefbaarheidsprogramma Kansrijk Groningen werd gecoördineerd door de NCG, lag de uitvoering bij meerdere organisaties waaronder NAM. Het Nationaal Programma Groningen (NPG) staat los van de TCMG/het IMG en de NCG. Zelfs binnen het NPG bestaan verschillende loketten voor initiatieven onder of boven € 10.000,-.

Zowel bij het Schadebureau Noord/Zuidlijn als het Schadeschap Luchthaven Schiphol was de intentie bij hun instelling dat burgers geen aansprakelijkheids-discussies zouden hoeven voeren over bij welk bestuursorgaan een claim zou moeten worden ingediend. Deze schadeorganisaties vervulden inderdaad die functie en vereenvoudigden het schadeproces. Door hun onafhankelijke positie ten opzichte van de schadeveroorzaker (zie ook par. 9.7) werd het schadebeleid bovendien vertrouwenwekkender. Toch waren deze instanties niet bevoegd om alle soorten regelingen af te handelen; bij de Noord/Zuidlijn stond de subsidie-regeling voor funderingsherstel op zichzelf. Rond Schiphol bestonden aparte organisaties voor de uitvoering van geluidsisolatieprojecten, het afhandelen van vortexschade, het doen van geluidsoverlastmeldingen, en hulp aan gedupeerden met veel (resterende) overlast. Omwonenden van Schiphol moesten hierdoor nog relatief vaak zelf hun weg vinden. In Groningen startte men een organisatie waarin schadeherstel en versterking gecombineerd werden, maar dit werd door de publiekrechtelijke afhandeling van de fysieke schade weer losgetrokken. Aangezien de schade voor Groningers één oorzaak kent, begrijpen velen niet goed waar zij precies terecht moeten. Hoewel het te begrijpen is dat de inmiddels redelijk functionerende en organisatorisch complexe instanties IMG en NCG nu niet (meer) worden gecombineerd, is het opmerkelijk en voor gedupeerden teleurstellend dat de herhaaldelijk beloofde centrale aanpak van schade en versterking niet zal worden gerealiseerd. Het instellen van één loket, dat integrale bewonersbegeleiding biedt, alle vragen en aanvragen aanneemt en zelf het initiatief neemt om 'achter de schermen' de juiste plek voor de claim te vinden, lijkt voor toekomstige situaties sterk aan te raden. Zo een loket kan, net zoals het Schadebureau Noord/Zuidlijn, bovendien een herkenbaar gezicht voor het schadebeleid vormen voor gedupeerden.

9.5.5 *Tussenconclusie: het belang van begrijpelijkheid*

Uit deze maatregelen blijkt dat overlap bestaat tussen het creëren van een begrijpelijk, dat wil zeggen cognitief te bevatten, schadebeleid en een uitlegbaar, verdedigbaar, beleid dat erkenning biedt. Als burgers begrijpen hoe het schadeproces in elkaar zit, vermindert dit hun onzekerheid over hun positie als claimant. Als de onderbouwing van schadebeleid te begrijpen valt, kunnen burgers hun verwachtingen over compensatie bijstellen waardoor teleurstellingen en juridische procedures kunnen worden voorkomen. Beleidskeuzes moeten dus worden uitgelegd via gerichte communicatie en overtuigende uitleg is zelden eenrichtingsverkeer. Begrijpelijk schadebeleid kent daarmee vaak mogelijkheden tot participatie of dialoog. Hiernaast kan via concrete maatregelen het schadebeleid begrijpelijker worden gemaakt: er kunnen bewonersbegeleiders worden aangesteld en er kan één schadeloket worden ingericht. Daarnaast laten het Schadebureau, het Schadeschap en de TCMG/het IMG zien dat het opzetten van één loket voor

burgers helderheid kan creëren over waar zij terecht kunnen met hun claim. Aan de andere kant waren de laatste twee niet voor alle schadessoorten bevoegd, waardoor zij soms vragen of claims kregen die zij niet konden behandelen. Voor een eenvoudig en begrijpelijk schadeproces is het van belang om een zo dienstbaar en integraal mogelijk schadeloket te creëren. In aanvulling daarop kunnen burgers via bijvoorbeeld de medewerkers van dat loket persoonlijke begeleiding ontvangen zodat zij bij een vast punt terecht kunnen met vragen. Ook kan eventueel nieuw beleid of ontwikkelingen via deze begeleiders of contactpersonen zo helder mogelijk worden uitgelegd. De vier beleidsinstrumenten kunnen zo gezamenlijk worden ingezet om de begrijpelijkheid vanuit het perspectief van de burger te vergroten. In tabel 9.3 worden op hoofdlijnen de conclusies over dit principe en de onderliggende beleidsinstrumenten op schematische weergave gepresenteerd.

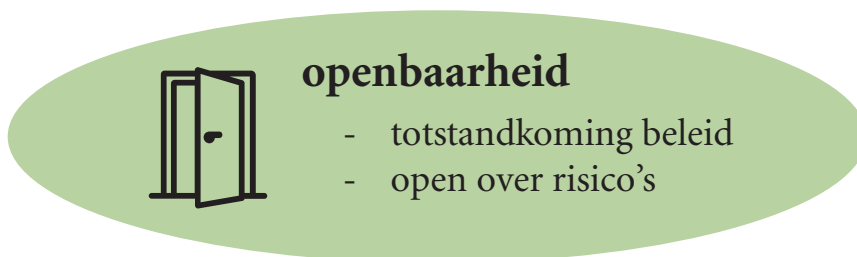
	 Aanleg Noord/ Zuidlijn	 Uitbreiding luchthaven Schiphol	 Gaswinning in Groningen
 Begrijpelijkheid	Vanaf begin schadebeleid aandacht voor duidelijkheid in opzet, maar beste begrip werd gerealiseerd nadat persoonlijke relaties waren opgebouwd via loket en begeleiding. Dat zorgde voor meer tevredenheid en vertrouwen onder omwonenden en ondernemers.	Onderdelen van het schadebeleid waren soms te (technisch-juridisch) zorgvuldig of afgebakend en niet altijd duidelijk; overzicht ontbrak. Later kwam meer gerichte communicatie en begeleiding; de tevredenheid en het vertrouwen leek te stijgen naarmate deze aandacht voor begrijpelijkheid toenam.	Het schadebeleid werd beoordeeld als ingewikkeld en gefragmenteerd. Dit betekende een gebrek aan tevredenheid en wantrouwen bij gedupeerden.
<i>Onderbouwing beleidskeuzes</i>	Regelgeving was niet altijd duidelijk voor gemiddelde burger; uitbreiding van schadebeleid na Veerman werd beter onderbouwd, wat leek te resulteren in meer tevredenheid en vertrouwen.	De hantering van technische criteria zoals geluidscontouren werd niet altijd goed begrepen. Sommige gedupeerden waren ontevreden en wantrouwend over de resulterende onduidelijkheid en ongelijkheid.	Veel beslissingen in het schadebeleid werden niet goed begrepen; procedures werden ingewikkeld geacht en gedupeerden waren wantrouwend of de complexiteit (bewust) in hun nadeel werkte.
<i>Gerichte communicatie</i>	Was aanvankelijk vooral formalistisch maar gedurende project werden relaties met omgeving opgebouwd waardoor direct werd gecommuniceerd met doelgroepen, wat tevredenheid en vertrouwen leek te verhogen.	Communicatie met doelgroepen was grotendeels terughoudend, hoewel in latere isolatieprojecten en leefbaarheidsmaatregelen werd ingezet op meer afstemming, wat in iets meer tevredenheid en vertrouwen resulteerde.	Doelgroepen werden geïdentificeerd maar aanvankelijk klachten over bejegening; in publiekrechtelijk schadebeleid kwam meer aandacht voor gerichte communicatie hoewel onduidelijk en complex beleid bleef, waardoor zelfs gerichte communicatie slechts in beperkte tevredenheid en vertrouwen resulteerden.

<i>Begeleiding</i>	Vooraf na Veermanadvies verzorgden Schadebureau en omgevingsmanagers persoonlijke begeleiding, waar gedupeerden zeer tevreden over waren en wat positieve effecten op vertrouwen had.	In tweede helft geluidsisolatieprojecten en leefbaarheidsmaatregelen meer aandacht voor begeleiding; in overige gevallen was (pro-) actieve begeleiding beperkt. Als sprake was van begeleiding, waren gedupeerden over het algemeen meer tevreden en hadden zij meer vertrouwen.	Hoewel begeleiding werd geboden bij onderdelen van het schadebeleid mist centrale begeleiding en overzicht op opgedeeld schadebeleid. Daardoor zijn gedupeerden wel tevreden en vertrouwend richting de begeleiders, maar zorgt de algehele complexiteit wederom voor ontevredenheid en wantrouwen.
<i>Eénloketgedachte</i>	Schadebureau was opgericht als centraal loket en zijn dienstverlening werd goed gewaardeerd; dit zorgde voor veel tevredenheid en vertrouwen in de aanpak van de gemeente.	Ieder onderdeel van het schadebeleid kende een centraal loket, maar geen overkoepelende organisatie of regie. Gedupeerden leken op zich tevreden over die separate loketten hoewel sommigen meer samenhangend beleid misten.	Geen centraal loket, onderdelen van het schadebeleid bleven beled bij vele verschillende organisaties. Gedupeerden waren en zijn ontevreden en wantrouwend over deze complexe opzet; vaak is onduidelijk waar zij terecht konden.

Tabel 9.3 Analyse van de toepassing van het principe en instrumenten van begripelijkheid per casus en in hoeverre zij succesvol lijken te zijn geweest wat betreft tevredenheid en vertrouwen van gedupeerden.

9.6 Openbaarheid

Openbaarheid van informatie door het verstrekken van actuele, nauwkeurige en vergelijkbare informatie draagt bij aan het algemeen belang aangezien burgers bestuurlijke besluitvormingsprocessen dan kunnen doorzien. Doordat burgers beter weten wat zij kunnen verwachten, ervaren zij minder onzekerheid. Tegelijkertijd is de literatuur over de effecten van transparantie of ‘volledige’ openbaarheid op het vertrouwen in de overheid niet eenduidig. Als de burger door deze transparantie wordt geconfronteerd met onverwacht of ongewenst overheidshandelen door die openbaarheid, zal het vertrouwen juist afnemen. Signalen die suggereren dat een proces transparant maar ook competent verloopt leiden tot een ervaring van openbaarheid die wel vertrouwenwekkend is. (Ervaren) openbaarheid kan worden ingezet als middel om de legitimiteit van en het vertrouwen in de overheid te vergroten, als zij inzichtelijk maakt hoe schadebeleid tot stand komt – zeker gezien de mogelijke betrokkenheid van een private partij in het ontstaan van de schade, die mogelijk andere belangen nastreeft dan ruimhartig schadeherstel. Daarnaast kunnen burgers het als vertrouwenwekkend ervaren als de overheid open is over de (toekomstige) risico’s waar burgers mee te maken krijgen.



9.6.1 *Open over totstandkoming schadebeleid*

De eerste uiting van openbaarheid is te traceren in de mate waarin de overheid open is over de wijze waarop het schadebeleid tot stand komt. Burgers kunnen toegang krijgen tot de beraadslaging over het beleid en hierdoor inzien wat de rolverdeling is tussen de overheid en de (mogelijk aansprakelijke) private partij. Ook de wijze waarop de overheid communiceert over de besluitvorming en het schadebeleid kan gesloten of meer open zijn. Via meer open, op dialoog gerichte communicatiekanalen zal een burger eerder signalen ervaren dat de overheid zich open opstelt.

De gemeente Amsterdam poogde vanaf het begin om burgers inzicht in het schadebeleid en de individuele schadeafhandeling te geven. De schadeprocedures werden besproken en bepaald door de gemeenteraad, via reguliere kanalen toegankelijk voor burgers. Ook probeerde de gemeente via dossieropbouw voor omwonenden inzichtelijk te maken wat de staat van hun pand is. De projectorganisatie die de kentering vanaf 2009 inzette, legde de nadruk op transparantie zodat ze zo open mogelijk met burgers in contact konden komen en een dialoog aan konden gaan. Dit werd mogelijk doordat ambtenaren 'zeggenschap en handelingsruimte'²⁵ kregen en konden communiceren met burgers zonder tussenkomst van leidinggevenden of communicatieafdeling. De gedupeerden stelden deze 'informele' transparantie in de persoonlijke contacten op prijs.

Ook het schadebeleid rondom Schiphol werd via reguliere overheidskanalen, dat wil zeggen *Kamerstukken* en de *Staatscourant*, aan burgers gecommuniceerd. Het Schadeschap poogde tevens via eigen documentatie informatie over de procedure te verstrekken. Dit bleek voor de gemiddelde burger echter slecht te doorgronden vanwege de juridische insteek van de geboden documentatie, waardoor we kunnen twijfelen over de meerwaarde van deze openbaarheid. Hoewel Stichting Leefomgeving Schiphol aangaf veel aandacht te besteden aan 'inzichtelijkheid en transparantie in de besluitvorming'²⁶ en hier van aanvragers signalen van tevredenheid over ontving, vonden bewonersvertegenwoordigers uit de Omgevingsraad dat sprake was van een 'ondoorzichtig proces.'²⁷ Al met al kan worden geconcludeerd dat de totstandkoming van het schadebeleid rondom

²⁵ Baetens 2012, p. 7.

²⁶ *Niet bij steen alleen* 2016, p. 10.

²⁷ Andriessen, *AD/Groene Hart* 18 januari 2018.

Schiphol, en de rol van de overheid en de luchtvaartsector daarin, doorgaans weinig in de openbaarheid werd gebracht.

Mede vanwege de samenwerkingsafspraken tussen NAM en het Rijk, die lange tijd geheim zijn gebleven, wantrouwden veel Groningers het schadebeleid. NAM publiceerde pas in 2014 een schadeprotocol en handelde tot die tijd schademeldingen af zonder hierover verslag te doen of beleid bekend te maken. Gedupeerden waren veelal afhankelijk van telefoongesprekken met NAM. Omdat het CVW bleef handelen volgens het NAM-protocol, werkte op basis van een geheim contract met NAM, en winst maakte via zijn werkzaamheden, heerste onder burgers ontevredenheid en ophef over zijn werkwijze. In de onderhandeling over de vormgeving van publieke schadeafhandeling benadrukte de regio het belang van transparante en navolgbare schaderapporten. Ook de minister stelde dat 'beoordeling van mogelijke mijnbouwschade zowel procedureel als inhoudelijk transparant'²⁸ moest zijn. De publiekrechtelijke schadeafhandeling werd via het reguliere wetgevingsproces opgezet, waardoor burgers de beraadslaging en besluitvorming konden volgen. De TCMG en het IMG betrachtten meer openheid dan de voorgaande schademeldpunten: ze publiceerden per week de voortgang in schademeldingen en schadeafhandeling. Daarnaast lieten zij in de loop naar de waardedalingen en smartengeldregeling zien hoe en op basis van welke adviezen deze tot stand kwamen. Ten behoeve van de versterking kwamen de minister en de NCG na enige tijd met een online dashboard over de stand van zaken. Niettemin blijft de financiële afrekening van het publieke schadebeleid niet openbaar. Om bedrijfseconomische redenen wordt deze tot op heden geheimgehouden; Tweede Kamerleden klaagden over een inbreuk op hun budgetrecht; de Rekenkamer gaf aan de uitgaven niet te kunnen controleren. De leefbaarheidsmaatregelen waren het resultaat van (bestuurlijke) onderhandelingen tussen NAM, Rijk, provincie en gemeenten. Zowel de maatregelen van 2014-2018, die in een bestuursakkoord werden gepubliceerd, als de opbouw van het Nationaal Programma Groningen werden veelal als voldongen feit gepresenteerd aan volksvertegenwoordigers, hoewel de Tweede Kamer via de jaarlijkse budgetvaststelling invloed kon en kan uitoefenen.

De cases laten zien dat enigszins transparant over schadebeleid communiceren vaak gepaard gaat met de mogelijkheid tot inspraak in de opzet van het beleid, of in ieder geval reactie van gedupeerden opwekt waardoor het beleid gaandeweg kan worden aangepast. Zo lijkt openbaarheid in de totstandkoming van het schadebeleid vertrouwen te wekken. Betrokkenen bij de Noord/Zuidlijn waren erg te spreken over de betere banden met de omgeving die konden worden opgebouwd doordat de projectorganisatie open kon communiceren. Rondom Schiphol voldeed de overheid aan de juridische basiseisen van openbaarheid via publicatie van beleid en toelichting, maar was deze materie technisch of juridisch complex en niet altijd te doorgronden door burgers. In Groningen betekende de samenwerking tussen NAM en Rijk dat besluitvorming over het schadebeleid lange tijd niet openbaar was: private partij NAM wilde om bedrijfseconomische

28 *Kamerstukken II* 2018/19, 32849, nr. 137, p. 2.

redenen niet te veel inzicht geven en de overheid wees naar NAM gezien de aansprakelijkheidsverdeling. Geheime afspraken, zoals tussen Rijk en NAM en Centrum Veilig Wonen en NAM, leidden tot scepsis bij Groningers. Ook nu publieke regie plaatsvindt over het schadebeleid, wordt de financiële afrekening geheimgehouden. Het is om bedrijfseconomische redenen te begrijpen dat niet alles gedeeld kan worden. We zien aan de andere kant aan het relatieve succes van de TCMG/het IMG, die ‘met de billen bloot’ allerlei gegevens wekelijks beschikbaar maakten, dat wanneer burgers kunnen volgen wat er gebeurt, er een gedeelde kennisbasis kan ontstaan. Vervolgens moet de organisatie wel laten zien dat de beloofde beterschap qua resultaten en voortgang ook wordt gerealiseerd.

9.6.2 *Open over risico's*

Het tweede instrument waarmee de overheid openbaarheid in het schadebeleid kan nastreven, is open te zijn en actief informatie te verstrekken over risico's rond de schadeoorzaak. Als de schadeoorzaak voortduurt zullen burgers verwachtingen over het schadebeleid mede toetsen aan de risico's die zij nog denken te lopen. Leugens of halve waarheden komen doorgaans uit, zeker in crisissituaties waar alle informatievoorziening bijzonder nauwkeurig wordt gevolgd door gedupeerden en de media. Mogelijke onwaarheden die boven tafel komen verslechteren de relatie tussen burger en overheid dan verder. Bovendien kunnen risico's via open communicatie worden genormaliseerd. Voor een ieder kan immers schade optreden en burgers reageren minder aangeslagen als hen iets overkomt: niet alle pech kan weg.

De gemeente Amsterdam is meermaals op de vingers getikt rond haar gebrek aan transparantie over risico's bij de aanleg van de Noord/Zuidlijn. De herbezinning vanaf 2009 richtte zich dan ook expliciet op transparantie. Direct na het advies van de Commissie Veerman kwam de projectorganisatie met een ‘top 15 risico's’. Er werd gecommuniceerd via talloze bewoners- en ondernemersbijeenkomsten, mediapresentaties en persbijeenkomsten. Volgens projectorganisatie en belangenvertegenwoordiger Stichting Gijzelgracht wilde de omgeving liever juist worden voorgelicht en herwon het project en de organisatie op deze wijze aan geloofwaardigheid. Ook binnen de organisatie richtte men zich op openheid, zodat medewerkers werden aangemoedigd om risico's te benoemen zonder als stoorzender te worden weggezet. Een incident aan de Vijzelgracht in 2012 werd open en live gerapporteerd aan (sociale) media door de projectorganisatie, wat de bewoners op prijs stelden.

Er bestaat een vicieuze cirkel tussen openheid en beleving van geluidsoverlast: hoe meer men zich bezighoudt met de aanwezigheid van bronnen van geluidsoverlast, hoe meer men er last van heeft. Rondom Schiphol bestond daarnaast veel onenigheid tussen overheid en burger over de vraag hoe erg de geluidsoverlast *was* (op basis van meten of berekenen) en *zou worden* (op basis van aangekondigde vliegroutes en groeicijfers). Vanaf de jaren '70 normeerde het Rijk de risico's via geluidszones die bepalen hoe dichtbij de luchthaven gewoond en gewerkt mag worden. Doordat deze normeringen jarenlang werden overschreden en de overschrijdingen door de Rijksoverheid werden gedoogd, werd de omgeving steeds kritischer over informatie vanuit de overheid. Omdat de overlast

grotendeels werd berekend, in plaats van gemeten, en hiervoor meermaals verkeerde aannames werden gebruikt, wantrouwen omwonenden de resultaten en de informatievoorziening des te meer. Door deze informatieconflicten werd bovendien (meer van) de aandacht van omwonenden op het vliegtuiggeluid gericht, waardoor zij hier (nog) meer last van kregen.

De veiligheid van Groningers is jarenlang onvoldoende onderzocht en meegewogen door de Rijksoverheid, aldus de Onderzoeksraad voor Veiligheid. De Raad beval de overheid meermaals aan om transparanter te zijn over de onzekerheid en deze een rol te geven in de besluitvorming. Ook in het beleid rond de versterkingsopgave speelden risico's en onzekerheden een grote rol, maar deze informatie werd niet altijd goed door burgers begrepen. De veiligheidsgrenswaarde werd tijdelijk vastgesteld op een lagere waarde dan elders in Nederland, waardoor Groningers het idee kregen dat hun veiligheid minder belangrijk was dan die van medeburgers. Op basis van berekeningen werd tevens vastgelegd hoeveel en in hoeverre gebouwen versterkt moesten worden. De becijferingen waren uitermate complex en moeilijk te doorgronden door een gemiddelde burger. Bovendien waren zij gebaseerd op een door NAM ontwikkeld model, dat niet goed werd begrepen en dat vanwege de relatie met NAM werd gewantrouwd. Omdat de modellen en berekeningen jaarlijks, bijvoorbeeld door vermindering van de gaswinning, werden aangepast, wijzigde de lijst van te versterken gebouwen voortdurend. Sommige Groningers vertrouwden niet dat hun huis op basis van berekeningen eerst niet, en nu wél veilig zou zijn, vooral omdat de overheid had toegezegd te gaan versterken. Aan de onzekerheid en onduidelijkheid leek een (gedeeltelijk) einde te komen toen de overheid eind 2020 aankondigde om met eigen middelen compensatie te bieden aan eigenaren die volgens nieuwe veiligheidsberekeningen niet meer in aanmerking kwamen voor versterking. Groningers houden een element van onzekerheid over hun toekomst, want er kan niet met zekerheid worden gezegd hoelang de aardbevingen voort zullen duren, ook na sluiting van het gasveld.

Openbaarheid over risico's en mogelijke schade of overlast blijkt een ingewikkeld instrument. De overheid zal geen ongerustheid willen zaaien, maar lijkt dit juist sneller te oogsten als burgers de indruk hebben dat informatie wordt achtergehouden. Uit de casus uitbreiding van luchthaven Schiphol is gebleken dat de schade (geluidsoverlast) sterker wordt ervaren als men zich er meer bewust van is. Het aantal burgers dat gehinderd wordt zou daardoor kunnen stijgen terwijl het objectief meetbare geluid vermindert. Omdat de informatievoorziening wordt gewantrouwd, zullen gedupeerden zo mogelijk nog meer opletten op wat ze horen. Rondom precaire situaties zoals de geluidsoverlast bij Schiphol en de aardbevingsrisico's in Groningen doet de overheid er goed aan te bewerkstelligen dat onafhankelijk onderzoek plaatsvindt, waarna er open over risico's kan worden gecommuniceerd zonder dat burgers zich zullen afvragen of zij de informatievoorziening kunnen vertrouwen, omdat de overheid en/of private partij als schadeveroorzaker er belang bij hebben om risico's te onderschatten. Maar ook openbaarheid vanuit de ervaren schadeveroorzaker zelf kan een positief effect hebben: na de verzakkingen en de kentering van de Noord/Zuidlijn besloot de projectorganisatie om een incident juist helemaal uit te meten via eigen voorlichting. Dit was voor de bouwwereld ongewoon en wat onwennig, maar de omgeving stelde dit op prijs en herkende een veranderde projectorganisatie terug:

nu konden zij volgen wat de risico's waren en zien wat de projectorganisatie deed om problemen zo snel mogelijk te verhelpen. Zij hadden niet langer het idee dat er iets voor hen werd verborgen, waardoor de geloofwaardigheid van de organisatie verbeterde.

9.6.3 *Tussenconclusie: het belang van openbaarheid*

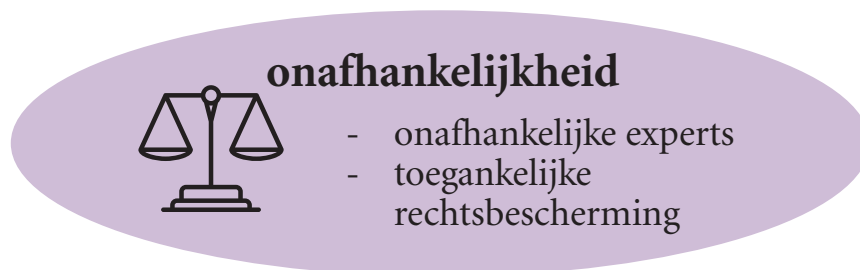
Een open houding kan resulteren in beter verwachtingenmanagement. Als burgers kunnen doorgronden hoe schadebeleid tot stand komt, kunnen zij inzien hoe en waarom de overheid besluit om te gaan met de gefaciliteerde schade. Zo kunnen burgers ook beter volgen wat de invloed van de (aansprakelijke) private partij is. Hoewel het voor de overheid aantrekkelijk bleek om zich aanvankelijk meer gesloten op te stellen, lijkt de gewijzigde opstelling van de projectorganisatie van de Noord/Zuidlijn en de TCMG/het IMG vruchten af te werpen. Door wekelijks over de voortgang te publiceren, ook als het niet zo snel gaat als beoogd, weten gedupeerden beter waar zij aan toe zijn. Het blijkt ingewikkeld om open over risico's te communiceren: overheden lijken huiverig om burgers te confronteren met mogelijke toekomstige schade of tegenslagen. Dit werkt echter averechts zodra schade optreedt en onderzoekscommissies raden dan ook aan om meer transparant risicobeleid te hanteren. Omwonenden van de Noord/Zuidlijn werden veelal gerustgesteld toen de projectorganisatie hen attendeerde op de aanwezigheid van risico's. Ook in Groningen wilden burgers liever vooraf horen dat er onzekerheden zijn, dan later ontdekken dat deze bestaan. Rondom Schiphol zien we dat veel wantrouwen bestaat over de informatievoorziening vanuit de overheid omdat daar meermaals fouten en onwaarheden zijn voorgekomen. Daardoor vertrouwen men de overheid tevens minder als toezichthouder en handhaver in het dossier. De overheid zou kunnen bewerkstelligen dat onafhankelijk onderzoek plaatsvindt wanneer burgers zich afvragen of zij de informatievoorziening vanuit de schadeveroorzaker(s) kunnen vertrouwen, vanuit de veronderstelling dat die partij er belang bij kan hebben om risico's te onderschatten. Openbaarheid kent zo verbanden met onafhankelijkheid: informatie moet van een betrouwbare bron komen. Daarnaast bestaat een verband met begrijpelijkheid en voorspelbaarheid. Openheid van zaken geven vermindert de onzekerheid bij burgers, zelfs als juist moet worden gecommuniceerd dat er onzekerheden blijven bestaan. Burgers voelen zich serieus genomen en kunnen hun verwachtingen over toekomstige schade bijstellen. In tabel 9.4 worden op hoofdlijnen de conclusies over dit principe en de onderliggende beleidsinstrumenten op schematische weergave gepresenteerd.

	 Aanleg Noord/ Zuidlijn	 Uitbreiding luchthaven Schiphol	 Gaswinning in Groningen
 Openbaarheid	Veermanadvies resulteerde in strategisch inzetten transparantie, wat de geloofwaardigheid van overheid verbeterde en resulteerde in meer tevredenheid en vertrouwen.	Hoewel overheden probeerden open te communiceren, bleek beleid te complex en zorgden rekenfouten en gedogen voor scepsis over risico's, wat bij sommige gedupeerden resulteerde in ontevredenheid en wantrouwen.	Verhouding met private partij NAM zorgde voor gebrek aan transparantie; sinds publiekrechtelijk traject werd ingezet op meer openheid maar er moet nog veel vertrouwen worden herwonnen.
<i>Open over totstandkoming schadebeleid</i>	Overheid maakte gebruik van reguliere kanalen om beleid en onderbouwing te publiceren. Dit leek beperkt effect te hebben op tevredenheid of vertrouwen.	Publicatie via reguliere kanalen; hoewel gepoogd werd aanvullend te communiceren en onderbouwen bleek materie veelal te ingewikkeld, waardoor effect op tevredenheid en vertrouwen beperkt bleef.	Vanwege betrokkenheid NAM beperkte openheid; het publiekrechtelijke proces kende (veel) meer publiciteit, hoewel financiële afrekening enigszins vaag bleef. Door het langdurige gebrek aan openheid waren veel gedupeerden ontevreden en wantrouwend.
<i>Open over risico's</i>	Omgeving werd eerst verrast door risico's. Na Veerman werd transparantie expliciet uitgangspunt; dit werd op prijs gesteld en wekte vertrouwen.	Onder een groep omwonenden bestaat scepsis en wantrouwen over risico's en overlast, mede door gedogen overschrijdingen en eerdere fouten in informatievoorziening vanuit de overheid.	Risico's en onzekerheden speelden grote rol in onveiligheidsgevoelens. Informatie en toezicht van overheid werd lange tijd onvoldoende geacht waardoor ontevredenheid, wantrouwen en onzekerheid over aardbevingen bleef ook na vermindering gaswinning.

Tabel 9.4 Analyse van de toepassing van het principe en instrumenten van openbaarheid per casus en in hoeverre zij succesvol lijken te zijn geweest wat betreft tevredenheid en vertrouwen van gedupeerden.

9.7 Onafhankelijkheid

Burgers blijken integriteit en integer bestuur te gebruiken als een van de graadmeters waarmee zij bepalen of de overheid te vertrouwen is. In het geval van schadebeleid gaat het dan vooral over het voorkomen van bias bij autoriteiten die de schade bepalen. Zoals ook geldt ten opzichte van de vorige principes gaat het hier veelal om *ervaren* onafhankelijkheid en het voorkomen van de *schijn* van partijdigheid of vooringenomenheid. Burgers dienen te ervaren dat hun aanvragen worden beoordeeld op basis van onafhankelijke expertise, en toegankelijke rechtsbescherming kan als vangnet verder bijdragen aan herstel van vertrouwen.



9.7.1 *Onafhankelijke expertise*

Een eerste instrument om onafhankelijkheid in het schadebeleid te bevorderen is het inschakelen van onafhankelijke deskundigen. Als schade is ontstaan, moeten veel feiten worden vastgesteld: hoe is de schade ontstaan (causaliteit), wat is de omvang van de schade en wat is een redelijke vergoeding voor die schade? Deze vragen beantwoorden vraagt technische en juridische kennis. Het is dus niet verwonderlijk dat veel experts worden betrokken bij schadeprocedures. De onafhankelijkheid van die experts is een belangrijk punt voor een vertrouwen-wekkende afhandeling van schade. De experts mogen geen relatie hebben met de schadeveroorzaker of met de overheidsinstantie die de schade faciliteerde. De slager mag niet zijn eigen vlees keuren. Omdat de overheid betrokken is geweest bij het faciliteren van de schade, zal ook de overheid veelal niet als onpartijdig worden gezien. Zij kan daarom andere, onafhankelijke, expertise laten meewegen in beslissingen rondom schadeafhandeling.

Het Schadebureau van de Noord/Zuidlijn was door het college van B&W en de gemeenteraad van Amsterdam opgezet als onafhankelijke instantie, los van de projectorganisatie en los van het gemeentebestuur. Gedupeerden gaven aan dat het Schadebureau in hun ervaring was 'gericht op een objectieve afhandeling van schade en nadeelcompensatie.'²⁹ Medewerkers stelden hun onafhankelijkheid ten opzichte van de projectorganisatie op prijs omdat dit hen in staat stelde cou-lance te tonen en zorgvuldig met publiek geld om te gaan. Zij konden richting ge-dupeerden de boodschap centraal stellen dat zij er slechts voor tijdige en correcte behandeling van schadeclaims waren. Het Schadebureau maakte daarnaast ge-bruik van de expertise van een onafhankelijke Schadecommissie om te adviseren over claims. Hoewel de onafhankelijke positie ook betekende dat de gemeente niet kon bijsturen als procedures lange doorlooptijden en hoge transactiekosten kenden (waar ondernemers ontevreden over waren), bleef de gemeente bij het belang van de onafhankelijkheid van de Schadecommissie. Het Schadebureau maakte bij het vaststellen van claims rond de verzakkingen tevens gebruik van externe onafhankelijke schade-experts. Na de verzakkingen en het advies van de Commissie Veerman werd bovendien een Projectcommissariaat ingesteld als onafhankelijk orgaan, dat moest helpen bij projectbeheersing en -voortgang en als intermediair tussen gemeentebestuur en projectorganisatie functioneerde. Het

²⁹ Gemeentelijke Ombudsman 3 december 2009, p. 1-2.

Projectcommissariaat trad ook naar buiten en was toegankelijk en open richting de omgeving als controlerend aanspreekpunt.

Ook het Schadeschap Luchthaven Schiphol kende een onafhankelijke positie. De besliscommissie en adviescommissie bestonden uit externe deskundigen, om te bewerkstelligen dat de besluiten zowel door overheid, luchtvaartmaatschappijen als omgeving als legitiem werden geacht. Betrokkenen gaven aan dat het Schadeschap in hun ervaring relatief in de luwte bleef binnen het Schipholdossier en schreven dit toe aan de onafhankelijke positie. Zij hadden het idee dat burgers vertrouwden dat het Schap zorgvuldige beslissingen nam; de onpartijdigheid of deskundigheid van het Schap is ‘niet of nauwelijks onderwerp van discussie’³⁰ geweest. Gedurende de GIS-projecten werd minder expliciete nadruk gelegd op onafhankelijkheid, hoewel gebruik werd gemaakt van externen om het benodigde isolatieonderzoek uit te voeren, isolatiematerialen aan te brengen en controlemetingen uit te voeren. Ook het bestuur van Stichting Leefomgeving Schiphol was onafhankelijk, hoewel bewonersvertegenwoordigers uit de Omgevingsraad van mening waren dat haar besluitvorming ondoorzichtig was. Andere betrokkenen waren tevreden met de rol van de Stichting als ‘onafhankelijk aanspreekpunt ... voor mensen die veel overlast ervaren’.³¹ Hoewel het bestuur formeel onafhankelijk was, kan in de Raad van Toezicht de schijn van partijdigheid niet worden uitgesloten: zij bestond uit de financiers en daarmee directe betrokkenen van het Schipholdossier.

De verstrengeling van publieke en private belangen bij de gaswinning betekende dat veel Groningers niet alleen argwanend tegenover NAM stonden, maar ook tegenover de inmenging van de overheid in het schadebeleid. Toen NAM verantwoordelijk was voor de schadeafhandeling klonken klachten over de objectiviteit van de procedure en de ingeschakelde taxateurs. NAM bemoeide zich met zowel de opzet als uitvoering van schadeafhandeling via het – door haar gecontracteerde doch aanvankelijk als onafhankelijk of ‘op afstand zijnde’ aangekondigde – Centrum Veilig Wonen. Gedupeerden vertrouwden de deskundige en eerlijke afhandeling van hun claims via het CVW onvoldoende. Ook de afhankelijke houding van het CVW jegens NAM in de versterkingsopgave werd bekritiseerd. In de overgang naar publieke schadeafhandeling werd vanuit Groningen benadrukt dat het ministerie van EZK ook als ‘slager’ kon worden gezien en belangen gescheiden dienen te worden. De minister noemde de onafhankelijkheid van de nieuwe Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen ‘van groot belang voor de geloofwaardigheid van het nieuwe stelsel en voor het vertrouwen van burgers in de schadeafhandeling’.³² De TCMG stelde haar eigen werkwijze vast en schakelde louter onafhankelijke deskundigen in, wat resulteerde in vertraging van de schadeafhandeling omdat onvoldoende onafhankelijke deskundigen beschikbaar bleken. Ook opvolger het IMG kende een onafhankelijke positie, wettelijk geregeld via de instelling van een zbo, en gedupeerden en belangenvertegenwoordigers leken tevreden over zijn status. De onafhankelijkheid van de publieke regie over de versterking werd daarentegen bemoeilijkt doordat gebruik

30 Van Ravels 2019, p. 44.

31 *Evaluatie convenant omgevingskwaliteit* 2013, p. 28.

32 *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 423, p. 3.

werd gemaakt van een door NAM ontwikkeld rekenmodel. Dit kwam de minister op veel kritiek te staan. Onafhankelijkheid bleek keer op keer van belang in Groningen: een drietal aanvullende instanties rondom de schadeafhandeling en versterking – de Onafhankelijke Raadsman, de Commissie Bijzondere Situaties en de Arbiters Bodembeweging – hechtten veel belang aan hun onafhankelijke positie en werden mede daardoor goed vertrouwd door de regio. Bij de leefbaarheidsprogramma's werd over het algemeen minder gebruikgemaakt van onafhankelijke expertise. Veel aanvragen voor leefbaarheidsprogramma's werden door betrokkenen vanuit NAM of provincie beoordeeld, maar soms werd gebruikgemaakt van (teams van) experts. Hoewel het bestuur van de Economic Board Groningen onafhankelijk opereerde, werd de Raad van Commissarissen aangewezen door NAM en overheden. Het Nationaal Programma Groningen ontving aanvankelijk kritiek omdat regionale bestuurders gemeentelijke of provinciale plannen moesten goedkeuren; het stelde daarna een onafhankelijke beoordelingscommissie in.

De drie cases overziend kan worden geconcludeerd dat waar de schijn van partijdigheid optreedt, zoals bij verschillende instanties in Groningen of de raad van toezicht van Stichting Leefomgeving Schiphol, schadelijdende burgers wantrouwen zullen uiten. Hoewel het logisch is dat bestuurders enige grip op het schadebeleid willen houden, lijkt het aan te bevelen om toch zo veel mogelijk gebruik te maken van (het advies van) onafhankelijke experts als het gaat om schadebepaling. Dit kan dan gaan om het overdragen van beslisbevoegdheden aan een onafhankelijke commissie, maar ook om het gebruikmaken van een onafhankelijke adviescommissie. Als deze commissies moeten handelen via een door de schadeveroorzaker – private partij of overheid – opgesteld protocol, kan echter alsnog een schijn van afhankelijkheid optreden. Het is daarom van belang dat zulke commissies zo veel mogelijk hun eigen werkwijze kunnen bepalen. In het relatieve succes van het Schadebureau Noord/Zuidlijn, het Schadeschap Luchthaven Schiphol en de TCMG/het IMG, zien we dat organisaties die zo veel mogelijk hun eigen werkwijze mogen bepalen – binnen bepaalde wettelijke kaders – meestal worden vertrouwd wat betreft hun deskundigheid en onpartijdigheid. Overigens is het daarbij meer vertrouwenwekkend als deze onafhankelijke experts begripvol overkomen naar de gedupeerden. De experts in de Schadecommissie van de Noord/Zuidlijn en de adviescommissie van het Schadeschap Schiphol werden door sommigen intimiderend geacht; taxateurs en schade-experts van NAM en CVW werden op hun gedrag bekritiseerd. De overheid kan via haar schadebeleid aansturen op begripvolle deskundigen, door hen trainingen te laten volgen en te wijzen op beoogde ruimhartigheid. Daarnaast kan zij in de regelgeving aanmoedigen dat bepaalde schade wordt vergoed door bijvoorbeeld gebruik te maken van omgekeerde bewijslast of gestandaardiseerde vergoedingen.

9.7.2 *Toegankelijke rechtsbescherming*

Als tweede instrument om onafhankelijkheid te bekrachtigen, kan de overheid mogelijkheden voor toegankelijke rechtsbescherming opnemen in het schadebeleid. Mochten burgers twifelen aan de juistheid van een beslissing is het te prefereren dat de schadeprocedure een laagdrempelige mogelijkheid voor rechterlijke toetsing kent. Als vertrouwen in de overheid laag is, kan een institutioneel ingebedde

controlemogelijkheid een belangrijke toevoeging vormen. Gedupeerden zien de rechterlijke macht veelal als manier om tot rechts- en daarmee waarheidsvinding te komen. De overheid kan schadebeleid derhalve vertrouwenwekkender maken door burgers een toegankelijke manier te bieden om een onafhankelijke toets op hun schade en schadeafhandeling te laten uitvoeren door de rechter dan wel via een andere geschilbeslechter een *second opinion*-mogelijkheid te bieden.

In het schadebeleid van de Noord/Zuidlijn verschilde de aard van de rechterlijke toetsing. De vergoedingen van bouwschade en de praktische leefbaarheidsmaatregelen waren privaatrechtelijk van aard en konden via de civiele rechter worden aangevochten. De casco-/funderingsregeling, nadeelcompensatieverordening en tegemoetkomingsregeling werkten via aanvragen waar door het college van B&W op zou worden besloten. Dergelijke besluiten waren Awb-besluiten en dus stond de reguliere bestuursrechtelijke procedure rond bezwaar en beroep open. Er is echter weinig gebruikgemaakt van deze mogelijkheden. Betrokkenen waren verrast over de kleine aantallen juridische procedures en schreven deze toe aan omgevingsmanagement en de leefbaarheidsmaatregelen. Aan de andere kant gaven ondernemers en omwonenden aan dat zij het idee hadden dat juridische procedures weinig soelaas zouden bieden vanwege de sterke juridische positie van de gemeente. Sommige ondernemers wilden bovendien geen bezwaar indienen omdat zij een langere procedure met het Schadebureau niet zagen zitten. Vanuit de omgeving spande men zich daarom in om de stap tot rechterlijke toetsing te voorkomen door goede relaties te onderhouden met het Schadebureau, de Schadecommissie en het Projectcommissariaat.

Bij het Schadeschap Luchthaven Schiphol bestond de reguliere bestuursrechtelijke bezwaar- en beroepsmogelijkheid. Hiervan is veel gebruikgemaakt. Omdat sprake was van relatief onontgonnen juridisch terrein, wilde men via het oordeel van de rechter achterhalen of het ingezette beleid was te rechtvaardigen. De bezwaarprocedure bood de mogelijkheid om de beslissing aan verzoekers in persoon te kunnen uitleggen, waardoor zij de onderbouwing van de besluiten beter begrepen. Ook tijdens de geluidsisolatieprojecten, die op basis van beschikkingen werden uitgevoerd, kon gebruik worden gemaakt van de bestuursrechtelijke bezwaar- en beroepsprocedure, hoewel de totale aantallen daar laag lijken te zijn geweest. De Stichting Leefomgeving Schiphol werd in 2014 door de bestuursrechter aangemerkt als zijnde geen bestuursorgaan, waardoor geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming meer open stond voor haar besluiten. De Stichting hield via een klachtenprocedure een eigen versie van de bezwaarmogelijkheid aan. Hier is sindsdien zeer weinig gebruik van gemaakt.

Omdat NAM de aansprakelijke partij was voor de schade in Groningen en de overheid zich lange tijd afzijdig hield in het schadebeleid, was sprake van civielrechtelijke rechtsbescherming. De minister van EZ zette aanvankelijk in op aanvullende alternatieve geschilbeslechting via arbitragemogelijkheden. De laagdrempelige procedure bij de Arbiters werd op prijs gesteld door Groningers, maar de Arbiters kregen niet altijd gelegenheid om definitief te beslechten. Hoewel Groningers aangaven terughoudend te zijn om via de rechter schade vergoed te krijgen, zijn via een tiental civiele rechtszaken tegen NAM grote veranderingen in het schadebeleid teweeggebracht, voornamelijk in de afhandeling van waardedaling en immateriële schade. Nadat het Rijk de schadeafhandeling van NAM overnam, introduceerde zij een publiekrechtelijk beleid met een bestuursrechtelijke

rechtsbescherming. De minister gaf aan dat via het bestuursrechtelijke kader van de TCMG/het IMG zorgvuldige besluitvorming kon worden genormeerd en ongelijkheid tussen partijen kon worden verholpen. Tegelijkertijd bleef de mogelijkheid voor burgers openstaan om NAM (en eventueel EBN) aansprakelijk te stellen bij de civiele rechter, waarvoor dan geen aanvraag bij het IMG kon worden ingediend. Het aantal ingediende bezwaren bij de TCMG/het IMG is relatief gezien beperkt; desondanks zijn de absolute aantallen groot vanwege de massaliteit van het totale aantal claims. Andere onderdelen van het schadebeleid kennen geen toegankelijke rechtsbescherming, zoals het Koopinstrument; de meeste leefbaarheidsmaatregelen zoals uitgevoerd door private of maatschappelijke organisaties; en de versterkingsopgave toen deze werd uitgevoerd door het privaatrechtelijke Centrum Veilig Wonen. Sinds de publiekrechtelijke aanpak worden per adres bestuursrechtelijke versterkingsbesluiten genomen, waartegen bezwaar en beroep openstaat; ook hier is het aantal ingediende bezwaren beperkt, hoewel vanwege de vertraging in de versterkingsopgave tevens nog weinig besluiten zijn genomen.

In de vergelijking van de drie cases is te constateren dat er veelal publiekrechtelijke rechtsbescherming openstaat voor burgers als de overheid besluit om een actieve rol te spelen in het schadebeleid, hoewel zij zich soms ‘verschuilt’ achter een privaatrechtelijke organisatie. De tevredenheid over deze rechtsbescherming verschilt. Hoewel de bezwaarmogelijkheid met zich mee kan brengen dat interactie tussen verzoeker en beslisser plaatsvindt, wensen sommigen geen langere procedure met een – in hun ogen – ‘zuinige’ beslisser. Dit zou kunnen worden verholpen door de onafhankelijkheid van een bezwaaradviescommissie te belichten, die daarmee een relatief eenvoudige en laagdrempelige *second opinion*-mogelijkheid biedt. Die functie werd binnen het civielrechtelijke kader in Groningen succesvol vervuld door de Arbiters, hoewel zij niet over de schadeomvang mochten beslissen en het geschil daardoor veelal voortduurde. De overheid doet er dus goed aan om sterk in te zetten op toegankelijke rechtsbescherming door een (bestuurs-)rechter of een arbiter bij geëscaleerde relaties als vangnet in de gelegenheid te stellen op laagdrempelige wijze een geschil definitief te beslechten zodat een einde wordt gemaakt aan de onzekerheid die burgers na schade kunnen beleven.

9.7.3 *Tussenconclusie: het belang van onafhankelijkheid*

De mate waarin het oordeel van een onafhankelijke derde gewenst is, hangt af van de mate van vertrouwensverlies van de burger in de overheid. Als de verhoudingen nog enigszins in orde zijn – zoals we zagen in Amsterdam – kunnen burger en overheid er meestal samen uit komen, maar als de relaties verzuurd zijn, zal een onafhankelijk oordeel nodig zijn. Dat onafhankelijke oordeel kan geen schijn van partijdigheid verdragen doordat wordt gehandeld via een door de schadeveroorzaker bepaald stramien, zoals we zagen bij het CVW. Omdat bij schade veelal technische en juridische afwegingen moeten worden gemaakt over de toerekenbaarheid van de schade, is het voor burgers belangrijk dat die afwegingen niet worden verricht door de veroorzaker(s) van de schade. Het kan daarbij aan te raden zijn om de onafhankelijke experts instrumenten mee te geven om ruimhartigheid te kunnen betrachten, zoals omkering van de bewijslast of het

faciliteren van een gestandaardiseerde schadeaanpak. Op deze manier zullen onafhankelijke experts de zaak zo veel mogelijk vanuit het perspectief van de aanvrager bekijken; ervan uitgaan dat de schade aan de overheid of private partij toe te rekenen is; en vanuit het perspectief van de aanvrager zo eenvoudig en begrijpelijk mogelijk tot schadebepaling kunnen komen. Vervolgens dient een *second opinion*-mogelijkheid te bestaan voor burgers die twijfelen aan de juistheid van de beslissing. De *second opinion* kan worden geboden door een onafhankelijke, zich naar buiten profilerende, bezwaaradviescommissie of arbiter. Deze opties zijn het eenvoudigst, laagdrempelig en het minst kostbaar voor een burger. Hiernaast dient toegankelijke rechtsbescherming te worden geboden, zodat burgers – in het geval zij het vertrouwen in de schadeveroorzakende uitvoerende overheid zijn verloren – aan de rechterlijke macht een onafhankelijk oordeel kunnen vragen en zeker wordt gesteld dat definitief kan worden beslecht. In tabel 9.5 worden op hoofdlijnen de conclusies over dit principe en de onderliggende beleidsinstrumenten op schematische weergave gepresenteerd.

	 Aanleg Noord/ Zuidlijn	 Uitbreiding luchthaven Schiphol	 Gaswinning in Groningen
 Onafhankelijkheid	De onafhankelijke positie van het Schadebureau werd op prijs gesteld en resulteerde in tevredenheid en vertrouwen.	De onderdelen van het schadebeleid werden grotendeels uitgevoerd door onafhankelijke instanties en kenden veelal bestuursrechtelijke rechtsbescherming, wat leek te resulteren in tevredenheid en vertrouwen.	Aanvankelijke rolverdeling zorgde voor schijn van partijdigheid, ontevredenheid en wantrouwen. Dit verbeterde door onafhankelijke publiekrechtelijke schadeafhandeling en uitspraken van de civiele rechter, waardoor een gemêleerd beeld ontstaat van het effect op vertrouwen; er was eerder vertrouwen in rechters dan in overheid die schadebeleid opzette.
<i>Onafhankelijke expertise</i>	Veel waarde werd gehecht aan inzet onafhankelijke deskundigen en beslissers bij Schadebureau en Schadecommissie. Deze aanpak betekende relatief veel tevredenheid en vertrouwen vanuit gedupeerden.	Schadeschap en Stichting Leefomgeving waren onafhankelijk gepositioneerd, eveneens waren ingeschakelde experts onafhankelijk. Dit had positieve effecten op hun imago en tevredenheid en vertrouwen gedupeerden. Onafhankelijkheid bij geluidsisolatieprojecten minder van belang, maar dit leek beperkt effect op tevredenheid of vertrouwen te hebben.	In privaatrechtelijke afhandeling was veel kritiek op afhankelijkheid van private partij NAM, wat resulteerde in ontevredenheid en wantrouwen. Het publiekrechtelijke schadebeleid werd expliciet onafhankelijk belegd, wat werd gewaardeerd door gedupeerden en vertrouwen langzaam leek te herstellen.

<i>Toegankelijke rechtsbescherming</i>	Hoewel de meeste onderdelen van het schadebeleid bestuursrechtelijke rechtsbescherming kenden, werd hier beperkt gebruik van gemaakt; veel burgers probeerden gang naar rechter te voorkomen omdat zij beperkt vertrouwen hadden in de uitkomsten vanwege de positie, tijd en middelen van de gemeente. Het beperkte gebruik kan echter ook worden gezien als teken van tevredenheid en vertrouwen over het ingezette schadebeleid; <i>second opinion</i> rechter schijnbaar niet nodig.	Isolatieprojecten en Schadeschap kenden bestuursrechtelijke rechtsbescherming; Stichting Leefomgeving Schiphol bleek geen bestuursorgaan waardoor slechts civielrechtelijke bescherming resteerde. Bij procedures Schadeschap werd veel gebruikgemaakt van bestuursrechtelijke toetsing, en deze mogelijkheid leek te resulteren in meer tevredenheid en vertrouwen bij gedupeerden.	Hoewel niet altijd sprake was van laagdrempelige rechtsbescherming hebben burgers verbeteringen en meer vergoedingen in het schadeproces afgedwongen via civiele rechter, wat resulteerde in een meer bevredigende schadeafhandeling en vertrouwen in de (civiele) rechter. Onder publiekrechtelijke regime werd bestuursrechtelijke rechtsbescherming geïntroduceerd; nog onduidelijk welk effect dit op tevredenheid of vertrouwen zal hebben.

Tabel 9.5 Analyse van de toepassing van het principe en instrumenten van onafhankelijkheid per casus en in hoeverre zij succesvol lijken te zijn geweest wat betreft tevredenheid en vertrouwen van gedupeerden.

9.8 Voortvarendheid

Hoewel de voorgaande principes van belang blijken bij het vormgeven van een vertrouwenwekkend schadebeleid, betekenen zij niet dat het beleid of de procedure zo zorgvuldig moeten worden vormgegeven dat de schadeafhandeling oneindig duurt; steeds moet een balans worden gezocht tussen de bovenstaande principes en het principe om de schade binnen een redelijke tijdsperiode af te handelen. Onzekerheid, zoals over of schade wel vergoed zal worden, is voor het menselijk brein erg vermoeiend. ‘Verblijven’ in een schadeprocedure is daarmee mentaal belastend. De overheid dient proactief te handelen om de schadeafhandeling zo goed maar (daarmee) ook zo snel mogelijk te doen plaatsvinden. Zij kan een gevoel van voortvarendheid creëren door redelijke termijnen na te streven, een gestandaardiseerde of forfaitaire aanpak te hanteren, en een duidelijk tijdspad te creëren voor het schadeveroorzakende project en het schadebeleid.



voortvarendheid

- redelijke termijnen
- standaardisering
- duidelijk tijdspad

9.8.1 Redelijke termijnen

Het eerste instrument om voortvarendheid binnen het schadebeleid na te streven is het introduceren en naleven van redelijke termijnen. Binnen de juridische discipline wordt veel waarde gehecht aan het waarborgen van rechtszekerheid, waaronder onder meer wordt verstaan dat zowel burger als overheid binnen een redelijke termijn weten waar zij aan toe zijn. Ook in de vorm van het dienstbaarheidsbeginsel is aandacht voor het voorkomen van (onnodig) langdurige procedures: tijd besparen door burgers zo veel als redelijk en mogelijk is te begeleiden, is niet alleen goed voor de burger, maar ook voor de overheid. Daarnaast is uit empirisch onderzoek bekend dat gedupeerden procedures beter beoordelen als zij als voortvarend worden ervaren.

Hoewel de gemeente Amsterdam in de nadeelcompensatieverordening voor de Noord/Zuidlijn had opgenomen dat de procedure hooguit een jaar zou duren, werd deze termijn niet gehaald. Doordat de Schadecommissie de regeling zorgvuldig invulde en uitvoerde, duurden procedures twee tot drie jaar. Hoewel de directeur van het Schadebureau een mandaat kreeg op kleine schadeverzoeken te besluiten en voorschotten werden uitgekeerd, vroegen deze alsnog adviescapaciteit en gaven ondernemers aan te vrezen dat zij de voorschotten moesten terugbetalen, waardoor hun onzekerheid voortduurde. De Commissie Veerman beval aan om de procedures van schadeopname, -herstel en -vergoeding te versnellen. Kleine claims zouden zo veel mogelijk informeel moeten worden afgehandeld, waardoor tevens kon worden bespaard op deskundigen en procedures. Hiernaast drong de Commissie succesvol aan op het vaker betalen van voorschotten en het instellen van een 'vliegende brigade', wat op prijs werd gesteld door de omgeving. In de nieuwe nadeelcompensatieverordening uit 2011 werd de mogelijkheid opgenomen dat het Schadebureau zonder tussenkomst van de Schadecommissie zou beslissen, als de verzoeker hiermee akkoord ging; dat resulteerde inderdaad in snellere besluitvorming. De onverplichte tegemoetkomingen aan omwonenden kenden aanvankelijk een enkel uitbetalingsmoment achteraf, maar vanaf 2010 werden zij iedere zes maanden verstrekt. Zij werden in het leven geroepen omdat de gemeenteraad het 'te omslachtig en te tijdrovend'³³ achtte voor omwonenden om nadeelcompensatie voor hun gemiste woongenot te claimen. Tot slot werden de leefbaarheidsmaatregelen zo snel mogelijk uitgevoerd: de omgevingsmanagers hadden via mandaat handelingsbevoegdheid gekregen voor kleine bedragen. Dit werkte volgens betrokkenen effectief en doelmatig.

De organisatie van de isolatiemaatregelen rondom Schiphol opereerde lange tijd onvoldoende voortvarend. Omwonenden vonden de procedures te lang duren en verlangden minder bureaucratie en meer flexibiliteit. In de Regeling geluidwerende voorzieningen werden aanvankelijk kortere termijnen gegeven voor burgers om te reageren dan voor de minister om te handelen. Veel van de vertraging in het project was het resultaat van overleg met bewoners, dat langer duurde dan was voorzien. Bij GIS-3 werden de termijnen voor burgers dan ook verruimd en verplichtingen aan de minister opgelegd. Het lukte de projectorganisatie via

33 Gemeentebled 2004, afd. 3A, nr. 252/628.

deelprojecten en betere dialoog met omwonenden om de uitvoeringstijd flink terug te dringen. Ook bij het Schadeschap trad vertraging op. Hoewel in de regelgeving rond het Schadeschap sprake was van redelijke termijnen, werden deze in de praktijk stelselmatig overschreden. Verzoekers moesten vijf tot zes jaar wachten op de besluiten en nog een à twee jaar op de beslissingen op bezwaar. Het kostte de adviescommissies tijd om een consistente lijn te ontwikkelen en men moest wachten op jurisprudentie vanwege relatief onontgonnen juridische materie. De uitvoeringsorganisatie was bovendien lange tijd onderbezet. In de herziening van de werkwijze van het Schadeschap werd besloten om de adviesfase in te korten en om de uitvoering te versnellen via beter procesmanagement en een sjabloonachtige werkwijze. Hoewel burgers hierdoor uit de onzekerheid rond hun procedure kwamen, bleven velen ontevreden over de uiteindelijke, lange duur van het proces. Ofschoon de Stichting Leefomgeving Schiphol niet meer onder de Awb viel, trachtte het bestuur diens termijnen te handhaven. Nadat de gebiedsgerichte projecten uit de eerste tranche vertraging opliepen, zette de organisatie voor de tweede tranche in op kleinschaligere en deelprojecten om de voortgang beter te kunnen bewaken. De Stichting stelde tevens een laagdrempelig initiatievenfonds in om meer kleine, snel te realiseren projecten aan te moedigen.

Tijdens de aanvankelijke afhandeling van de bevingsschade in Groningen door NAM werd geklaagd over te lange termijnen, vooral bij complexe gevallen. Ook het CVW kende langere en oplopende doorlooptijden dan in het protocol aangegeven. De Onafhankelijke Raadsman weet dit aan een onduidelijk protocol en de vele betrokken partijen, maar volgens het CVW was dit het gevolg van de aangevraagde contra-expertise. Omdat contra-expertise echter werd aangevraagd door Groningers die twijfelden aan de rapporten, konden de lange doorlooptijden tevens NAM worden aangerekend als opsteller van het schadeprotocol waarlangs de deskundigen moesten beslissen. Ook de afhandeling van ‘oude schadegevallen’ – die NAM nog afhandelde terwijl nieuwe gevallen onder het publiekrechtelijke systeem vielen – liep vertraging op, deels omdat veel gedupeerden het oordeel van de Arbiters Bodembeweging vroegen. De Onafhankelijke Raadsman signaleerde tevens dat gedupeerden kort de tijd kregen om te reageren terwijl de afhandeling vanaf de zijde van NAM lang duurde. Het lukte ook de publiekrechtelijke afhandeling via de TCMG aanvankelijk niet om voortvarend op te treden. De TCMG kreeg vanwege de pauze in de schadeafhandeling te maken met een grote achterstand. Hoewel zij poogde te handelen via reguliere bestuursrechtelijke termijnen waardoor de hele procedure maximaal vijftien maanden zou duren, bleek dit vanwege capaciteitsproblemen niet haalbaar. Via een stuwmeerregeling werd een inhaalslag gemaakt, maar de TCMG/het IMG bleef wekelijks meer aanmeldingen ontvangen dan zij kon verwerken. Hoewel de toename van verzoeken een teken van herstellend vertrouwen leek te zijn, leed de TCMG zo onder haar eigen succes. De minister beaamde dat de meeste aandacht in het Groningse schadebeleid lange tijd uitging naar precisie, onafhankelijkheid en rechtszekerheid; dat dit ten koste is gegaan van de snelheid; en dat deze balans als onrechtvaardig werd ervaren. Toen het IMG van start ging en ook compensatie voor waardedaling en immateriële schade zou gaan bieden, besloot de minister om de inwerkingtreding van de beslistermijn van 8 weken uit de Tijdelijke wet Groningen op te schorten omdat vanwege de verwachte hoeveelheid aanvragen, opstartproblemen en de coronacrisis niet werd verwacht dat deze kon worden gehandhaafd. Bij de

uitkering van de waarderegeling werd gekozen om gebiedsgewijs uit te keren en niet alle aanvragers tegelijkertijd in de gelegenheid te stellen een verzoek in te dienen. Het IMG probeerde op deze wijze aanvragers zo snel mogelijk te kunnen helpen en de afhandeling stapsgewijs te laten plaatsvinden.

Voortvarendheid, zeker in de vorm van redelijke termijnen, moet dus worden afgewogen tegen zorgvuldigheid. Hoewel de gemeente Amsterdam eerst geneigd was zo zorgvuldig mogelijk iedere schadeclaim te beoordelen, besloot zij – na externe druk – dat de extra tijd die deze zorgvuldigheid vergde niet opwoog tegen het doel van de nadeelcompensatieverordening, namelijk het tijdig compenseren van schadelijdende ondernemers. Ook betrokkenen bij het Schadeschap Schiphol en de afhandeling van fysieke schade in Groningen gaven aan dat zorgvuldigheid en precisie belangrijker werden geacht dan snelheid in de procedure. Hierdoor bleven burgers relatief lang in onzekerheid, wat het vertrouwen van de burger geen goed heeft gedaan. In het geval van het Schadeschap en het NAM-schadeprotocol was het bovendien zo dat onduidelijkheid bestond over de toepassing van de reglement(en) door experts en adviescommissies, wat vertraging opleverde. De overheid kan overwegen om van tevoren een beleidslijn uit te zetten of pilotzaken naar de hoogste rechter te brengen, zodat minder hoeft te worden gewacht op adviezen of jurisprudentie. Ten slotte moet worden opgemerkt dat voortvarendheid in een procedure soms afwezig blijft doordat *second opinions* of contra-expertise worden gevraagd, zoals in Groningen. Daarin zien we dat voortvarendheid niet voor iedereen belangrijker is dan de rechts- en waarheidsvinding die via onafhankelijke toetsing kan worden bereikt. Mocht de overheid voortvarendheid nastreven, kan een begrijpelijke en relatief ruimhartige schadebepaling er eerder toe leiden dat er geen *second opinion* wordt gevraagd door burgers, doordat zij het gevoel hebben rechtvaardig te zijn gecompenseerd.

9.8.2 Standaardisering

De tweede stap om tot meer voortvarend schadebeleid te komen is het invoeren van een gestandaardiseerde schadeberekening en -vergoeding. Als schade is ontstaan, moet worden vastgesteld hoe groot de schade precies is. Dit kan lange schadeopnames en ingewikkelde berekeningen vergen. Door met gestandaardiseerde (ook wel ‘forfaitaire’) bedragen of categorieën te werken, hoeft men minder tijd te besteden aan schadeopnames. Ook wordt door het hanteren van gestandaardiseerde bedragen de onzekerheid vooraf voor de burger verminderd; zij kan van tevoren zien welke vergoeding zij kan verwachten voor haar locatie of schadesoort.

In de schadeafhandeling rond de aanleg van de Noord/Zuidlijn is meermaals gebruikgemaakt van gestandaardiseerde bedragen en vergoedingen. De tegemoetkomingsregeling bestond uit vaste bedragen: hoeveel men ontving werd bepaald aan de hand van het VROM-puntenstelsel. De bedragen per punt werden gedurende de loop van het project verhoogd naarmate de (duur van de) overlast toenam. Omwonenden stelden die vaste vergoeding op prijs. Vanaf 2010 ontvingen ook ondernemers een vaste maandelijks tegemoetkoming, wat zij waardeerden omdat zij hiermee vaste lasten konden opvangen. Bij de nadeelcompensatie werd niet gewerkt met gestandaardiseerde bedragen vanwege de hoogte van de vergoedingen. Sommige gedupeerden waren ontevreden over de uiteindelijke

schadeberekening en vonden de transactiekosten van de Schadecommissie te hoog in vergelijking met de uitgekeerde vergoedingen. De deskundigenkosten bij het Schadebureau werden wel vergoed via een vast bedrag; volgens sommige gedupeerden lagen de werkelijke kosten van deskundigeninzet echter hoger.

Hoewel de geluidsisolatie ten behoeve van Schiphol in natura werd aangebracht op kosten van het Rijk (die het vervolgens verhaalde op de luchtvaartmaatschappijen), was tijdens GIS-1 kort sprake van een gestandaardiseerde vergoeding. Van omwonenden werd verwacht dat zij zelf de afwerking van hun woning verzorgden. Na onderhandelingen met de minister werd dit bedrag verhoogd van f 150,- naar f 225,-. De maatregel werd de overheid niet in dank afgenomen, hoewel dit ook te maken had met het feit dat burgers de uitvoering op zich moesten nemen. Het Schadeschap heeft op zijn beurt enigszins noodgedwongen gebruikgemaakt van forfaitaire bedragen. In planschadezaken was het gebruikelijk om per individueel geval de schade te bepalen. Het Schadeschap moest echter grote aantallen gelijksoortige schadeverzoeken behandelen waarvan tegelijkertijd moeilijk objectief vast te stellen was wat de precieze schade zou zijn. De gezamenlijke adviescommissie stelde daarom voor om uit te gaan van een vast percentage waardevermindering op basis van toename van de geluidsbelasting. Zij werd hierin gesteund door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Betrokkenen bij het Schadeschap waren tevreden over de forfaitaire aanpak, waardoor ook de gecompliceerde en kostbare taxatie- en schadevergoedingsprocedure werd versimpeld. Gedupeerden leken vooral tevreden te zijn over het feit dat een einde kwam aan de lange procedures.

Voor vergoeding van fysieke schade in Groningen hanteerden NAM en CVW geen gestandaardiseerde bedragen, maar liet men de schade precies berekenen. Vanaf de publiekrechtelijke schadeafhandeling werden forfaitaire bedragen geïntroduceerd voor vergoeding van bijkomende kosten en een overlastvergoeding. Binnen de stuwmeerregeling werd ook voor de vergoeding van schade zelf gebruikgemaakt van een gestandaardiseerde aanpak: in aanmerking komende schademelders konden kiezen voor een vergoeding van € 4.000 plus € 1.000 overlastvergoeding. Medio 2021 introduceerde het IMG de keuze voor een gestandaardiseerde vergoeding van € 5.000 voor ongeveer 200.000 eerste schademelders vanwege de hoge proceskosten bij de precieze vaststelling van de kosten van schadeherstel. Hoewel NAM waardedaling via een berekening per gebouw berekende en vergoedde, maakte het IMG in haar nieuwe aanpak gebruik van een per postcodegebied bepaalde procentuele waardedaling inclusief een onzekerheidsmarge. De waardedaling werd alsnog per woning vastgesteld aan de hand van de WOZ-waarde, dus van een volledig gestandaardiseerde aanpak was geen sprake. Hoewel de adviescommissie adviseerde om immateriële schade via een forfaitaire aanpak te vergoeden, verklaarde de kwartiermaker van het IMG dat dit geen recht zou doen aan de individuele omstandigheden van de gedupeerden, die hij nu juist tegemoet wilde komen via smartengeld. Het IMG ontwikkelde daarom een gemixte vorm, waar in principe via een standaardvergoeding werd gewerkt, maar ook een aanvullende aanvraag en inbreng vanuit gedupeerden kon worden ingediend.

Een gestandaardiseerde aanpak is niet altijd geschikt. Als hoge bedragen moeten worden vergoed, zoals de verstrekte nadeelcompensatie bij de Noord/Zuidlijn, of als de overheid juist nadruk wil leggen op het individuele geval, zoals

bij de vergoeding voor immateriële schade in Groningen, is het de tijd en proceskosten waard om de schadeberekening per geval te doen verlopen. Aan de andere kant zal bij gefaciliteerde schade bij grootschalige projecten veelal sprake zijn van grote aantallen gelijksoortige schade, zoals bij de planschadevergoedingen van het Schadeschap Schiphol of de tegemoetkoming voor overlast rondom de Noord/Zuidlijn. Volgens betrokkenen heeft de projectorganisatie Noord/Zuidlijn kunnen besparen op proceskosten door haar goede relatie met de omgeving, die mede door de vaste maandelijkse tegemoetkoming tot stand kwam. Tevens kan via een gestandaardiseerde aanpak op transactiekosten worden bespaard. Bovendien weten gedupeerden vóór zij een aanvraag indienen waar zij aan toe zijn – als de gestandaardiseerde aanpak althans vroeg genoeg bekend wordt gemaakt. Het was gezien de bestaande praktijk en jurisprudentie niet mogelijk om de forfaitaire aanpak van planschadeverzoeken bij Schiphol toe te passen voordat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in 2011 deze werkwijze aanvaardde. Daardoor is jaren vertraging ontstaan voordat de forfaitaire aanpak kon leiden tot een meer voortvarende schadeafhandeling. De overheid zou vooraf via haar wetgevende macht voor gestandaardiseerd beleid kunnen kiezen, ook binnen een (rechts-)gebied waar dat niet gebruikelijk is. De cases tonen positieve ervaringen met standaardisering van vaak voorkomende kosten, zoals deskundigenkosten of bijkomende kosten. Omdat soms wordt geklaagd dat deze vergoedingen niet toereikend zijn, kan worden besloten om in principe gestandaardiseerde bedragen te hanteren, tenzij kan worden aangetoond dat een hogere vergoeding redelijk is.

9.8.3 *Duidelijk tijdspad*

Het laatste instrument gericht op voortvarendheid is het nastreven van een duidelijk tijdspad. Schade of een crisis dienen niet onnodig lang voort te duren, omdat de afronding van zulke gebeurtenissen een mentaal effect heeft op de beleving van mensen. Als schadeafhandeling lang duurt, blijft ook de schadeoorzaak, ramp of crisis daarmee ‘in leven’. Sterker nog: een langslappende en ontoereikende schadeafhandeling kan zorgen voor (meer) fysieke en psychische problemen voor gedupeerden. Uit onderzoek naar rampen blijkt dat als de burger het idee heeft dat de schadeoorzaak capabel is aangepakt en de schadeafhandeling op een rechtvaardige wijze is geregeld, het vertrouwen in de overheid kan worden vergroot. Als de overheid verwachtingen wekt over het tijdspad van schadebeleid, dient zij deze na te komen.

Het tijdspad van de aanleg van de Noord/Zuidlijn was allesbehalve helder, wat pas vanaf de Commissie Veerman echt werd toegegeven door de projectorganisatie en de gemeente. Hierna vond een kentering in de projectorganisatie plaats, waardoor het dan uitgestippelde tijdspad vrijwel helemaal (met een paar maanden uitloop) werd gevolgd. De rond 2009 gecreëerde verwachtingen over het project werden daarmee nagekomen. De casco-/funderingsregeling gold voor werkzaamheden alvorens bouwwerkzaamheden begonnen, dus kende de regeling een natuurlijk en begrijpelijk einde. Van de nadeelcompensatieverordening kon gebruik worden gemaakt tot de Noord/Zuidlijn in gebruik werd genomen; het Schadebureau stelde tijdens de afronding van de ondergrondse bouwactiviteiten aan ondernemers voor om nog lopende nadeelcompensatieverzoeken in een keer af te ronden, zodat de procedure en hun werkzaamheden zo spoedig mogelijk

konden worden beëindigd. De tegemoetkomingsregelingen golden tot eind 2015, in aansluiting op afbouw van de bovengrondse bouwplaatsen. Vanaf dat moment werd vooral nog ondergronds gebouwd en getest, waardoor de overlast voor de omgeving sterk verminderde. Desondanks had het project tegen die tijd zo veel vertraging opgelopen, dat over het algemeen niet kan worden gesproken van voortvarend handelen via een duidelijk tijdspad.

De drie geluidsisolatieprojecten bij Schiphol zijn enkele jaren uitgelopen ten opzichte van de oorspronkelijke planning. De procedures bleken langer te duren dan beoogd en werden tussentijds gewijzigd, waardoor de bij omwonenden gewekte verwachtingen over het tijdspad niet werden gerealiseerd. De afhandeling via het Schadeschap kende tevens veel vertraging. De termijnen uit de regeling werden stelselmatig overschreden. Het Schadeschap kon geen concreet alternatief tijdspad noemen, omdat men veelal afhankelijk was van de adviescommissies en jurisprudentie. Na een kritische evaluatie zorgden interne wijzigingen binnen de organisatie en een enigszins versimpelde procedure voor een inhaalslag. Deze maatregelen konden mede worden genomen omdat het aantal verzoeken drastisch was afgenomen (mede dankzij de verjaringstermijn) en omdat de hoogste rechter belangrijke juridische knopen had doorgehakt. Voortvarendheid en een duidelijk tijdspad werden dus pas mogelijk toen voldoende beleid was uitgestippeld om vele gelijksoortige beslissingen te nemen. De leefbaarheidsmaatregelen liepen eveneens uit: de gebiedsgerichte projecten uit de eerste tranche liepen jarenlange vertraging op. Voor de tweede tranche zette de Stichting daarom in op kleinschalige projecten, waarvan de tijdige afronding meer waarschijnlijk zou zijn.

De schadeafhandeling in Groningen kende veel onzekerheden. Het precieze tijdspad van de afhandeling, de versterking en de leefbaarheidsmaatregelen waren daar onderdeel van. Hoewel in maart 2017 werd aangekondigd dat NAM uit de schadeafhandeling stapte en een nieuw schadeprotocol voor juli 2017 werd beoogd, kwam men pas in januari 2018 met een nieuwe aanpak. De Onafhankelijke Raadsman constateerde dat Groningers boos waren dat het zo lang had geduurd en dat onrealistische verwachtingen waren geschapen. De vergoedingen rondom waardedaling kenden eveneens onduidelijke tijdspaden. Binnen de regeling waardedaling vanuit NAM was vanwege gerechtelijke procedures lange tijd onduidelijk of het verlies direct, of pas bij verkoop kon worden gecompenseerd. Volgens het gerechtshof zou de schade direct, los van verkoop, vergoeden kunnen leiden tot meer duidelijkheid voor inwoners van het aardbevingsgebied. Zo werden gevoelens van onzekerheid verminderd. Langs deze argumentatie besloot het IMG ook de waardedaling op basis van postcodegebieden te gaan vergoeden. De provinciale waardevermeerderingsregeling zou tijdelijk van aard zijn en worden opgevolgd door een definitieve maatregel. Toen de minister aankondigde dat de regeling werd opgeheven en een vervolg slechts voor versterking zou gelden, ontstond een stormloop waardoor het subsidieplafond werd overschreden. Na kritiek kwam de minister tot inkeer en kondigde hij een rijksregeling aan, die – vanwege bestaande subsidieregels – vijf jaar van kracht zou zijn. Een verder vervolg is niet bekend. Ook bij het Koopinstrument werd het tijdspad meermaals gewijzigd: er was eerst sprake van een pilot, toen van een regeling tot en met 2020, en daarna tot en met 2024. De grootste vraag wat betreft het tijdspad in het Groningse dossier zag echter op de shadeoorzaak. Hoewel de gaswinning vervroegd werd beëindigd, blijft onzeker hoelang de aardbevingen zullen voortduren. De versterking

poogde de Groningers hierin meer zekerheid te bieden, doordat hun woningen en collectieve gebouwen bestendigd werden gemaakt voor aardbevingsrisico's. Het tijdspad van deze versterking was echter onduidelijk en werd opgerekt. De voortgang van de versterkingsoperatie onder uitvoering van CVW en onder regie van de NCG liep niet zoals gepland: er werden veel minder gebouwen geïnspecteerd, beoordeeld en versterkt dan per jaar beoogd. De minister zorgde in 2018 voor verdere vertraging en onduidelijkheid toen hij de versterkingsoperatie tijdelijk pauzeerde. Het resultaat was 'veel onrust en onzekerheid in Groningen'³⁴ aldus de Onafhankelijke Raadsman. De pauze duurde maanden langer dan aangekondigd. Ook na de herstart bleef het tempo uit in de procedures en uitvoering van opnames en berekeningen, tot ergernis van Staatstoezicht op de Mijnen. De NCG koos vanwege 'navolgbaarheid en uitlegbaarheid'³⁵ voor 'zorgvuldigheid boven snelheid'.³⁶ Ook de nieuwbouwregeling kende geen duidelijk tijdspad en de (tijdelijke) publiekrechtelijke opvolger van de regeling van NAM liet op zich wachten. Tot slot ontstond tevens vertraging in de leefbaarheidsmaatregelen. De aangekondigde maatregelen voor 2014-2018 werden grotendeels in deze periode opgezet en toegekend, hoewel de uitvoering soms enkele jaren vertraging opliep. Het Loket Leefbaarheid moest een jaar eerder worden gesloten dan verwacht vanwege diens succes: het budget was op. Het Nationaal Programma Groningen werd als opvolger gestart per 2019 en wordt beoogd tot 2030 te functioneren. De aanlooptijd is relatief lang, aangezien zowel een programmakader als gemeentelijke en provinciale plannen moesten worden gemaakt, waardoor de uitvoering van maatregelen pas later kon beginnen.

Over het algemeen geven de grootschalige projecten in de cases een vergelijkbaar beeld: uitloop lijkt onvermijdelijk. De schaal van het project en het aantal getroffen personen blijkt groter dan vooraf verwacht, wat de vertraging van de afhandeling van claims bij het Schadeschap Schiphol en het CVW, de TCMG en het IMG in Groningen deels verklaart. Vertraging kan ook optreden doordat beleid tussendoor wordt gewijzigd, zoals bij de isolatieprojecten, of omdat beleid nog moet worden ontwikkeld. Zeker als een grootschalige schadepraktijk moet worden opgezet, zoals bij het Schadeschap Schiphol en de TCMG, zal er een opstarttijd zijn waarin werkwijzen worden ontwikkeld en deskundigen aangetrokken (en eventueel opgeleid). Bij de Noord/Zuidlijn wist men dit enigszins te voorkomen doordat het Schadebureau werd opgezet voordat de eerste schop de grond in ging, maar ook daar klonken klachten over hoelang de procedures duurden, doordat veel belang werd gehecht aan zorgvuldigheid. Hoewel de aanleg van de Noord/Zuidlijn eerst berucht was om haar vertraging, kon de onderzoekscommissie komen met een realistisch scenario waarvan het tijdspad grotendeels kon worden nageleefd – maar deze commissie kreeg van de overheid carte blanche om aan te geven wat écht nodig zou zijn aan tijd en geld en dit mandaat werd vervolgens toegekend aan de projectorganisatie. Bij een ernstige vertrouwensbreuk kan een dergelijk onafhankelijk deskundigenoordeel over het tijdspad worden

34 *Klachten Jaarrapportage* 2019, p. 24.

35 *Veiligheid voorop en de bewoner centraal* 2018, p. 56.

36 *Veiligheid voorop en de bewoner centraal* 2018, p. 57.

overwogen, zodat verwachtingen van de overheid en burgers kunnen worden bijgesteld en men op nieuwe voet verder kan.

9.8.4 *Tussenconclusie: het belang van voortvarendheid*

Het blijkt bij schadebeleid moeilijk om een voortvarende procedure te creëren. Het principe van voortvarendheid lijkt dan ook haaks te staan op de andere principes. Hoe zorgvuldiger een procedure of schadeberekening wordt uitgevoerd, hoe meer participatiemogelijkheden zijn opgenomen, hoe meer onafhankelijke expertise en rechterlijke toetsing wordt ingeroepen, hoe langer het allemaal duurt. Aan de andere kant kan weloverwogen toepassing van andere principes er juist voor zorgen dat burgers sneller door het schadeproces worden geholpen. Denk daarbij aan elementen van erkenning, zoals een ruimhartige bijdrage van overheidswege zodat een financiële vergoeding minder afhangt van de betaalbaarheid van de aansprakelijke private partij of omgekeerde bewijslast; en van begrijpelijkheid, zoals de toepassing van de éénloketgedachte en introductie van begeleiders voor gedupeerden. Overheden kunnen overwegen wat een gewenste mate van zorgvuldigheid is en in hoeverre de vergoeding per geval dient te worden bepaald. Zij kunnen hier invloed op uitoefenen in de opzet van schadebeleid via regelgeving. In de uitvoering kan zij deskundigen aanmoedigen in hun berekeningen ruimhartigheid zwaarder te doen wegen dan precisie. Ook kan de overheid standaardisering overwegen, als sprake is van veel gelijksoortige gedupeerden met relatief kleinere schadebedragen. Daarnaast kan de overheid zich inspannen voor redelijke termijnen: de burger moet voldoende tijd krijgen om een weloverwogen aanvraag te doen én de overheid dient zelf gebonden te zijn om te handelen binnen de termijn die de burger van haar verwacht. Als werkwijzen nog moeten worden ontwikkeld of de schadeberekening complex is, werkt het contraproductief om een rooskleurige termijn op te nemen in de regeling of een te optimistisch tijdspad van het schadebeleid aan te houden. Het oude adagium geldt ook hier: eerlijkheid duurt het langst. In tabel 9.6 worden op hoofdlijnen de conclusies over dit principe en de onderliggende beleidsinstrumenten op schematische weergave gepresenteerd.

	 Aanleg Noord/ Zuidlijn	 Uitbreiding luchthaven Schiphol	 Gaswinning in Groningen
 Voortvarendheid	Procedures duurden aanvankelijk te lang en project liep vele jaren uit wat resulteerde in ontevredenheid en wantrouwen. De wijzigingen na het Veermanadvies resulteerden in meer snelheid en tevredenheid, maar het project en de schadeafhandeling had inmiddels veel vertraging opgelopen.	De uitvoering van het schadebeleid duurde doorgaans jaren langer dan geprojecteerd; inhaalslag werd mogelijk gemaakt door organisatorische wijzigingen en gestandaardiseerde aanpak, en deze versnelde afhandeling betekende meer tevredenheid maar leek beperkt effect op vertrouwen te hebben.	Schadeafhandeling liep veel vertraging op; complexiteit beleid en grote aantallen claimanten bemoeilijkten een inhaalslag, waardoor voor veel gedupeerden ontevredenheid en wantrouwen bleef.
<i>Redelijke termijnen</i>	Eerste jaren werden termijnen niet nageleefd wat resulteerde in frustratie; na Veermanadvies resulteerden praktische wijzigingen in meer snelheid en iets meer tevredenheid en vertrouwen, hoewel de ontstane vertraging per saldo in ergernis resulteerde.	De termijnen uit de procedures werden veelal niet gehaald met vele jaren vertraging tot gevolg; geluidsisolatieprojecten en Schadeschap kenden uiteindelijk inhaalslag. Over het algemeen zorgde gebrek aan naleving van termijnen voor ontevredenheid en gebrek aan vertrouwen voor aanpak overheid.	Door grote aantallen schadeclaims en complexe procedures trad veel vertraging op; ondanks pogingen tot inhaalslag en 'stuwmeer' bleven veel gedupeerden jarenlang wachten, ook vanwege herhalingschade en complexiteit versterking. De vertraging en gebroken belofes resulteerden in veel wantrouwen.
<i>Standaardisering</i>	De uitgekeerde gestandaardiseerde tegemoetkomingen werden goed gewaardeerd, vooral toen hun toepassing werd uitgebreid. Deze (periodieke) uitkeringen resulteerden in meer tevredenheid en vertrouwen.	Hantering van forfaitaire bedragen door Schadeschap stelde organisatie in staat om sneller op vele gelijksoortige beslissingen te besluiten, zodat de vertraging kon worden ingehaald, wat resulteerde in relatieve tevredenheid hoewel enige ergernis over vertraging bleef.	In meeste gevallen precieze schadeberekeningen met grote vertraging als gevolg; gestandaardiseerde aanpak bij stuwmeer realiseerde voor doelgroep snellere vergoeding. In publiekrechtelijke aanpak kwam steeds meer standaardisering, vraag is of de tevredenheid over de relatief snellere afhandeling zal resulteren in meer vertrouwen.
<i>Duidelijk tijdspad</i>	Project liep grootschalige vertraging op; na Commissie Veerman werd nieuw tijdspad geschetst en grotendeels nageleefd. De ontstane vertraging betekende echter voor gedupeerden veel ontevredenheid en wantrouwen over project.	De uitvoering van schadebeleid liep in meeste gevallen jaren vertraging op ten opzichte van oorspronkelijk plan. Vooral de vertraging in de isolatieprojecten resulteerde in ontevredenheid, bij de overige onderdelen van het schadebeleid leek gebrek aan tijdspad beperkt effect op vertrouwen te hebben.	Uitvoering van schadebeleid meermaals vertraagd en gepauzeerd door beleidswijzigingen, complexiteit dossier, en gewijzigde inzichten over schadeoorzaak vanwege verminderde gaswinning. Veel gedupeerden wantrouwen of uitstel zal leiden tot afstel en de vertraging bewust werd ingezet.

Tabel 9.6 Analyse van de toepassing van het principe en instrumenten van voortvarendheid per casus en in hoeverre zij succesvol lijken te zijn geweest wat betreft tevredenheid en vertrouwen van gedupeerden.

9.9 Overzicht van de principes en hoe deze zich tot elkaar verhouden

In tabel 9.7 wordt schematisch de analyse op hoofdlijnen weergegeven van alle principes en instrumenten in de drie cases, om lezers overzicht te bieden. In deze tabel is in aanvulling op de tekstuele conclusie, die in de voorgaande pagina's werd getoond, ook via een symbool en kleur aangegeven in hoeverre sprake was van toepassing en de mate waarin dit effect sorteerde op tevredenheid en vertrouwen van gedupeerden. Deze symbolische weergave is toegevoegd om lezers eenvoudiger inzicht te verstrekken in het totaalbeeld van het schadebeleid en om de vergelijking tussen de drie cases te vergemakkelijken. Belangrijke kanttekening is dat deze tabel logischerwijs een versimpeling bevat van de uitvoerige analyse van de vorige pagina's en de nog meer gedetailleerde casushoofdstukken en derhalve in samenhang moet worden gezien met die beschrijvingen. Door de 'trechter'-achtige werkwijze van dit onderzoek is het desalniettemin aan het einde van dit analytische hoofdstuk waardevol om vanuit het hoofdlijnenperspectief naar de drie cases te kijken, teneinde vergelijking mogelijk te maken.

	 Aanleg Noord/ Zuidlijn	 Uitbreiding luchthaven Schiphol	 Gaswinning in Groningen
	+	+ –	–
 Erkenning	Na Commissie-Veerman geboden door ruimhartige aanpak gekoppeld met ruimer financieel en organisatorisch mandaat. Het toepassen van het principe leek tevredenheid en vertrouwen te verhogen.	De overheid richtte zich op samenspel leefbaarheid en groei luchthaven. Het schadebeleid verminderde het aantal gehinderden, maar een (relatief) klein gedeelte omwonenden voelde zich onvoldoende erkend doordat overheid economische waarde luchthaven benadrukte; bij hen beperkte tevredenheid en vertrouwen.	De overheid legde verantwoordelijkheid bij private partij NAM waardoor zij zichzelf lang afzijdig hield. Dit leek te resulteren in verlies van vertrouwen.
<i>Verantwoordelijkheid schadebeleid</i>	+	+ –	–
	Kaders waren voor de bouw aanwezig, maar vooral de toegepaste ruimhartigheid vanaf 2009 stemde tevreden en wekte vertrouwen.	Isolatie en planschade is vooraf door overheid opgezet. Daarna zette overheid in op regie-aanpak, waarbij partijen samen tot beleid zouden komen. Effect op tevredenheid en vertrouwen leek voor sommige gedupeerden beperkt door deze gezamenlijke aanpak.	Het Rijk liet NAM schadeafhandeling vormgeven en uitvoeren. In akkoorden wel geprobeerd bij te sturen. Vanaf 2017 voor schadeafhandeling en 2019 voor versterking en leefbaarheid de regie genomen. Oorspronkelijke afzijdigheid en terughoudendheid resulteerden in (blijvende) ontevredenheid en wantrouwen.

<i>Excuses</i>	–	–	+ –
	Niet aangeboden, inzet projectorganisatie en omwonenden was 'geen woorden maar daden'. Afwezigheid lijkt niet veel invloed op tevredenheid of vertrouwen te hebben gehad.	Niet aangeboden maar ook niet om verzocht door gedupeerden. Afwezigheid leek geen effect op vertrouwen te hebben.	Aangeboden door kabinet, maar beperkt effect op vertrouwen. Excuses leken niet als oprecht te worden beschouwd en Groningers wachtten op daden in plaats van woorden.
<i>Financiële bijdrage</i>	++	+ –	+ –
	Gemeente droeg vrijwel alle financiële lasten. Vooral ruimhartige schadevergoeding via nadeelcompensatie en tegemoetkomingen na 2010 werden door ondernemers en omwonenden gewaardeerd. Zij gaven aan tevredener te zijn en het leek relatief veel vertrouwen te herstellen.	Op basis van principe 'vervuiler betaalt' doorbelast aan luchtvaartmaatschappijen. Door ruimhartiger beleid heeft overheid bijgedragen, hoewel zij dit niet (breed) uitdroeg. Gedupeerden leken tevredenheid vooral te baseren op hoogte vergoedingen; ruimhartiger beleid (door overheidsinterventie) resulteerde in meer tevredenheid en vertrouwen.	De overheid verwees aanvankelijk naar civielrechtelijk aansprakelijke NAM, maar is steeds meer kosten gaan dragen en ruimhartiger geworden. In het regime onder NAM waren veel gedupeerden ontevreden en wantrouwend over de hoogte van hun vergoedingen; dit lijkt langzaam iets te herstellen onder publiekrechtelijk systeem.
<i>Bewijslastverdeling</i>	+	–	+
	Invoering omgekeerde bewijslast werd ervaren als positief signaal van ruimhartigheid. Het instrument leek te resulteren in meer tevredenheid en vertrouwen over de aanpak van de projectorganisatie.	Gedupeerden dienden over het algemeen zelf causaal verband te tonen. Deze bewijslastverdeling leek een beperkt effect op tevredenheid en vertrouwen te hebben.	Na enkele jaren werd omkering bewijslast geïntroduceerd, wat onder publiekrechtelijk regime resulteerde in ruimhartigere vergoedingen en meer tevredenheid en vertrouwen, hoewel toekomstige uitwerking nog zal moeten blijken.
 Participatie	+	+	+ –
	Gecreëerde dialoog tussen overheid en burger droeg bij aan wederzijds begrip en herstel vertrouwen.	Hoewel werd ingezet op inspraak en dialoog, bleef discussie over of juiste mensen aan tafel zaten; inspraak leek beperkt resultaat op vertrouwen te boeken.	Tijdens privaatrechtelijke afhandeling door NAM weinig tot geen participatie. In de overgang naar publiekrechtelijk schadebeleid werd meer participatie gefaciliteerd; dit bracht voorzichtige positieve reacties over tevredenheid en vertrouwen.
<i>Inspraakmogelijkheden</i>	++	+	+ –
	Na Veermanadvies sterk ingezet op dialoog en co-creatie. Resulteerde in meer draagvlak, veel tevredenheid en vertrouwen.	Invoering (ook relatief beperkte) inspraakmogelijkheden werd door burgers op prijs gesteld: zij waren meer tevreden en leken meer vertrouwen in de aanpak van de overheid te hebben.	Aanvankelijk weinig inspraak; introductie inspraakmogelijkheden in (opzet) publiekrechtelijk schadebeleid werd positief ontvangen en leek in meer vertrouwen te resulteren.

<i>Consensus</i>	–	+ –	+ –
 Begrijpelijkheid	+	+ –	–
<i>Onderbouwing beleidskeuzes</i>	+ –	+ –	–
<i>Gerichte communicatie</i>	+ –	–	+ –

Geen consensus gezocht, wel ingezet op tegenspraak. Gebrek aan zoeken naar consensus lijkt beperkt effect op tevredenheid en vertrouwen te hebben; tegenspraak en inspraakmogelijkheden leken al relatief tevreden te stellen.	Aan Alderstafel werd naar consensus gezocht, maar deze ging niet direct over schadebeleid; wel werden langs deze route leefbaarheidsmaatregelen geïntroduceerd. De consensus aan Alderstafel resulteerde enige tijd in meer tevredenheid en vertrouwen, maar nieuwe afspraken bleken niet te kunnen worden gemaakt.	Poging tot overleg aan Dialoogtafel, maar dit strandde; maatschappelijke organisaties ontvingen financiële steun om te kunnen functioneren als stuurgroep. Gebrek aan zoeken naar consensus leek niet te resulteren in verminderde tevredenheid of vertrouwen maar wel zinnebeeldig voor relatief hiërarchische aanpak Rijksoverheid.
Vanaf begin schadebeleid aandacht voor duidelijkheid in opzet, maar beste begrip werd gerealiseerd nadat persoonlijke relaties waren opgebouwd via loket en begeleiding. Dat zorgde voor meer tevredenheid en vertrouwen onder omwonenden en ondernemers.	Onderdelen van het schadebeleid waren soms te (technisch-juridisch) zorgvuldig of afgebakend en niet altijd duidelijk; overzicht ontbrak. Later kwam meer gerichte communicatie en begeleiding; de tevredenheid en het vertrouwen leek te stijgen naarmate deze aandacht voor begrijpelijkheid toenam.	Het schadebeleid werd beoordeeld als ingewikkeld en gefragmenteerd. Dit betekende een gebrek aan tevredenheid en wantrouwen bij gedupeerden.
Regelgeving was niet altijd duidelijk voor gemiddelde burger; uitbreiding van schadebeleid na Veerman werd beter onderbouwd, wat leek te resulteren in meer tevredenheid en vertrouwen.	De hantering van technische criteria zoals geluidscontouren werd niet altijd goed begrepen. Sommige gedupeerden waren ontevreden en wantrouwend over de resulterende onduidelijkheid en ongelijkheid.	Veel beslissingen in het schadebeleid werden niet goed begrepen; procedures werden ingewikkeld geacht en gedupeerden waren wantrouwend of de complexiteit (bewust) in hun nadeel werkte.
Was aanvankelijk vooral formalistisch maar gedurende project werden relaties met omgeving opgebouwd waardoor direct werd gecommuniceerd met doelgroepen, wat tevredenheid en vertrouwen leek te verhogen.	Communicatie met doelgroepen was grotendeels terughoudend, hoewel in latere isolatieprojecten en leefbaarheidsmaatregelen werd ingezet op meer afstemming, wat in iets meer tevredenheid en vertrouwen resulteerde.	Doelgroepen werden geïdentificeerd maar aanvankelijk klachten over bejegening; in publiekrechtelijk schadebeleid kwam meer aandacht voor gerichte communicatie hoewel onduidelijk en complex beleid bleef, waardoor zelfs gerichte communicatie slechts in beperkte tevredenheid en vertrouwen resulteerden.

<i>Begeleiding</i>	+	+ –	+ –
<i>Eénloketgedachte</i>	++	+ –	–
 Openbaarheid	+	+ –	–
<i>Open over totstandkoming schadebeleid</i>	+ –	+ –	–
<i>Open over risico's</i>	++	–	–

Vooraf na Veermanadvies verzorgden Schadebureau en omgevingsmanagers persoonlijke begeleiding, waar gedupeerden zeer tevreden over waren en wat positieve effecten op vertrouwen had.

In tweede helft geluidsisolatieprojecten en leefbaarheidsmaatregelen meer aandacht voor begeleiding; in overige gevallen was (pro-) actieve begeleiding beperkt. Als sprake was van begeleiding, waren gedupeerden over het algemeen meer tevreden en hadden zij meer vertrouwen.

Hoewel begeleiding werd geboden bij onderdelen van het schadebeleid mist centrale begeleiding en overzicht op opgedeeld schadebeleid. Daardoor zijn gedupeerden wel tevreden en vertrouwend richting de begeleiders, maar zorgt de algehele complexiteit wederom voor ontevredenheid en wantrouwen.

Schadebureau was opgericht als centraal loket en zijn dienstverlening werd goed gewaardeerd; dit zorgde voor veel tevredenheid en vertrouwen in de aanpak van de gemeente.

Ieder onderdeel van het schadebeleid kende een centraal loket, maar geen overkoepelende organisatie of regie. Gedupeerden leken op zich tevreden over die separate loketten hoewel sommigen meer samenhangend beleid misten.

Geen centraal loket, onderdelen van het schadebeleid bleven belegd bij vele verschillende organisaties. Gedupeerden waren en zijn ontevreden en wantrouwend over deze complexe opzet; vaak is onduidelijk waar zij terecht konden.

Veermanadvies resulteerde in strategisch inzetten transparantie, wat de geloofwaardigheid van overheid verbeterde en resulteerde in meer tevredenheid en vertrouwen.

Hoewel overheden probeerden open te communiceren, bleek beleid te complex en zorgden rekenfouten en gedogen voor scepsis over risico's, wat bij sommige gedupeerden resulteerde in ontevredenheid en wantrouwen.

Verhouding met private partij NAM zorgde voor gebrek aan transparantie; sinds publiekrechtelijk traject werd ingezet op meer openheid maar er moet nog veel vertrouwen worden herwonnen.

Overheid maakte gebruik van reguliere kanalen om beleid en onderbouwing te publiceren. Dit leek beperkt effect te hebben op tevredenheid of vertrouwen.

Publicatie via reguliere kanalen; hoewel gepoogd werd aanvullend te communiceren en onderbouwen bleek materie veelal te ingewikkeld, waardoor effect op tevredenheid en vertrouwen beperkt bleef.

Vanwege betrokkenheid NAM beperkte openheid; het publiekrechtelijke proces kende (veel) meer publiciteit, hoewel financiële afrekening enigszins vaag bleef. Door het langdurige gebrek aan openheid waren veel gedupeerden ontevreden en wantrouwend.

Omgeving werd eerst verrast door risico's. Na Veerman werd transparantie expliciet uitgangspunt; dit werd op prijs gesteld en wekte veel vertrouwen.

Onder een groep omwonenden bestaat scepsis en wantrouwen over risico's en overlast, mede door gedogen overschrijdingen en eerdere fouten in informatievoorziening vanuit de overheid.

Risico's en onzekerheden speelden grote rol in onveiligheidsgevoelens. Informatie en toezicht van overheid werd lange tijd onvoldoende geacht waardoor ontevredenheid, wantrouwen en onzekerheid over aardbevingen bleef ook na vermindering gaswinning.

 Onafhankelijkheid	+	+	+ –
	De onafhankelijke positie van het Schadebureau werd op prijs gesteld en resulteerde in tevredenheid en vertrouwen.	De onderdelen van het schadebeleid werden grotendeels uitgevoerd door onafhankelijke instanties en kenden veelal bestuursrechtelijke rechtsbescherming, wat leek te resulteren in tevredenheid en vertrouwen.	Aanvankelijke rolverdeling zorgde voor schijn van partijdigheid, ontevredenheid en wantrouwen. Dit verbeterde door onafhankelijke publiekrechtelijke schadeafhandeling en uitspraken van de civiele rechter, waardoor een gemêleerd beeld ontstaat van het effect op vertrouwen; er was eerder vertrouwen in rechters dan in overheid die schadebeleid opzette.
Onafhankelijke expertise	++	+	+ –
	Veel waarde werd gehecht aan inzet onafhankelijke deskundigen en beslissers bij Schadebureau en Schadecommissie. Deze aanpak betekende relatief veel tevredenheid en vertrouwen vanuit gedupeerden.	Schadeschap en Stichting Leefomgeving waren onafhankelijk gepositioneerd, eveneens waren ingeschakelde experts onafhankelijk. Dit had positieve effecten op hun imago en tevredenheid en vertrouwen gedupeerden. Onafhankelijkheid bij geluidsisolatieprojecten minder van belang, maar dit leek beperkt effect op tevredenheid of vertrouwen te hebben.	In privaatrechtelijke afhandeling was veel kritiek op afhankelijkheid van private partij NAM, wat resulteerde in ontevredenheid en wantrouwen. Het publiekrechtelijke schadebeleid werd expliciet onafhankelijk bevestigd, wat werd gewaardeerd door gedupeerden en vertrouwen langzaam leek te herstellen.
Toegankelijke rechtsbescherming	+ –	+	+
	Hoewel de meeste onderdelen van het schadebeleid bestuursrechtelijke rechtsbescherming kenden, werd hier beperkt gebruik van gemaakt; veel burgers probeerden gang naar rechter te voorkomen omdat zij beperkt vertrouwen hadden in de uitkomsten vanwege de positie, tijd en middelen van de gemeente. Het beperkte gebruik kan echter ook worden gezien als teken van tevredenheid en vertrouwen over het ingezette schadebeleid; <i>second opinion</i> rechter schijnbaar niet nodig.	Isolatieprojecten en Schadeschap kenden bestuursrechtelijke rechtsbescherming; Stichting Leefomgeving Schiphol bleek geen bestuursorgaan waardoor slechts civielrechtelijke bescherming resteerde. Bij procedures Schadeschap werd veel gebruikgemaakt van bestuursrechtelijke toetsing, en deze mogelijkheid leek te resulteren in meer tevredenheid en vertrouwen bij gedupeerden.	Hoewel niet altijd sprake was van laagdrempelige rechtsbescherming hebben burgers verbeteringen en meer vergoedingen in het schadeproces afgedwongen via civiele rechter, wat resulteerde in een meer bevredigende schadeafhandeling en vertrouwen in de (civiele) rechter. Onder publiekrechtelijke regime werd bestuursrechtelijke rechtsbescherming geïntroduceerd; nog onduidelijk welk effect dit op tevredenheid of vertrouwen zal hebben.

 Voortvarendheid	+	–	+	–	–
	Procedures duurden aanvankelijk te lang en project liep vele jaren uit wat resulteerde in ontevredenheid en wantrouwen. De wijzigingen na het Veermanadvies resulteerden in meer snelheid en tevredenheid, maar het project en de schadeafhandeling had inmiddels veel vertraging opgelopen.		De uitvoering van het schadebeleid duurde doorgaans jaren langer dan geprojecteerd; inhaalslag werd mogelijk gemaakt door organisatorische wijzigingen en gestandaardiseerde aanpak, en deze versnelde afhandeling betekende meer tevredenheid maar leek beperkt effect op vertrouwen te hebben.		Schadeafhandeling liep veel vertraging op; complexiteit beleid en grote aantallen claimanten bemoeilijkten een inhaalslag, waardoor voor veel gedupeerden ontevredenheid en wantrouwen bleef.
Redelijke termijnen	+	–	–	–	–
	Eerste jaren werden termijnen niet nageleefd wat resulteerde in frustratie; na Veermanadvies resulteerden praktische wijzigingen in meer snelheid en iets meer tevredenheid en vertrouwen, hoewel de ontstane vertraging per saldo in ergernis resulteerde.		De termijnen uit de procedures werden veelal niet gehaald met vele jaren vertraging tot gevolg; geluidsisolatieprojecten en Schadeschap kenden uiteindelijk inhaalslag. Over het algemeen zorgde gebrek aan naleving van termijnen voor ontevredenheid en gebrek aan vertrouwen voor aanpak overheid.		Door grote aantallen schadeclaims en complexe procedures trad veel vertraging op; ondanks pogingen tot inhaalslag en 'stuwmeer' bleven veel gedupeerden jarenlang wachten, ook vanwege herhalingschade en complexiteit versterking. De vertraging en gebroken beloftes resulteerden in veel wantrouwen.
Standaardisering	+	–	+	–	+
	De uitgekeerde gestandaardiseerde tegemoetkomingen werden goed gewaardeerd, vooral toen hun toepassing werd uitgebreid. Deze (periodieke) uitkeringen resulteerden in meer tevredenheid en vertrouwen.		Hantering van forfaitaire bedragen door Schadeschap stelde organisatie in staat om sneller op vele gelijksoortige beslissingen te besluiten, zodat de vertraging kon worden ingehaald, wat resulteerde in relatieve tevredenheid hoewel enige ergernis over vertraging bleef.		In meeste gevallen precieze schadeberekeningen met grote vertraging als gevolg; gestandaardiseerde aanpak bij stuwmeer realiseerde voor doelgroep snellere vergoeding. In publiekrechtelijke aanpak kwam steeds meer standaardisering, vraag is of de tevredenheid over de relatief snellere afhandeling zal resulteren in meer vertrouwen.
Duidelijk tijdsplan	–	–	–	–	–
	Project liep grootschalige vertraging op; na Commissie Veerman werd nieuw tijdsplan geschetst en grotendeels nageleefd. De ontstane vertraging betekende echter voor gedupeerden veel ontevredenheid en wantrouwen over project.		De uitvoering van schadebeleid liep in meeste gevallen jaren vertraging op ten opzichte van oorspronkelijk plan. Vooral de vertraging in de isolatieprojecten resulteerde in ontevredenheid, bij de overige onderdelen van het schadebeleid leek gebrek aan tijdsplan beperkt effect op vertrouwen te hebben.		Uitvoering van schadebeleid meermaals vertraagd en gepauzeerd door beleidswijzigingen, complexiteit dossier, en gewijzigde inzichten over schadeoorzaak vanwege verminderde gaswinning. Veel gedupeerden wantrouwen of uitstel zal leiden tot afstel en de vertraging bewust werd ingezet.

Tabel 9.7 Analyse van de toepassing van principes en instrumenten van vertrouwenwekkend schadebeleid per casus en in hoeverre zij succesvol lijken te zijn geweest wat betreft tevredenheid en vertrouwen van gedupeerden.

Uit dit overzichtsbeeld is op te maken dat in de casus aanleg van de Noord/Zuidlijn de meeste principes en instrumenten toegepast werden; in deze casus vond tevens het meeste vertrouwensherstel plaats. Betrokkenen koppelden dat vertrouwensherstel met name aan verbeterde communicatie en dialoog (participatie), openheid en transparantie (openbaarheid), en het centrale schadeloket (zichtbaar onder begrijpelijkheid en onafhankelijkheid).

In de casus uitbreiding van luchthaven Schiphol leek het vertrouwensherstel beperkt; hoewel een pakket aan maatregelen werd ingezet tegen geluidhinder behield een gedeelte van de omwonenden van de luchthaven overlast. De sterkste effecten lijken te zijn behaald door de inzet van inspraak en de poging tot het bereiken van consensus aan de Alderstafel (participatie) en de waarde die werd gehecht aan de onafhankelijkheid van het Schadeschap en de Stichting leefomgeving Schiphol en de ingeschakelde deskundigen (onafhankelijkheid). Hoewel men heeft gepoogd het beleid begrijpelijker te maken, bleek dit veelal lastig door de complexe materie en werden pas gaandeweg verbeteringen geboekt.

De casus gaswinning in Groningen is in dit onderzoek opgenomen omdat veel zaken daar niet goed leken te gaan en het vertrouwen van de burgers in hun overheid volgens de premier ‘min honderd’³⁷ had bereikt. In tabel 9.7 zijn veel tekortkomingen in het schadebeleid weergegeven. De relatieve successen die zijn geboekt waren veelal het resultaat van een gang naar de rechter; daarnaast werd de schadeafhandeling via de omgekeerde bewijslast eenvoudiger en werd Groningers erkenning geboden doordat a priori werd aangenomen dat schade hen niet aan te rekenen viel. Verder zijn voorzichtige verbeteringen in de publiekrechtelijke schadeafhandeling zichtbaar, vooral wat betreft participatie en begrijpelijkheid; hiernaast zorgden de introductie van een onafhankelijk schadeloket en gestandaardiseerde, meer voortvarende schadevergoeding ervoor dat schade meer vertrouwenwekkend dan voorheen werd afgehandeld. De moeizame versterkingsoperatie, de lange tijd die het kostte voordat de publiekrechtelijke schadeafhandeling op stoom kwam, en het complexe geheel aan schadebeleid zorgen echter voor veel ontevredenheid en wantrouwen jegens de overheid.

In zoverre lijkt de analyse aan de hand van het theoretisch kader over vertrouwenwekkend schadebeleid aan te sluiten bij de vertrouwensontwikkelingen in de drie cases: daar waar de principes en instrumenten (gaandeweg) werden toegepast, lijkt vertrouwensherstel zichtbaar; daar waar de principes en instrumenten niet te herkennen zijn, lijkt de overheid geen vertrouwen te herstellen.

Hoewel via de gekozen kwalitatieve onderzoeksmethode *process tracing* veel aandacht is besteed aan een zorgvuldige beschrijving zodat een overtuigend causaliteitsargument kan worden gemaakt, kan ik niet met zekerheid stellen dat het (enkel) het schadebeleid was dat het vertrouwen (niet) herstelde. Immers, in de cases werden ook bredere contextuele factoren geconstateerd die leken te zorgen voor vertrouwensherstel of -verlies. Bij de aanleg van de Noord/Zuidlijn speelden tevens een nieuwe communicatiestrategie, technische successen en een interne cultuurverandering een rol in het herstel van vertrouwen. Rondom Schiphol was sprake van een overlegcultuur die soms vertrouwen en soms wantrouwen zaaide; zorgde het waterbedeffect voor verplaatsing van wantrouwen;

37 De Veer, *Dagblad van het Noorden* 17 juni 2017.

werden cijfers en berekeningen over de schadeoorzaak gewantrouwd; en leefden verdenkingen van belangenverstrengeling tussen luchthaven en overheid; een proactieve communicatiestrategie vanuit de luchthaven zette juist weer in op vertrouwen. In Groningen werd het wantrouwen mede gevoed door de verwevenheid van overheid en private partij NAM in het zogenaamde Gasgebouw, en het door de overheid toegestane niveau van de gaswinning.

Het schadebeleid vormde onderdeel van breder overheidsbeleid richting de projecten in de cases, en staat derhalve niet op zichzelf. Een ‘goed’ vertrouwenwekkend schadebeleid zal waarschijnlijk niet (volledig) compensatie bieden voor andere contextuele factoren die voor wantrouwen zorgen. Tegelijkertijd lijkt het moeilijk voorstelbaar dat een overheid die besluit in te zetten op vertrouwenwekkend schadebeleid volgens de principes in mijn theoretisch kader niet ook haar gedrag en handelen zal wijzigen wat betreft andere, contextuele, factoren. Als de overheid vertrouwen wekt lijkt kortom te kunnen worden gesproken van een *algemene* vertrouwenwekkende houding, waarbij de zes principes van vertrouwenwekkend schadebeleid een onderdeel van haar (beleids-)uitvoering kunnen vormen.

Tevens kan worden geconcludeerd dat de meest succesvolle, vertrouwenwekkende aanpak aandacht had voor onderdelen van alle zes principes. De verhouding van de principes is doorgaans dat zij elkaar versterken, maar soms botsen zij ook. Vooral voortvarendheid komt vaak in het nauw, naarmate een procedure zorgvuldiger, met meer participatiemogelijkheden of met mogelijkheden tot *second opinion* wordt vormgegeven. Het is van belang te benadrukken dat de principes daarom in samenhang moeten worden gezien, en dat een overheid het schadebeleid het meest vertrouwenwekkend kan maken door dit als geheel te bekijken, in plaats van het op onderdelen of via (beleids-)afdelingen op te knippen. In de beleving van de burger heeft ‘de overheid’ schade veroorzaakt, dus dient ‘de overheid’ dat ook zo redelijk en goed (en dus snel) mogelijk te herstellen.

9.9.1 *Wanneer welk principe of instrument?*

Het vertrouwensherstel in de casus aanleg van de Noord/Zuidlijn kan worden gerelateerd aan het gewijzigde, ruimhartige en integrale schadebeleid dat de gemeente Amsterdam inzette, dat op vrijwel alle zes de principes en instrumenten goed scoorde. Bij de uitbreiding van luchthaven Schiphol werd het aantal gedupeerden gereduceerd door de verscheidene schademaatregelen maar werd tevredenheid verminderd door tekortkomingen in het schadebeleid en bleef vertrouwensherstel uit voor een groep omwonenden die onvoldoende erkenning, begrijpelijkheid en openbaarheid ervaarde. Rond de gaswinning in Groningen zorgde het terughoudende overheidsbeleid waarin aanvankelijk weinig van de principes te herkennen was voor een vertrouwensbreuk. Pas recent lijkt iets van verbetering op te treden door een nadruk op onafhankelijkheid van de schadeafhandelende instanties, hoewel het complexe geheel van schadebeleid en de massaliteit van de versterkingsoperatie dit herstel bemoeilijkt.

Uit de vergelijkende analyse lijkt het principe van voortvarendheid het vaakst mis te gaan: aandacht aan (juridische) zorgvuldigheid en uitgebreide procedures resulteert in langdradige schadeafhandeling. Ook voor de andere principes kan een kernprobleem worden aangewezen binnen de context van mijn onderzoek naar gefaciliteerde schade: erkenning ontbreekt omdat de overheid wijst naar de private partij uit vrees

voor (financiële) aansprakelijkheid en precedentwerking; participatie is onvoldoende doelmatig omdat de overheid vasthoudt aan hiërarchische verhoudingen en participatietrajecten formaliseert; begrijpelijkheid mist als de overheid (te veel) uitgaat van zelfredzaamheid bij gedupeerden; openbaarheid wordt voorkomen omdat de overheid denkt onrust te zaaien als ze over haar onzekerheden en onderbouwingen vertelt; en onafhankelijkheid ontbreekt omdat de overheid denkt dat zij zelf niet partijdig is en de beslissingen wel kan nemen, of een *second opinion* overbodig (duur) is.

Het relatieve belang van de principes heeft derhalve met contextuele factoren te maken. De aanwezigheid van een private partij, en de mate van samenwerking of zelfs verstrengeling van publieke en private belangen kan betekenen dat er vanuit burgers meer scepsis is over de rol van de overheid. Bij gefaciliteerde schade is erkenning, zeker in de vorm van beleid maken, de eerste stap als de overheid wil bewerkstelligen dat burgers zich gezien voelen. Het is voor de overheid niet zinvol om zich achter de private partij te verschuilen als zij vermoedt dat de relatie burger-overheid door leed, schade of overlast is beschadigd en wordt beoogd om niet alleen schadeherstel maar ook *vertrouwensherstel* te bereiken. Dit wordt belangrijker naarmate de (soort) schade ingrijpender is.

Hoe meer potentiële verstrengeling bestaat tussen de belangen van de overheid en private partij, hoe belangrijker tevens de ervaring van onafhankelijkheid en openbaarheid zal zijn in de ogen van gedupeerden. Als de overheid nauw betrokken was en blijft bij de schadeoorzaak lijkt in het bijzonder aan te bevelen een onafhankelijk centraal schadeloket in te stellen, zodat juridische vragen en problemen aan de achterkant worden opgelost zonder de gedupeerden met deze problematiek op te zadelen. Als een overheid proactief en preventief – zodra verwacht wordt dat schade kan ontstaan – een centraal schadeloket inricht, kan gedupeerden een integrale, begrijpelijke oplossing en bovendien erkenning worden geboden. De verwachting dat schade kan (blijven) ontstaan zorgt voor gevoelens van onzekerheid bij potentiële gedupeerden; om te voorkomen dat argwaan zich ontwikkelt, is openbaarheid vanuit de overheid belangrijk, temeer die overheid zelf even onzeker kan zijn over de mogelijkheid van aanhoudende toekomstige schade.

In gevallen van grootschalige schade, waar sprake is van (relatief) grote aantallen gedupeerden – grofweg zou van betrokkenheid van meer dan duizend burgers kunnen worden uitgegaan – ontstaat doorgaans een ingewikkeld proces. De grootschaligheid vergt veel van de schadeafhandelende instantie; in deze situaties lijkt begrijpelijkheid en voortvarendheid van groot belang om de gedupeerden zich zo min mogelijk ‘een nummer’ te laten voelen en hen op deze wijze tevens erkenning te bieden. De overheid kan zich richten op een zo gestandaardiseerd mogelijke schadeopname en via een sjabloonachtige aanpak de schadevaststelling en vergoeding vergemakkelijken, zeker als sprake is van grote aantallen vergelijkbare schade. Bij relatief lichte of eenvoudige schade is het tevens financieel voordelig om de schadeafhandeling zo eenvoudig en voortvarend mogelijk in te richten en bijvoorbeeld in te zetten op directe afhandeling in natura in plaats van een opzet via schadeopname en -berekening. Ruimhartigheid resulteert op deze wijze, wellicht contra-intuïtief, veelal in een beter resultaat voor de schatkist.

Als daarentegen sprake is van verschillende groepen gedupeerden met verschillende soorten schade, ligt een versimpelde aanpak minder voor de hand. In die situaties kan worden gepoogd via gedifferentieerde trajecten te werken, hoewel het in het belang van gedupeerden is dat zij een vaste contactpersoon krijgen toegewezen

die overzicht over de afhandeling houdt. Des te sterker de schade en des te groter het effect op iemands leven, hoe minder aannemelijk het is dat gedupeerden zich zelfredzaam zullen voelen of op zullen stellen tijdens de schadeafhandeling. In deze situaties is het van belang dat de overheid inzet op een zo begrijpelijk mogelijk beleid, wat niet alleen zorgvuldigheid behelst maar juist ook betekent dat zij inzet op begeleiding en ontzorging: de gedupeerden dienen bij de hand te worden genomen.

De overheid doet er tot slot goed aan gedurende het hele schadetraject in te zetten op participatiemogelijkheden zodat zij kan blijven bijsturen op de verwachtingen en voorkeuren van (verschillende groepen) gedupeerden. Daarbij is participatie vooraf via een formeel traject inzetten zelden voldoende om daadwerkelijk responsief beleid te creëren: allerlei problemen en knelpunten ontstaan juist in de uitvoering van het beleid. De instelling van begeleiders voor gedupeerden kan een laagdrempelige manier bieden om de vinger aan de pols te houden zodat de ontwikkeling van vertrouwen binnen de schadeafhandeling door de overheid kan worden gemonitord.



Figuur 9.2 Verhouding tussen zes principes van vertrouwenwekkend schadebeleid en hun relatieve belang gezien bepaalde gefaciliteerde schade.

10.1 Conclusie

Dit onderzoek was gericht op het beantwoorden van de onderzoeksvraag: *Hoe komt de overheid tot vertrouwenwekkend schadebeleid als zij bij een grootschalig infrastructureel project schade voor een groep burgers heeft gefaciliteerd, omwille van het algemeen belang?* Om deze vraag te beantwoorden, is een interdisciplinair theoretisch kader van vertrouwenwekkend schadebeleid samengesteld, gebaseerd op een combinatie van eigenschappen van een betrouwbare overheid en behoeften van gedupeerden. Dit resulteerde in zes principes van vertrouwenwekkend schadebeleid: erkenning, participatie, begrijpelijkheid, openbaarheid, onafhankelijkheid en voortvarendheid. In dat kader zijn zeventien onderliggende beleidsinstrumenten uiteengezet, die de overheid kan inzetten als zij de principes nastreeft. Op basis van een vergelijking van drie cases – de aanleg van de Noord/Zuidlijn, de uitbreiding van luchthaven Schiphol en de gaswinning in Groningen – kan een aantal conclusies worden getrokken over deze op basis van de theorie voorgestelde principes en de daaruit voortvloeiende schade-instrumenten.

Zes principes van vertrouwenwekkend schadebeleid

Allereerst kan de overheid vertrouwen pogen terug te winnen door haar rol in het ontstaan van de schade te erkennen. Als de overheid schade heeft gefaciliteerd, is het vrijwel onvermijdelijk dat de burgers van haar verwachten dat zij het schadebeleid helpt te vormen. Vasthouden aan het reguliere, vrij stringente, aansprakelijkheidsrecht, dat ervan uitgaat dat ieder haar eigen schade draagt en in principe wijst naar de private partij, zal de relatie burger-overheid niet helpen herstellen. Hoewel het de overheid natuurlijk vrij staat om excuses aan te bieden, heeft deze handeling minder effect dan beterschap *tonen*; het ontbreken van excuses lijkt vertrouwensherstel in dat geval niet in de weg te hoeven staan. Een financiële bijdrage van overheidswege kan wenselijk zijn als deze tot ruimhartigere normen leidt en kan onder burgers leiden tot genoegdoening. De overheid hoeft echter niet alle financiële schuld op zich te nemen om vertrouwen te herstellen. Burgers zullen verwachten dat de schadeveroorzakende private partij meebetaalt en zo ook schuld erkent. Burgers verwachten van de overheid dat zij een verdeling van de financiële lasten nastreeft. De overheid kan tot slot burgers erkenning bieden van hun schade en zorgen voor een eenvoudiger schadeafhandelingsproces door de bewijslast in principe zo veel mogelijk bij de schadeveroorzaker te leggen.

Ten tweede kan de overheid burgers de gelegenheid geven om te participeren in het schadebeleid. Dit kan doordat zij inspraakmogelijkheden opneemt als

onderdeel van de besluitvorming van het schadebeleid, zodat de behoeften van burgers beter worden meegenomen en bovendien wederzijds begrip kan ontstaan. Dit kan worden georganiseerd via het institutionaliseren van tegenspraak. Ook is het goed voor het vertrouwen als gedupeerden gedurende de schadeprocedure een inspraakmogelijkheid krijgen, zodat zij hun ervaring en verhaal kwijt kunnen. Hoewel de overheid de neiging kan hebben om besluitvorming op basis van overleg met alle betrokkenen te laten verlopen, is het niet aan te raden om consensus te zoeken. Als er schade is en zal blijven ontstaan, zal het moeilijk zijn iedereen het eens te laten worden; de overheid dient zelf als democratisch gelegitimeerd bestuur de uiteindelijke belangenafweging te maken en lastige knopen door te hakken.

Als derde principe geldt dat de overheid voor begrijpelijk schadebeleid dient te zorgen. De onderbouwing van beleidskeuzes is belangrijk, niet alleen zodat mensen het dan cognitief begrijpen – waardoor hun onzekerheid vermindert – maar ook omdat zij daardoor begrip krijgen voor de opzet en uitvoering van het schadebeleid, en hun verwachtingen over het schadeproces kunnen bijstellen. De overheid dient zo gericht mogelijk met burgers te communiceren, bij voorkeur door geen gebruik te maken van ‘eenrichtingsverkeer’, maar door een dialoog op te zetten via verscheidene inspraakmogelijkheden en gedupeerden zo veel mogelijk te ontzorgen zodat zij weten waar zij aan toe zijn. In aanvulling hierop kan de overheid bewonersbegeleiding inschakelen. Hoewel het geld kost om ook – in de ogen van de overheid – simpele of eenvoudige schadegevallen te laten begeleiden, wordt goede en integrale begeleiding zeer op prijs gesteld door burgers én kan dit achteraf kosten schelen doordat burgers hun weg door het schadeproces weten te vinden, wat vertraging kan voorkomen, en doordat zij minder rechtsmiddelen aanwenden. De laatste stap om het schadebeleid begrijpelijk vorm te geven is het instellen van één schadeloket. Dit is vanuit het perspectief van de burger een duidelijke plek om terecht te kunnen, en kan ingewikkelde aansprakelijkheidsvraagstukken bij burgers weghouden, die de overheid met diens experts aan de ‘achterkant’ oplost zonder de burger hiermee te belasten.

Het vierde principe is gericht op een open houding van de overheid rondom de schade en het schadebeleid. Als burgers kunnen doorgronden hoe schadebeleid tot stand komt, kunnen zij inzien hoe de overheid besluit om te gaan met de gefaciliteerde schade. Zo kunnen burgers ook beter volgen wat de invloed van de (aansprakelijke) private partij is. De overheid doet er hiernaast goed aan om open over de schaderisico's te communiceren. Een te rooskleurige voorstelling van de risico's resulteert in teleurstelling en verrassing zodra schade optreedt; burgers willen liever weten waar zij aan toe zijn. De overheid kan ten behoeve van de openbaarheid zorgdragen voor onafhankelijk onderzoek over risico's, zodat de informatie daarover van een betrouwbare bron komt. Openheid van zaken geven, ook over risico's, vermindert de onzekerheid bij burgers en maakt mogelijke toekomstige schade en de schadeprocedure meer voorspelbaar.

Ten vijfde kan de overheid zich inspannen om de beslissingen in de schadeprocedure zo veel mogelijk door onafhankelijke derden te laten nemen of onderbouwen. Omdat bij het vaststellen van schadevergoedingen veelal technische en juridische afwegingen moeten worden gemaakt, bijvoorbeeld over causaliteit en over de toerekenbaarheid van de schade, is het voor burgers belangrijk dat die afwegingen niet worden verricht door de veroorzaker(s) van de schade. Belangrijk

is dat een onafhankelijke expert niet dermate tot een door de schadeveroorzaker opgesteld protocol of werkwijze wordt verplicht, dat deze de schijn van partijdigheid niet kan vermijden. Voor burgers die twijfelen over een beslissing moet een laagdrempelige mogelijkheid tot *second opinion* bestaan. Deze kan worden geboden door een onafhankelijke bezwaaradviescommissie of arbiter. Hiernaast dient er een mogelijkheid tot toegankelijke, laagdrempelige rechterlijke toetsing te bestaan, zodat burgers – in het geval zij het vertrouwen in de schadefaciliterende uitvoerende overheid zijn verloren – gemakkelijk aan de rechterlijke macht een onafhankelijk oordeel kunnen vragen.

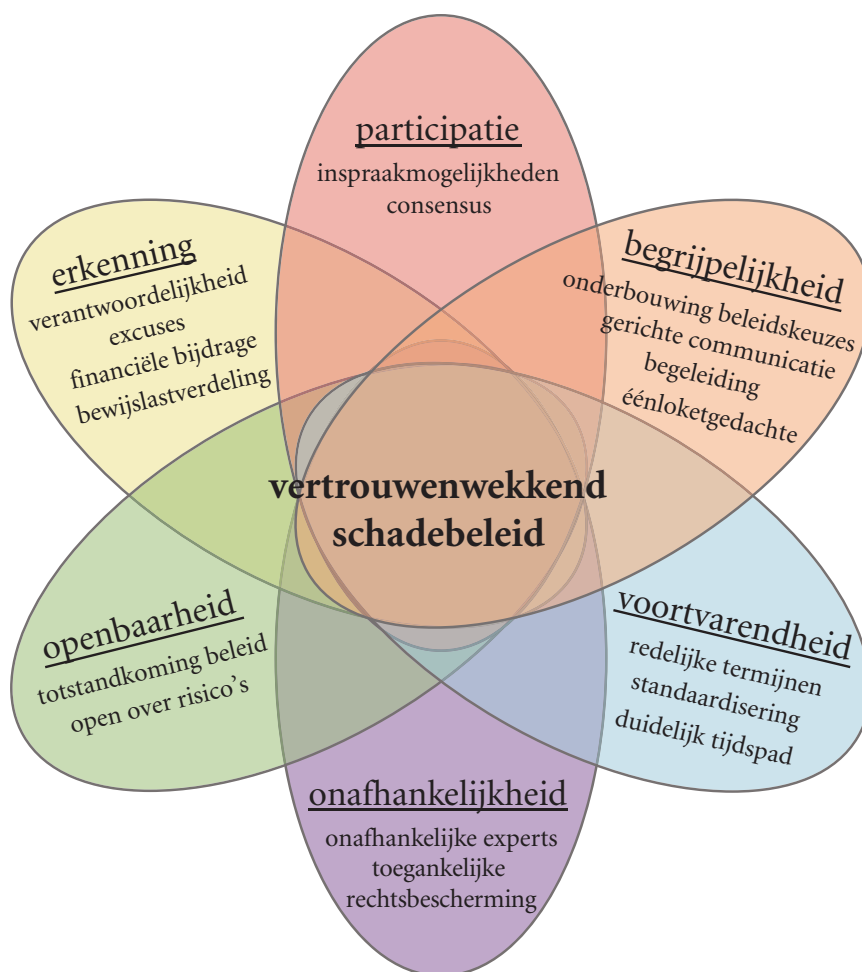
Tot slot is het zesde principe dat van de voortvarendheid. Het is van groot belang dat de voorgaande vijf principes niet resulteren in een ellenlange schadeprocedure. De overheid dient zich actief te richten op voortvarendheid: zij dient de burger zo spoedig mogelijk uit de onzekerheid van de schade en schadeprocedure te helpen. Zij kan dit doen door redelijke termijnen op te nemen in de schadeafhandeling, wat betekent dat de burger voldoende tijd moet krijgen om een weloverwogen aanvraag te doen én dat de overheid zelf gebonden is om te handelen binnen de termijn die zij aan de burger heeft beloofd. Een redelijke termijn is daarmee ook een realistische termijn: afhankelijk van de complexiteit van de schade en de hoeveelheid verwachte aanvragen tot compensatie dient de overheid vast te stellen wat werkbaar zal zijn voor burgers en voor de overheid zelf, en dit zal bij gecompliceerde of grootschalige schade vaak langer zijn dan de reguliere termijn van zes weken uit het bestuursrecht. De overheid kan inzetten op de versnelling van het proces door standaardisering van de schadeberekening in geval van grote aantallen gelijksoortige gedupeerden met relatief kleinere schadebedragen. Hoewel het aantrekkelijk kan zijn om richting burgers een rooskleurig tijdspad van het schadebeleid te presenteren, werkt dit vaak contraproductief. Om burgers te helpen hun verwachtingen bij te stellen en onzekerheid te verminderen, dient de overheid een realistisch tijdspad te communiceren over het schadeveroorzakende project en de schadeafhandeling én deze aan te houden.

De verhouding en het relatieve belang van de principes

Deze zes principes van vertrouwenwekkend schadebeleid, getoond in figuur 10.1, versterken elkaar indien zij in acht worden genomen bij de vormgeving van schadebeleid, maar botsen soms ook. Vooral voortvarendheid komt vaak in het nauw, naarmate een procedure zorgvuldiger, met meer participatiemogelijkheden of met mogelijkheden tot *second opinion* wordt vormgegeven. De principes moeten daarom steeds in samenhang worden gezien; een overheid kan haar schadebeleid het meest vertrouwenwekkend maken door dit als geheel te bekijken, in plaats van het in onderdelen of via (beleids-)afdelingen op te knippen. In de beleving van de burger heeft ‘de overheid’ schade veroorzaakt, dus dient ‘de overheid’ dat ook zo redelijk en goed mogelijk te herstellen.

Het vertrouwensherstel in de casus aanleg van de Noord/Zuidlijn kan worden gerelateerd aan het gewijzigde, ruimhartige en integrale schadebeleid dat de gemeente Amsterdam inzette, dat op vrijwel alle zes de principes en instrumenten goed scoorde. Bij de uitbreiding van luchthaven Schiphol werd het aantal gedupeerden gereduceerd door de verscheidene schademaatregelen maar werd tevredenheid verminderd door tekortkomingen in het schadebeleid en bleef vertrouwensherstel uit voor een groep omwonenden die onvoldoende erkenning,

begrijpelijkheid en openbaarheid ervaren. Rond de gaswinning in Groningen zorgde het terughoudende overheidsbeleid waarin aanvankelijk weinig van de principes te herkennen was voor een vertrouwensbreuk. Pas recent lijkt iets van verbetering op te treden door een nadruk op onafhankelijkheid van de schadeafhandelende instanties, hoewel het complexe geheel van schadebeleid en de massaliteit van de versterkingsoperatie dit herstel bemoeilijkt.



Figuur 10.1 Verhouding tussen zes principes van vertrouwenwekkend schadebeleid en hun onderliggende beleidsinstrumenten.

In de vergelijkende analyse lijkt het schadebeleid op het principe van voortvarendheid het meest tekort te schieten: aandacht voor (juridische) zorgvuldigheid en uitgebreide procedures resulteert vrijwel automatisch in langdurige schadeafhandeling. Ook voor de andere principes kan steeds een kernprobleem worden aangewezen binnen de context van mijn onderzoek naar gefaciliteerde schade: erkenning ontbreekt omdat de overheid wijst naar de private partij uit vrees voor

(financiële) aansprakelijkheid en precedentwerking; participatie is onvoldoende doelmatig omdat de overheid vasthoudt aan hiërarchische verhoudingen en participatietrajecten formaliseert; begrijpelijkheid mist als de overheid (te veel) uitgaat van zelfredzaamheid bij gedupeerden; openbaarheid wordt vermeden omdat de overheid denkt onrust te zaaien als zij over haar onzekerheden vertelt; en onafhankelijkheid ontbreekt omdat de overheid denkt dat zij zelf niet partijdig is en de beslissingen wel kan nemen, of een *second opinion* overbodig (duur) wordt geacht.

Het relatieve belang van de principes heeft derhalve met contextuele factoren te maken. De aanwezigheid van een private partij en de mate van samenwerking of zelfs verstrengeling van publieke en private belangen bij gefaciliteerde schade kan betekenen dat vanuit burgers veel behoefte is aan erkenning van hun leed vanuit de overheid. Dat effect wordt versterkt naarmate de schade meer ingrijpend is: gedupeerden willen zich dan des te meer gezien voelen. Hoe meer potentiële verstrengeling bestaat tussen de belangen van de overheid en private partij, hoe belangrijker tevens de ervaring van onafhankelijkheid en openbaarheid zal zijn in de ogen van gedupeerden. Openbaarheid is hiernaast van groot belang als onzekerheden bestaan over de toekomstige ontwikkeling van schade. In gevallen van grootschalige schade en grote aantallen gedupeerden ontstaat doorgaans een ingewikkeld proces; in deze situaties lijkt begrijpelijkheid en voortvarendheid van groot belang om de gedupeerden zich zo min mogelijk ‘een nummer’ te laten voelen en hen op deze wijze tevens erkenning te bieden. Als sprake is van verschillende groepen gedupeerden met gedifferentieerde schade, is het belangrijk te werken aan overzicht en begrijpelijkheid van het schadeproces. De overheid doet er tot slot goed aan gedurende het hele schadetraject in te zetten op participatiemogelijkheden zodat zij kan blijven bijsturen op de verwachtingen en voorkeuren van (verschillende groepen) gedupeerden.

Hoewel er dus afhankelijk van de contextuele omstandigheden reden kan zijn om sterker in te zetten op bepaalde principes en instrumenten, blijkt uit de vergelijkende analyse tevens dat de meest succesvolle, vertrouwenwekkende aanpak steeds aandacht had voor onderdelen van alle zes principes. Vertrouwenwekkend schadebeleid van overheidswege vraagt derhalve om een integrale aanpak.

De waarde van interdisciplinariteit in onderzoek en uitvoering

Integraal schadebeleid met aandacht voor alle zes principes vereist blijkens dit onderzoek een *interdisciplinaire* aanpak: er zijn inzichten uit verschillende disciplines nodig om tot vertrouwenwekkend schadebeleid te komen. Waar in de cases het beleid (primair) door technici en juristen wordt vormgegeven, blijkt dat zij vaak onvoldoende oog hebben voor bepaalde aspecten van de ervaring van burgers. Ze zijn geneigd in hun eigen taal en rationaliteit te blijven. Die benadering slaat zelden aan bij de burger. Bij de casus uitbreiding van luchthaven Schiphol draaide het schadebeleid om allerlei indicatoren zoals geluid uitgedrukt in decibel en aantallen vluchtbewegingen, terwijl blijkens onderzoek de geluidsbeleving belangrijker is. De Omgevingsraad Schiphol leek losgezongen van de ‘rest’, waaronder de omwonenden van Schiphol – je moet diep zijn ingelezen in de casus om nog chocolade te kunnen maken van de documenten en discussies. In Groningen werd in de versterkingsoperatie nadruk gelegd op technische berekeningen van het risico op een beving en de stevigheid van een huis, terwijl Groningers ook

aandacht wilden voor het behoud van hun cultureel erfgoed en een gevoel van gelijkheid ten opzichte van dorpsgenoten. Hierdoor liepen discussies veelal langs elkaar heen en gingen zij over allerlei details, in plaats van het de essentie en the big picture: voor een Groninger is het moeilijk te begrijpen dat constructieve schadeafhandeling werd losgetrokken van eventuele versterkingsmaatregelen. De projectorganisatie van de Noord/Zuidlijn is na de verzakkingen in interdisciplinaire teams gaan werken, waarin tegenspraak niet slechts werd geduld maar juist aangemoedigd. Zo wilde de projectorganisatie voorkomen dat de sprekende anekdote over wat gebeurde tijdens de verzakking zich zou herhalen – toen een aannemer niet wilde voldoen aan het verzoek van een omwonende om uit de bouwkeet te komen om te zien dat op dat moment een huis verzakte, omdat dit volgens de (computer-)berekeningen niet mogelijk was. Leden van een interdisciplinair team blijken meer geneigd te zijn om elkaar scherp te houden doordat ieder vanuit haar eigen taal met eigen vragen komt, en de taal van andere leden van het team niet automatisch wordt verstaan en als volledige waarheid wordt geaccepteerd waardoor men ook intern kritisch blijft.

Dit onderzoek is interdisciplinair ingestoken. Ik ben mij daarom bewust van het ‘wij van WC-eend’ verwijt dat mij ten dele kan vallen als ik stel dat ook (meer) onderzoek naar schadebeleid in het vervolg inter- of ten minste multidisciplinair dient te worden opgezet. Het perspectief van een enkele discipline blijkt echter zelden breed genoeg om complexe cases volledig te kunnen doorgronden. Zo gingen de auteurs van een onderzoek naar het crisismanagement in Groningen in het binnen de bestuurskunde toonaangevende blad *Public Administration*¹ voorbij aan mogelijke juridische verklaringen. In de beantwoording van hun onderzoeksvraag – waarom konden beleidsmakers de institutionele crisis rondom het Groningendossier niet oplossen – stonden auteurs niet stil bij de mogelijke aansprakelijkheid van de Staat en de precedentwerking die zou kunnen volgen uit bepaalde handelingen, waardoor beleidsmakers en bewindslieden gelimiteerd waren in hun managementstrategieën; uit mijn onderzoek is gebleken dat dit een belangrijke rol heeft gespeeld. Hun bijdrage zou zijn verrijkt door een interdisciplinair perspectief. Ik hoop via dit onderzoek een voorzet te hebben gedaan voor veelvuldig toekomstig interdisciplinair werk.

In dit onderzoek heb ik een analyse gemaakt van het schadebeleid dat is uitgevoerd bij een drietal grootse, schadeveroorzakende overheidsprojecten. Zij zijn in zekere zin de meest extreme voorbeelden van overheidsprojecten die schade aanrichten, vanwege de betrokkenheid van private partijen en hun technische, juridische en bestuurlijke complexiteit. Bij zulke grote en complexe projecten met door de overheid gefaciliteerde schade is het van groot belang dat vooraf een passend schadebeleid wordt opgezet. Maar ook bij meer kleinschalige overheidsprojecten kan schade ontstaan, en deze schade afhandelen wordt complexer naarmate meer partijen betrokken zijn bij het ontstaan van de schade (publiek-private samenwerking), meerdere overheidslagen betrokken worden, of de hoeveelheid gedupeerden toeneemt. Mijn focus op grootse projecten is bewust gekozen aangezien de principes om onnodig vertrouwensverlies in dergelijke situaties te voorkomen, ook

1 Schmidt, Boersma & Groenewegen 2018.

bruikbaar zullen zijn voor de relatief kleinschaligere situaties waar gefaciliteerde schade optreedt. Juist op het scherpst van de snede blijkt hoe de situatie voor burger én overheid kan worden verbeterd. Ik richt mij daarom in mijn laatste hoofdstuk op de jurist of beleidsmaker in de praktijk via een aantal concrete aanbevelingen.

10.2 Discussie: beperkingen en aanbevelingen voor toekomstig onderzoek

Alvorens over te gaan naar de praktische aanbevelingen, sta ik stil bij de wetenschappelijke begrenzings van het onderzoek. Dit onderzoek is gericht op een vergelijking van drie cases op basis van *process tracing* en analyse via een interdisciplinair kader, en kent daarmee enkele inherente beperkingen en begrenzings. In deze paragraaf bediscussieer ik deze beperkingen en doe ik aanbevelingen voor toekomstig onderzoek.

In dit onderzoek heb ik van de cases een zo compleet mogelijk feitenoverzicht samengesteld, waarmee ik probeer om een objectief beeld te geven van het verloop van de casus. Tegelijkertijd betekent de samenstelling van een dergelijk overzicht ook altijd dat ik als onderzoeker keuzes heb moeten maken over welke onderwerpen en ontwikkelingen ik meer of minder belicht. In de redactie van de tekst, de selectie van fragmenten en in de compositie van het verhaal dat zodoende ontstaat heb ik als onderzoeker keuzes gemaakt. Dat is inherent aan kwalitatief onderzoek, maar het is belangrijk dat toch te vermelden. Wel heb ik geprobeerd om keuzes te expliciteren en zo veel mogelijk van het ruwe materiaal te laten zien, zodat lezers kunnen volgen en nagaan welke keuzes ik op welk moment maak. Om het probleem van de selectie en bias te ondervangen heb ik de meer feitelijke gedeelten van de casushoofdstukken en de interpretatie via de analyse bewust gescheiden gehouden. Dat biedt lezers de mogelijkheid om als het ware hun eigen analyse te maken op basis van de feiten. Tevens worden toekomstige auteurs zo in de gelegenheid gesteld ook andere onderzoeksvragen te beantwoorden aan de hand van deze casusbeschrijvingen, zoals bijvoorbeeld de precieze toepassing van voordeelverrekening voor ondernemers bij de aanleg van de Noord/Zuidlijn, de netwerkstructuur waarlangs de actoren in het Schipholdossier overleggen, of de gecompliceerde opzet van de Groningse versterkingsopgave.

Ik heb in de cases geprobeerd ‘compleet’ en uitputtend te zijn, maar uiteindelijk is elk onderzoek beperkt door de beschikbaarheid van bronnen. Ik heb gebruikt wat ik kon vinden, maar sluit niet uit dat er andere aanvullende documenten bestaan. Dit onderzoek is primair gebaseerd op officiële documenten zoals wet- en regelgeving en kamerstukken, of voortgangsverslagen vanuit de schade-instanties. Wanneer deze beschikbaar zijn, refereer ik aan resultaten van officiële evaluaties van de schademaatregelen. Deze informatie was echter niet bij iedere casus of voor iedere schademaatregel beschikbaar. Daarom baseer ik mij ook op mediaberichten, uitingen of documenten van belangenbehartigers of bestuurders, en (in beperkte mate) bevindingen uit mijn interviews. Ik realiseer mij dat dergelijke bronnen vaak minder objectief zijn en houd daar in het gebruik en de gevolgtrekking van deze bronnen rekening mee. Tevens heb ik daartoe zo veel mogelijk in de lopende tekst, en uiteraard in de voetnoten, geëxpliciteerd waar bevindingen en conclusies op zijn gebaseerd.

Een belangrijke beperking doet zich voor bij het inzicht krijgen in de gedachtegang achter besluitvorming en beleid. Het reproduceren van besluiten en acties kan op basis van formele documenten, maar het verplaatsen in en begrijpen van de achterliggende gedachten is vaak lastiger langs die weg te realiseren. Een belangrijk onderdeel van mijn analyse is het verkrijgen van inzicht over, en de bedoeling achter, de inzet van bepaalde instrumenten die kunnen worden aangewend met het doel om vertrouwen te herwinnen. De motivering kan worden opgetekend uit bronnen zoals memories van toezicht, uitingen van bestuurders in de politiek of media, of via interviews; maar echt ‘in het hoofd kijken’ van de beleidsmakers en betrokkenen is niet mogelijk. In toekomstig onderzoek zou een onderzoeker gedurende de beleidsvorming toegang kunnen worden gegeven tot de betrokkenen en interne documenten (zogenaamd *embedded research*²). Op deze wijze kan meer inzicht worden verstrekt in interne ideeën over schadebeleid en hoe dit zich binnen overheidsorganisaties ontwikkelt. Dit zou des te interessanter zijn bij maatschappelijk relevante en (potentieel) grootschalige projecten waar sprake zal zijn van gefaciliteerde schade; Lelystad Airport of het vervolg van de aanleg van de Noord/Zuidlijn zouden bijvoorbeeld informatieve (vervolg-)cases vormen. Zulk gelijktijdig onderzoek zou bovendien tussentijdse aanbevelingen op kunnen leveren voor de praktijk, zodat gedupeerden nog tijdens het onderzoek daarvan de vruchten kunnen plukken. Ook als onderzoekers achteraf inzicht krijgen in interne stukken, zoals tijdens parlementaire enquêtes – de gaswinning in Groningen zal de komende jaren op deze wijze diepgravend worden geanalyseerd – kunnen wellicht aanvullende conclusies worden getrokken over de motivering van beleidskeuzes.

Ik heb ervoor gekozen om in dit onderzoek een breed theoretisch perspectief te kiezen, wat heeft geleid tot een theoretisch kader dat zes principes en zeventien onderliggende beleidsinstrumenten bestrijkt. Vanuit dat kader kan ik voorzichtige conclusies trekken over de werking van instrumenten en over hun onderlinge verhoudingen. Ik kom echter vooral tot een integraal beeld en kan slechts beperkte uitspraken doen over het gewicht van en de wisselwerking tussen instrumenten. Vervolgonderzoek zou zich specifiek op een bepaald principe kunnen richten om te analyseren in hoeverre bijvoorbeeld ‘begrijpelijkheid’ meeweegt in de beoordeling van burgers van vertrouwenwekkend schadebeleid, of het belang van dit principe kunnen afwegen tegen een ander. Via toekomstig enquêteonderzoek onder gedupeerden zou hiernaast (expliciet) kunnen worden uitgevraagd hoe belangrijk zij de principes en instrumenten achten of in hoeverre deze kenmerken in hun ogen hebben geleid tot bevredigend, vertrouwenwekkend, schadebeleid.

Tot slot is een begrenzing dat ik mij ‘slechts’ in drie cases heb verdiept. Hier spelen praktische overwegingen van tijd en capaciteit. Ik heb voor elke casus een grote hoeveelheid bronmateriaal onderzocht, om tot een zorgvuldige kwalitatieve beschrijving te komen. Dat resulteert in uitvoerige hoofdstukken voor de lezer. De

2 Met deze vorm van onderzoek wordt veel in publieke gezondheidsonderzoek geëxperimenteerd, hoewel daar ook wel wordt gesproken over *collaborative research* omdat deze onderzoekers veelal tussentijdse resultaten en suggesties bespreken met hun onderzoeksomgeving, zodat organisaties sneller, en niet alleen achteraf, kunnen veranderen en verbeteren op basis van dit onderzoek. Lewis & Russell 2011; Vindrola-Padros e.a. 2017.

interne validiteit van mijn werk is groot, maar door het beperkte aantal cases kan het zijn dat deze drie cases niet representatief zijn voor het meer generieke beeld.³ De externe validiteit kan daardoor beperkt blijken.⁴ Daarom zou het interessant zijn als toekomstige onderzoekers in meer cases schadebeleid integraal analyseren en hier aanvullende of wellicht conflicterende conclusies aan verbinden. Dat zou een waardevolle toevoeging zijn voor het bestuderen van (vertrouwenwekkend) schadebeleid in Nederland. De bovengenoemde vervolgcases Lelystad Airport en de verdere aanleg van de Noord/Zuidlijn zijn daarbij noemenswaardig, maar ook cases buiten het terrein van infrastructuur zouden de moeite waard zijn. Men zou de kwalificatie ‘door de overheid gefaciliteerde schade’ in ruimere zin ook van toepassing kunnen verklaren op de kinderopvangtoeslagenaffaire⁵, of andere (immateriële of indirectere) schade binnen het sociaal domein. Zo kan het theoretisch kader dat ik in dit onderzoek heb opgezet verder worden gevalideerd en kan schadebeleid meer vertrouwenwekkend worden vormgegeven.

3 George & Bennett 2005, p. 13, 105-106; Gerring 2017, p. 40, 98-116, 208-212.

4 Gerring 2017, p. 228-239, 245.

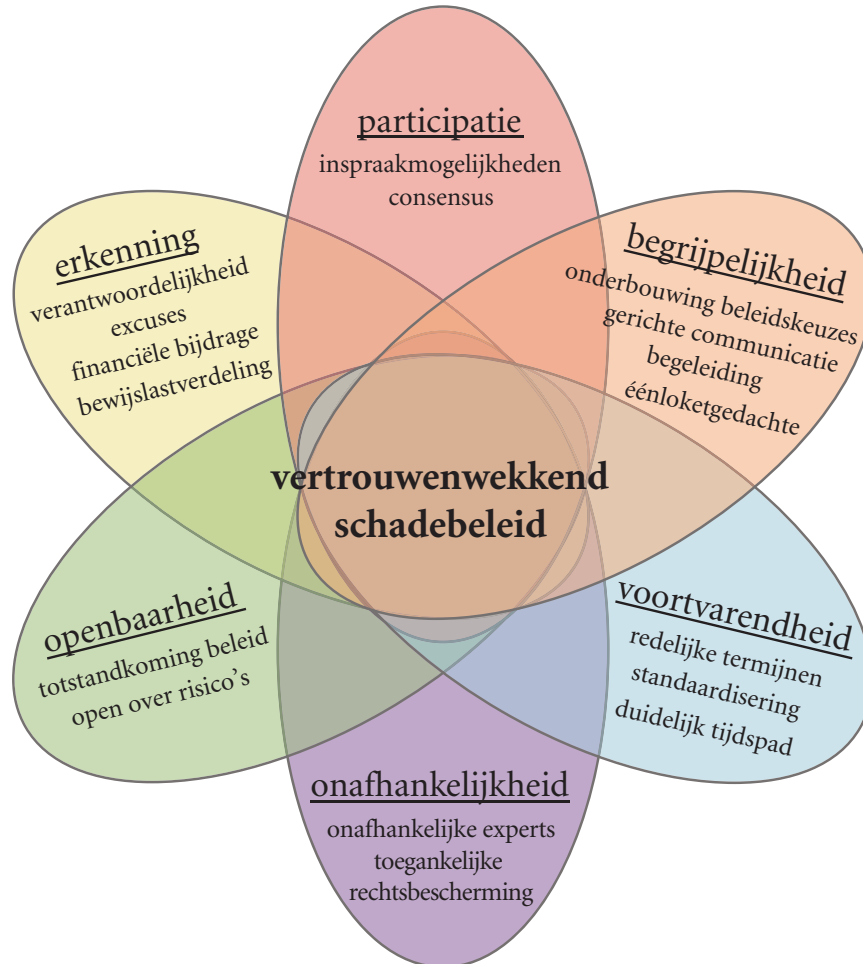
5 Zie bijvoorbeeld Van de Bunt, *NJB* 2021/1322.

11 | Praktische aanbevelingen

Schadeafhandelingsbeleid is vaak geënt op het positieve schadeafhandelingsrecht, terwijl die aanpak veelal onvoldoende is om beschadigd vertrouwen van burgers te herstellen. Wat kan een overheid beter doen bij grootschalige infrastructurele projecten ten behoeve van het algemeen belang waar schade is opgetreden, als zij beoogt om de vertrouwensrelatie te verbeteren en de burger geen verdere vertrouwensschade toe te brengen? Op basis van mijn vergelijkend onderzoek naar het schadebeleid bij de aanleg van de Noord/Zuidlijn,¹ de overlast rondom de uitbreiding van luchthaven Schiphol en de schadelijke gevolgen van de gaswinning in Groningen, doe ik in dit hoofdstuk een aantal praktische aanbevelingen voor de jurist en beleidsmaker die in de praktijk betrokken zijn bij het opstellen van schadebeleid nadat een overheid schade heeft gefaciliteerd.

Het gaat hier niet alleen om wat juridisch *kan* en *mag* maar wat gezien de sociaalwetenschappelijke kennisbasis over vertrouwen en mijn vergelijkende studie *wenselijk*, *vertrouwenwekkend* handelen is als schadefaciliterende overheid. De aanbevelingen sluiten aan bij mijn theoretisch kader en casusanalyses, zodat de geïnteresseerde lezer de verdere onderbouwing en praktijkvoorbeelden in het onderzoek terug kan vinden. In onderstaande tekst worden zowel meer algemene, op beleidsmakers en -medewerkers gerichte suggesties gedaan, als meer praktische aanbevelingen voor schadeprotocol en -procedures, gericht op juristen (te vinden via het  potloodje).

¹ Waarover burgemeester Van der Laan overigens zijn eigen aanbevelingen heeft geschreven: Van der Laan 2011.



Figuur 11.1 Verhouding tussen zes principes van vertrouwenwekkend schadebeleid en hun onderliggende beleidsinstrumenten.



Biedt burgers *erkenning* voor de ontstane schade en de rol van de overheid daarin.

- Speel als overheid een **actieve rol in de vorming van schadebeleid**, en wacht beantwoording van het aansprakelijkheidsvraagstuk niet af.

Burgers houden hun overheid verantwoordelijk als facilitator van de schade, en zullen het niet begrijpen als deze verantwoordelijkheid niet wordt gedragen.
- ✎ Stel het schadeprotocol (mede) op, en verwerk daarin onderstaande aanbevelingen, zoals het instellen van een centraal schadeloket, het omkeren van bewijslast, of veranker op andere wijze een ruimhartige schadevergoeding om aan te tonen dat de overheid verantwoordelijkheid neemt.
- **Excuses aanbieden heeft weinig zin** als er geen praktische maatregelen zullen volgen die het beloofde beterschap 'bewijzen'.

Excuses aanbieden is geen vereiste om vertrouwen te herstellen: acties lijken het beter te doen. *Erkennen* dat er schade is opgetreden (mede) door overheidshandelen lijkt wel van belang, en dit kan door erkenning uit te spreken, maar belangrijker blijkt dat de overheid verantwoordelijkheid neemt voor de opzet en mogelijk de uitvoering van het schadebeleid.
- ✎ Het aanbieden van bestuurlijke excuses resulteert in veel gevallen in aansprakelijkheid. Mochten bestuurders desondanks waarde hechten aan excuses, kan het opnemen van een uitlegregel worden overwogen.²
- Een **financiële bijdrage** leveren als overheid kan vertrouwenwekkend werken, maar deze moet begrijpelijk zijn en op een vertrouwenwekkende manier tot stand komen: geld alleen is niet genoeg, dit moet worden ondersteund door flankerend beleid.

Burgers zullen verwachten dat de private partij als veroorzaker een bijdrage levert, dus moet de financiële verantwoordelijkheid worden verdeeld. Aangezien het aansprakelijkheidsrecht kan resulteren in beperkte schadevergoedingen, kan de overheid aanvullende bijdragen overwegen vanuit coulance. Coulancebetalingen, mits goed onderbouwd, kunnen burgers het gevoel geven dat hun leed gezien en erkend wordt.
- ✎ In principe dient schade op de (directe) veroorzaker te worden verhaald. Vooruitlopend op eventuele overheidsaansprakelijkheid kan de overheid vanuit coulance aanvullende vergoeding bieden, bijvoorbeeld door wensen van gedupeerden in de schadevergoeding te verwerken, zoals verduurzaming in het geval van bouwwerkzaamheden.
- ✎ Een onverplichte tegemoetkoming kan gedupeerden erkenning van hun (immateriële) overlast bieden. Afhankelijk van hoelang de schadeoorzaak nog wordt verwacht voort te duren, kan de uitkering eenmalig of periodiek worden toegekend.
- Overweeg een **omkering van de bewijslastverdeling** als schade voor een groep burgers in redelijkheid niet uit te sluiten valt.

De last op de schouders van gedupeerde burgers leggen wekt geen vertrouwen, zeker niet als zij in juridische procedures met de schadeveroorzaker terecht komen. Afhankelijk van de 'bijzonderheid' van de gefaciliteerde schade hoeft geen sprake te zijn van precedentwerking, en het bewijsvermoeden kan eventueel (geografisch) worden afgebakend waardoor evident onredelijke claims nog steeds eenvoudig kunnen worden afgewezen. Een omgekeerde bewijslast zorgt voor erkenning en een eenvoudiger schadeproces.
- ✎ Het bewijsvermoeden kan in regelgeving worden vastgelegd voor een (geografisch) afgebakende groep, als sprake is van ingrijpende schade.
- ✎ Tevens kan de bewijslastomkering in de toepassing van het beleid door de schadeafhandelende instantie worden uitgevoerd: advies- en besliscommissies kunnen regels ruimhartig uitleggen en in het geval van niet kennelijk ongegronde aanvragen in principe schadevergoeding (in natura) toekennen.

2 Zie Wijntjens 2020, p. 296.



Creëer voor burgers mogelijkheden om te *participeren* in het schadebeleid.

- Creëer **inspraakmogelijkheden**, zowel bij de opzet van het schadebeleid als tijdens de uitvoering van procedures.

Zorg dat burgers zich daadwerkelijk gehoord voelen en laat zien wat het resultaat is van hun inspraak. Organiseer zo veel mogelijk een permanente dialoog, zodat interactie niet alleen op vaste momenten plaatsvindt maar input wordt gegeven waar nodig. Meerdere formele inspraakmogelijkheden in de schadeprocedure kunnen het proces vertragen, dus kies een geschikt moment maar houdt aandacht voor de voortvarendheid van de procedure.

 ↗ Het opnemen van een hoorzitting of andere mogelijkheid tot horen tijdens de schadeafhandeling geeft gedupeerden de gelegenheid hun verhaal te doen.
 ↗ Gedupeerden kunnen in de gelegenheid worden gesteld te reageren op een (concept-)advies of op een andere wijze vóór het definitieve besluit een zienswijze in te dienen.
- Faciliteer tegenmacht en dialoog, maar bestuur als overheid **zonder consensus** te zoeken.

Als schade is opgetreden lijkt een consensusaanpak en het op deze wijze meenemen van alle meningen misschien aantrekkelijk, maar omdat een ideale beslissing doorgaans niet bestaat, kan er lang worden overlegd zonder dat er een voor alle partijen bevredigende conclusie ontstaat. Het kan een overlegorgaan of dialoogtafel bovendien ontbreken aan democratische legitimatie, wat het 'landen' van de beslissingen kan hinderen. De (goed onderbouwde) belangenafweging is de taak van de overheid.

 ↗ Weging van belangen is in principe een overheidstaak; bij schadegevallen is het af te raden deze bevoegdheid en verantwoordelijkheid over te dragen aan een overlegorgaan.
 ↗ Een overlegorgaan kan een adviserende rol vervullen, maar de uitgangspunten en concrete vragen moeten vooraf helder zijn.
 ↗ Bij organisatie van een dialoogtafel dient democratische legitimatie van partijen vast te staan: afweging kan zijn óf voor bestaande volksvertegenwoordigers, óf (gekozen) vertegenwoordigers van (toekomstig) gedupeerden te kiezen om onderling conflict te vermijden.



Wees *begrijpelijk* in het schadebeleid.

- Maatregelen moeten **uit te leggen** zijn, zowel wat betreft de verwachtingen van burgers ('valt dit uit te leggen?') als wat betreft motivering.

'Ik zal het nog een keer uitleggen' resulteert zelden in beter begrip. Wáárom was het na de eerste keer niet duidelijk, kan het systeem of de procedure niet helderder? Een juridisch zorgvuldige procedure is voor de gemiddelde burger niet goed te volgen, dus overweeg een begrijpelijke 'bijsluiter' zonder jargon.

 ↗ Schadebeleid dient vanwege geschaad vertrouwen extra goed onderbouwd te zijn; uitleg en verantwoording dient niet alleen via de reguliere formele processen te verlopen maar te worden vergezeld door voor de gemiddelde burger begrijpelijke uitleg, en dient proactief te worden gecommuniceerd.
 ↗ Een schadeprotocol kan worden vergezeld door een eenvoudig leesbare toelichting, die vooraf gecontroleerd is door iemand zonder juridische opleiding of insteek.
- **Communiceer gericht** en creëer verschillende doelgroepen burgers.

Ga uit van zo veel mogelijk ontzorging voor gedupeerden. Ingewikkelde, juridisch geformuleerde besluiten of brieven kunnen worden vergezeld door een meer leesbare toelichting, die vooraf kan worden voorgelegd aan een tegenspraakorgaan, of een mondelinge uitleg door een vaste bewonersbegeleider. Biedt zo veel mogelijk 'echte' communicatiemogelijkheden, waar een burger direct – online of offline – met een medewerker kan spreken. Communicatie kan goed worden gecombineerd met inspraakmogelijkheden, want eenrichtingsverkeer werkt zelden vertrouwenwekkend.

 ↗ Vergezel communicatie aan gedupeerden van een eenvoudig te begrijpen toelichting; laat deze controleren door een tegenspraakorgaan en iemand zonder juridische opleiding of insteek.

- Organiseer voor gedupeerden **breed inzetbare begeleiding**, die de schakel vormt voor het integrale schadebeleid.

Daarbij is het belangrijk dat deze begeleider voor gedupeerden niet slechts functioneert als luisterend oor, maar dat deze ook in staat wordt gesteld om daadwerkelijk te helpen. Zulke begeleiders werken het beste als zij zich verantwoordelijk voelen om problemen op te lossen, ook als deze strikt genomen niet binnen hun verantwoordelijkheid vallen. Ook voor meer eenvoudige schadegevallen kan burgers alsnog een optie tot begeleiding worden geboden: eenvoudig in de ogen van een beleidsmaker is dat niet altijd in de ogen van een burger. Zorg hiernaast voor inbouw van praktische 'defaults': breng van tevoren in kaart wie schade zou kunnen lijden, vul formulieren zo veel mogelijk van tevoren in of neem ambtshalve besluiten die resulteren in voorschotten.

- ✓ Sta begeleiders toe via (informeel) mandaat kleine handelingen te verrichten zodat zij snel naar eigen inzicht kunnen handelen.
- ✓ Creëer mogelijkheden tot ambtshalve besluiten en bevoorschotting.
- ✓ Laat van tevoren in kaart brengen wie welke schadesoorten zou kunnen ervaren, en richt in het schadeprotocol voor deze gedupeerden een zo eenvoudig mogelijk proces in.

- Creëer **één loket** voor burgers voor alle vormen van schade en regel aansprakelijkheid en financiële verdelingen aan de achterkant.

Aangezien verschillende vormen van schade hun eigen regelgeving en beleid kennen, kan dit voor burgers een onoverzichtelijke situatie opleveren en resulteren in 'van het kastje naar de muur' situaties. Een aanvraag om schadevergoeding zou niet van een burger moeten vereisen dat zij de schade juridisch juist kwalificeert. Een herkenbaar, laagdrempelig en onafhankelijk loket voor schadebeleid kan burgers erkenning bieden dat schade goed wordt afgehandeld, zorgen voor eenvoudige en begrijpelijke afhandeling, en waardevolle kennis bundelen aan de kant van de overheid.

- ✓ Stel een centraal schadeloket in waar gedupeerden in hun eigen, niet-juridische terminologie een verzoek tot schadevergoeding kunnen indienen.
- ✓ Het schadeloket dient te bestaan uit klantgerichte medewerkers aan de 'voorkant' en stevige juridische medewerkers aan de 'achterkant'. Zo kan zowel begrijpelijke uitleg aan gedupeerden als voortvarende, zorgvuldige schadeafhandeling worden geboden.



Biedt burgers *openbaarheid* rondom schadeoorzaak en -beleid.

- Wees **toegankelijk en open** over de wijze waarop schadebeleid tot stand komt.

Combineer dit waar mogelijk met begrijpelijke en participatieve beraadslaging en besluitvorming. Als burgers het proces rondom schadebeleid kunnen doorgronden, zullen zij zich beter kunnen instellen op wat hen in de procedure te wachten staat. Burgers verwachten van de overheid als (mede-)schadeveroorzaker openheid van zaken, ook over de wijze waarop de private partij betrokken is geweest bij de totstandkoming van het schadebeleid. Publiceer bijvoorbeeld wekelijks de voortgang van het schadebeleid, ook als dit (nog) niet zo snel gaat als beloofd of gehoopt: geef burgers dit inzicht zodat zij verwachtingen bij kunnen stellen.

- ✓ Besteed in de bekendmaking en toelichting van schademaatregelen aandacht aan de rol die de directe schadeveroorzaker heeft gespeeld in de totstandkoming van het schadebeleid.
- ✓ Monitor en publiceer periodiek de voortgang van de schadeafhandeling: binnengekomen, openstaande, en afgehandelde aanvragen; doorlooptijden; aantallen ingediende zienswijzen, bezwaarschriften en (hogere) beroepsprocedures.

- Probeer burgers zo veel mogelijk **inzicht te geven in de risico's** die hen te wachten staan.

Halve waarheden komen toch wel uit; burgers willen liever vooraf horen dat er onzekerheden zijn, dan later ontdekken dat deze bestaan. Dat betekent ook dat de overheid dient te waarborgen dat er onafhankelijk onderzoek naar die risico's plaatsvindt, zodat burgers (meer) kunnen vertrouwen op

de informatie die zij krijgen. Aanvullend moet informatie over risico's op begrijpelijke wijze worden gecommuniceerd – waarom stelt de overheid de burger bloot aan deze risico's, is dat te verantwoorden en uit te leggen?

- AVO Laat medewerkers open zijn over eventuele risico's bij uitvoering van het project; de angst voor (meer) aansprakelijkheidsclaims kan worden afgewogen tegen de observatie dat argwanende mensen eerder op zoek zullen gaan naar wat er mis kan gaan en zich litigieus zullen opstellen.



Waarborg *onafhankelijke* oordelen in het schadebeleid.

- Laat schadevaststelling uitvoeren door **onafhankelijke experts**.

Maak gebruik van een onafhankelijke adviescommissie, en liefst ook besliscommissie, zodat de schijn van partijdigheid richting de schadeveroorzaker wordt vermeden. Bewerkstellig bovendien dat deze experts begripvol overkomen op gedupeerden, en instrueer hen om schade ruimhartig te vergoeden waar redelijk.

- AVO Stel een onafhankelijke adviescommissie en liefst tevens een onafhankelijke besliscommissie in.
- AVO Maak de te in te schakelen deskundigen duidelijk wat de insteek van het vertrouwenwekkend bedoelde schadeprotocol is, en maak voor hen inzichtelijk hoe zij dit kunnen toepassen in samenspel met de zorgvuldigheid die zij van nature zullen willen uitoefenen.
- AVO Instrueer de deskundigen om procedureel rechtvaardig en laagdrempelig contact met gedupeerden te onderhouden (bijvoorbeeld via cursussen).

- Creëer in de schadeprocedure een **laagdrempelige mogelijkheid tot *second opinion*** die wordt voorgezeten door een onafhankelijk orgaan.

Daarbij kan worden gedacht aan een tweetrapsraket, met als eerste stap een onafhankelijke bezwaaradviescommissie of arbiter met een voor burgers herkenbare positie. Het is aan te raden om toegankelijke rechtsbescherming op te nemen als vervolgstap: als de relatie tussen burger en (uitvoerende) overheid is verzuurd, kan de onafhankelijke rechterlijke macht het geschil beslechten. Wees hierin bewust van de verschillen tussen bestuursrecht en civielrecht in de opzet van de procedure: maak een afweging tussen laagdrempeligheid in kosten en vertegenwoordiging en ongelijkheidsreductie versus het hanteren van Awb-principes als vaste, fatale termijnen.

- AVO Stel een onafhankelijke bezwaaradviescommissie of arbiter in, die naar buiten herkenbaar optreedt en een zichtbare *second opinion*-mogelijkheid biedt.
- AVO Maak een weloverwogen keuze voor een bestuursrechtelijke óf civielrechtelijke rechtsbescherming voor gedupeerden en expliciteer de onderbouwing.



Wees *voortvarend* in opzet en uitvoering van het schadebeleid.

- Hanteer **redelijke termijnen** die redelijkerwijs kunnen worden nageleefd.

Korte termijnen opschrijven in de procedure werkt alleen maar contraproductief als daar geen faciliteiten voor zijn. Daarnaast moeten termijnen gelden voor de burger én voor de overheid. Overweeg verschillende procedures voor eenvoudige en meer complexe schade, zodat bijvoorbeeld kleinere claims sneller worden afgehandeld. Ook beslisbevoegdheden kunnen voor die gevallen worden versimpeld.

- AVO Hanteer vergelijkbare beslis- en reactietermijnen voor burgers en voor bestuursorganen.
- AVO Neem een versimpelde procedure op in het schadeprotocol voor meer eenvoudige schadegevallen, waar bijvoorbeeld zonder tussenkomst van adviescommissies kan worden beslist, tenzij burgers hierom verzoeken.
- AVO Het opstellen van handboeken, beleidslijnen of praktische reglementen waarlangs commissies in principe adviseren of besluiten, kan bij grote aantallen verzoekers de gelijkwaardigheid ten goede komen. Door deze lijnen (mede) te laten opstellen door onafhankelijke deskundigen kan tegelijkertijd de onafhankelijkheid blijven gewaarborgd.

- Overweeg, met name in gevallen met veel gelijksoortige gedupeerden met relatief beperkte schadebedragen, het gebruik van **gestandaardiseerde bedragen** voor bepaalde schadevormen.

Dit kan transactiekosten en onzekerheid verminderen. Naast een gestandaardiseerde of forfaitaire vergoeding kan worden overwogen om aanvullende aanvragen toe te staan, waardoor burgers hun individuele geval kunnen toelichten en waar redelijk een aanvullende vergoeding kunnen verkrijgen.
- ✎ Hantering van een forfaitaire aanpak is aan te raden voor vergoeding van (beperkte) vermogensschade of immateriële schade; bij grote schadebedragen kan het omwille van de schatkist prudenter zijn om exacte schadeberekeningen te maken.
- ✎ Vergoeding in natura kan een alternatief bieden bij kleinere schade en bij moeilijk te standaardiseren schade, zoals constructieve of bouwschade.
- Geef burgers een **duidelijk tijdsplan** van de reeds ontstane en mogelijk nog te ontstane schade en de wijze waarop hiermee wordt omgegaan.

Als een project door moet (blijven) gaan omwille van het algemeen belang, dient de overheid een realistisch en begrijpelijk scenario te verstrekken over hoelang dit zal duren. Voorkom de (politieke) neiging om zaken rooskleurig voor te stellen; als vertrouwensherstel belangrijk is, kan je beter eerlijk zijn en burgers inzicht geven in de risico's, ook over de tijdsduur. Als juridisch complexe vragen worden verwacht, kunnen prejudiciële vragen worden gesteld of pilotzaken voorgelegd aan de (hoogste) rechter, zodat sneller rechtszekerheid wordt bereikt. Juridisch ingewijden kunnen zorgdragen voor een helikopterview bij de schadeafhandelende instantie en mogelijk de rechterlijke macht, zodat zicht is op de volledige groep gedupeerde burgers en een zo groot mogelijke groep klantvriendelijk en snel door de procedure wordt (be-)geleid.
- ✎ Overweeg het stellen van prejudiciële vragen of het voeren van pilotzaken zodat complexe juridische vragen relatief snel kunnen worden beantwoord en opgelost.

En ten slotte:



Investeer in *interdisciplinariteit* op de werkvloer.

- Als schade is ontstaan, kan de neiging zijn om beleid te laten vormgeven door technici of juristen, die immers het meest thuis zijn in zaken als causaliteit en schadeberekening. Als het schadebeleid mede geënt dient te zijn op vertrouwensherstel, is echter een breder perspectief nodig. Laat de verschillende disciplines met elkaar samenwerken en elkaars aannames en rationaliteiten actief bevragen. Interdisciplinaire teams zijn meer zelfkritisch en zullen meer in de buurt van het burgerperspectief kunnen komen, waardoor het uiteindelijke schadebeleid in opzet en uitvoering meer vertrouwen wekt.
- ✎ Schadebeleid en schadeprotocollen kunnen het beste niet alleen door juristen worden opgesteld; ook schadeafhandelende instanties zullen beter en vertrouwenwekkender presteren als zij medewerkers vanuit andere disciplines bevatten en deze collega's als team samen (moeten) werken om het beleid uit te voeren en op grond van ervaring bij te stellen.
 - ✎ Tegelijkertijd kunnen uitvoerende projectorganisaties voordeel putten uit de betrokkenheid van juristen, ook gedurende opzet en uitvoering van beleid en niet enkel als laatste schakel van het beleid: schade voorkomen en de stappen van schadebeleid vóóraf gezamenlijk uitwerken kan vruchten afwerpen doordat diverse perspectieven worden betrokken.

Het relatieve belang van de principes

Uit mijn analyse concludeer ik dat het meest vertrouwenwekkende schadebeleid zich rekenschap geeft van alle zes principes en de meerderheid van de instrumenten. Tegelijkertijd heeft het relatieve belang van de principes met contextuele factoren te maken. De *aanwezigheid van een private partij* en de mate van samenwerking of zelfs verstengeling van publieke en private belangen bij gefaciliteerde schade kan betekenen dat vanuit burgers veel behoefte is aan erkenning

van hun leed vanuit de overheid. Dat effect wordt versterkt naar mate de schade *ingrijpender* is: gedupeerden willen zich dan des te meer gezien voelen. Hoe meer *potentiële verstrengeling* bestaat tussen de belangen van de overheid en private partij, hoe belangrijker tevens de ervaring van onafhankelijkheid en openbaarheid zal zijn in de ogen van gedupeerden. Openbaarheid is hiernaast van groot belang als *onzekerheden* bestaan over de toekomstige ontwikkeling van schade. In gevallen van *grootschalige* schade en grote aantallen gedupeerden ontstaat doorgaans een ingewikkeld proces; in deze situaties lijkt begrijpelijkheid en voortvarendheid van groot belang om de gedupeerden zo min mogelijk ‘een nummer’ te laten voelen en hen op deze wijze tevens erkenning te bieden. Als sprake is van verschillende groepen gedupeerden met *gedifferentieerde schade*, is het belangrijk te werken aan overzicht en begrijpelijkheid van het schadeproces. De overheid doet er tot slot goed aan gedurende het hele schadetraject in te zetten op participatiemogelijkheden zodat zij kan blijven bijsturen op de verwachtingen en voorkeuren van (verschillende groepen) gedupeerden.

Hoewel de meest succesvolle, vertrouwenwekkende aanpak in mijn onderzoek aandacht had voor alle zes principes, kan er gezien beperkte inzet van tijd en middelen aanleiding zijn om al naar gelang de contextuele omstandigheden sterk(er) in te zetten op deze principes en de onderliggende instrumenten. Ik beoog via bovenstaande inzichten ook hier handvatten en aanknopingspunten voor te hebben geboden.



Figuur 11.2 Verhouding tussen zes principes van vertrouwenwekkend schadebeleid en hun relatieve belang gezien bepaalde gefaciliteerde schade.

Samenvatting

Groei en ontwikkeling betekent in een land met schaarse middelen dat de overheid projecten en beleid zal initiëren of faciliteren die omwille van het algemeen belang schade toebrengen aan een groep burgers. ‘Schade’ in deze zin kan allerlei leed behelzen: het beschrijft diverse gevolgen van het handelen van de overheid. Schade kan bijvoorbeeld fysiek zijn, maar ook financieel of immaterieel: de nadelige gevolgen die burgers ervaren door het beleid van de overheid. Vooral bij projecten waar veel belangen mee zijn gemoeid, is de kans groot dat voor burgers onverwachte schade zal ontstaan. Hierdoor kan tevens het vertrouwen van de burgers in hun overheid worden geschaad, omdat de overheid in hun ogen onvoorspelbaar en mogelijk incompetent en onrechtvaardig optreedt. *Hoe komt de overheid tot vertrouwenwekkend schadebeleid als zij bij een grootschalig infra-structureel project schade voor een groep burgers heeft gefaciliteerd, omwille van het algemeen belang?*

Op basis van bestaande literatuur werd in dit onderzoek eerst een theoretisch kader van vertrouwenwekkend schadebeleid geconstrueerd. In *hoofdstuk 2* werd stilgestaan bij literatuur over het bevorderen van vertrouwen in de overheid, uitgaande van de definitie van vertrouwen als ‘een psychologische staat bestaande uit de intentie om kwetsbaarheid te accepteren op basis van positieve verwachtingen over de intenties of het gedrag van de ander’.¹ Uit literatuur over een betrouwbare overheid in algemene zin kunnen vier categorieën of eigenschappen worden gedistilleerd die maken dat burgers hun overheid betrouwbaar achten. Allereerst verwachten burgers dat een betrouwbare overheid doet wat zij zegt dat zij gaat doen en haar beloftes waarmaakt (*voorspelbaarheid en openbaarheid*). Een betrouwbare overheid dient tevens informatie en signalen te verstrekken die aangeven dat zij doelmatig functioneert (*efficiëntie en effectiviteit*). Hiernaast vinden burgers het vertrouwenwekkend als de overheid tijdig lijkt te luisteren naar het volk en de prioriteiten die door burgers worden gesteld (*responsiviteit en tijdigheid*). Tot slot vertrouwen burgers een overheid die laat zien dat zij zich welwillend inzet voor een eerlijke en gelijkwaardige behandeling van haar burgers (*rechtvaardigheid en goedaardigheid*).

Hoofdstuk 3 bood een overzicht van literatuur over de behoeften van gedupeerden tijdens een proces van schadeafhandeling. Als eerste verlangen gedupeerden *erkenning en vergoeding* van het hen aangedane leed. Burgers verwachten van hun overheid bescherming en verantwoordelijkheid na schade; erkenning kan tevens worden geboden via excuses; ook een financiële vergoeding kan erkenning

¹ Rousseau e.a. 1998, p. 395: ‘a psychological state comprising the intention to accept vulnerability based upon positive expectations of the intentions or behavior of another’.

bieden. Ten tweede heeft de wijze waarop met gedupeerde burgers wordt omgegaan tijdens het proces van schadeafhandeling, de *ervaren rechtvaardigheid*, een groot effect op de tevredenheid en het vertrouwen van die burgers. Gedupeerden hebben behoefte aan participatiemogelijkheden; wensen respectvol behandeld te worden; hebben baat bij een relatief simpele procedure met voldoende begeleiding, duidelijke en gerichte communicatie, een centraal schadeloket, en een soepele, met de burger meedenkende aanpak bij schadevaststelling; daarnaast verlangen sommige gedupeerden het oordeel van een onafhankelijke beslisser. Als laatste hebben gedupeerden behoefte aan *informatie*, waaronder duidelijke uitleg en verantwoording, en aan *zingeving*, een coherent verhaal waardoor mensen kunnen plaatsen wat er is gebeurd; zij zullen hiernaast behoeven dat het 'schadehoofdstuk' zo snel als redelijk mogelijk kan worden afgesloten.

In hoofdstuk 3 werd tevens uiteengezet welk rechtssysteem Nederland kent om met schade om te gaan. Voor onrechtmatig veroorzaakte schade kunnen burgers een beroep doen op de onrechtmatige daad, en als de overheid rechtmatig schade veroorzaakt kan ook via nadeelcompensatie of planschade een vergoeding worden gevraagd. Schadeverhaal kan voor burgers echter ingewikkeld zijn, aangezien zij onder meer vast moeten stellen of schade (on-)rechtmatig is, wie de directe schadeveroorzaker is, en bij welke rechter zij kunnen aankloppen. De overheid kan daarom ook besluiten om een bijzondere vergoedingsregeling op te stellen of burgers te compenseren via onverplichte tegemoetkomingen, die geen wettelijk kader kennen waardoor ruimhartige regels kunnen worden toegepast. Daarbij moet wel in ogenschouw worden genomen dat alle betalingen van overheidswege uiteindelijk ten laste van de schatkist komen, dus dat een al te vrijgeveige houding niet mag worden verwacht. Tegelijkertijd lijkt het bij projecten waar de overheid omwille van het algemeen belang schade faciliteert voor een groep burgers redelijk om van diezelfde overheid te verwachten dat zij de lasten voor de samenleving enigszins gelijk verdeelt. Bovendien kan de overheid in dergelijke situaties meer verlangen dan enkel schadeherstel; ook de relatie burger-overheid is geschaad, en dus kan de overheid reden zien om zich in te zetten voor *vertrouwensherstel*.

Op basis van deze literatuur gericht op eigenschappen van een betrouwbare overheid en behoeften van gedupeerden tijdens schadeafhandeling werd in *hoofdstuk 4* een theoretisch kader van vertrouwenwekkend schadebeleid samengesteld. Door de betrouwbare eigenschappen uit hoofdstuk 2 en de behoeften van gedupeerden uit hoofdstuk 3 te combineren, kwam ik tot zes principes van vertrouwenwekkend schadebeleid: erkenning, participatie, begrijpelijkheid, openbaarheid, onafhankelijkheid en voortvarendheid. Tevens zijn in dat kader zeventien onderliggende beleidsinstrumenten uiteengezet, die de overheid kan inzetten als zij de principes nastreeft.

In *hoofdstuk 5* werd ingegaan op de onderzoeksmethode die is toegepast. Bij de kwalitatieve methode *process tracing* is het doel te komen tot een zorgvuldig samengestelde vertelling van een casus. In het geval van mijn onderzoek betekent dit dat op basis van zo veel mogelijk bronnen wordt samengesteld hoe schadebeleid in de cases werd gecreëerd en of daarin vertrouwenwekkende principes en (beleids-)instrumenten zijn te herkennen. In het hoofdstuk werd derhalve stilgestaan bij de operationalisering van schadebeleid en vertrouwen in de overheid

en de bronnen die zijn bestudeerd. Het empirisch gedeelte van het onderzoek is gebaseerd op een vergelijkende analyse van drie cases met een variërende uitkomst: in een casus lijkt de projectorganisatie en de faciliterende overheid in staat te zijn geweest om het vertrouwen van omwonenden te herstellen (aanleg van de Noord/Zuidlijn), in de tweede is het beeld meer gemêleerd (uitbreiding van luchthaven Schiphol), en in de laatste lijkt het schadebeleid te hebben geresulteerd in een afbreuk van het vertrouwen in de overheid (gevolgen van de gaswinning in Groningen).

De aanleg van de Amsterdamse metrolijn van Noord naar Zuid werd uiteengezet in *hoofdstuk 6*. De bouw liep vele jaren vertraging op, kostte drie keer zo veel als begroot, en richtte via lekken in damwanden verzakkingsschade aan. Ondanks de tegenvallers besloot de gemeente in 2009 naar aanleiding van de commissie-Veerman toch door te gaan met het project, en zette men zich in om het vertrouwen van de omwonenden te herstellen door proactief en coulant om te gaan met schade. De nieuwe insteek zorgde voor verbeterde verhoudingen tussen de buurt en de projectorganisatie. In deze casus vond het meeste vertrouwensherstel plaats; tevens werden de meeste principes en instrumenten van vertrouwenswekkend schadebeleid toegepast. Betrokkenen schreven het vertrouwensherstel via het schadebeleid met name toe aan verbeterde communicatie en dialoog (participatie), openheid en transparantie (openbaarheid), en het centrale schadeloket (begrijpelijkheid en onafhankelijkheid).

Rondom luchthaven Schiphol vindt geluidsoverlast plaats voor de omgeving, zoals beschreven in *hoofdstuk 7*. De overheid verwachtte vermogensschade aan de vooravond van de uitbreiding van de luchthaven via de vijfde baan, en zij stelde zich proactief op door het creëren van een schadeprotocol en -loket. Ook besloot het Rijk de betrokken partijen aan tafel uit te nodigen om samen tot akkoorden over schade en overlast te komen. De wijze waarop het Rijk en de luchthaven interacteerden met omwonenden werd wel als succes bestempeld: akkoorden werden gesloten en veel burens werden gecompenseerd. De afspraken kwamen echter onder druk doordat de luchthaven steeds veelvuldiger werd gebruikt. In de casus leek vertrouwensherstel via schadebeleid aanwezig, maar beperkt; hoewel een pakket aan maatregelen werd ingezet tegen geluidhinder behield een gedeelte van de omwonenden van de luchthaven overlast. De sterkste effecten lijken te zijn behaald door de inzet van inspraak en de poging tot het bereiken van consensus aan de Alderstafel (participatie) en de waarde die werd gehecht aan de onafhankelijkheid van het Schadeschap luchthaven Schiphol en de Stichting leefomgeving Schiphol en de ingeschakelde deskundigen (onafhankelijkheid). Hoewel men heeft gepoogd het beleid begrijpelijker te maken, bleek dit veelal lastig door de complexe materie en werden pas gaandeweg verbeteringen geboekt.

De Groningse gaswinning, de focus van *hoofdstuk 8*, zorgde onverwacht voor grote schade doordat aardbevingen optraden. Hoewel de overheid in de zijlijn betrokken was bij de schadeafhandeling en allerlei instanties oprichtte, mengde zij zich pas na vele oproepen tot coulantie actief in het schadebeleid. Het vertrouwen van Groningers in de overheid is gedurende deze periode gezakt, terwijl de overheid stelde zich in te zetten voor vertrouwensherstel. De relatieve successen die in het schadebeleid werden geboekt waren veelal het resultaat van een gang

naar de rechter; daarnaast werd via de omgekeerde bewijslast de schadeafhandeling eenvoudiger en werd Groningers op deze wijze vanuit de overheid erkenning geboden. Inmiddels zijn voorzichtige verbeteringen in de publiekrechtelijke schadeafhandeling zichtbaar, vooral wat betreft participatie en begrijpelijkheid; hiernaast zorgden de introductie van een onafhankelijk schadeloket en gestandaardiseerde, meer voortvarende schadevergoeding dat schade meer vertrouwenwekkend werd afgehandeld. De moeizame versterkingsoperatie en de lange tijd die het kostte voordat de publiekrechtelijke schadeafhandeling op stoom kwam, zorgden echter voor veel ontevredenheid en wantrouwen jegens de overheid.

Op basis van een vergelijking van de drie cases aanleg van de Noord/Zuidlijn, de uitbreiding van luchthaven Schiphol, en de gaswinning in Groningen werd in *hoofdstuk 9* een aantal conclusies getrokken over deze op basis van de theorie voorgestelde principes en de daaruit voortvloeiende schade-instrumenten. Allereerst kan de overheid vertrouwen pogen terug te winnen door haar rol in het ontstaan van de schade te erkennen. Als de overheid schade heeft gefaciliteerd, is het vrijwel onvermijdelijk dat de burgers van haar verwachten dat zij het schadebeleid helpt te vormen. Vasthouden aan het reguliere, vrij stringente, aansprakelijkheidsrecht, dat ervan uitgaat dat ieder haar eigen schade draagt en in principe wijst naar de private partij, zal de relatie burger-overheid niet helpen herstellen. Hoewel het de overheid natuurlijk vrij staat om excuses aan te bieden, heeft deze handeling minder effect dan beterschap *tonen*; het ontbreken van excuses lijkt vertrouwensherstel in dat geval niet in de weg te hoeven staan. Een financiële bijdrage van overheidswege kan wenselijk zijn als deze tot ruimhartigere normen leidt en kan onder burgers leiden tot genoegdoening. De overheid hoeft echter niet alle financiële schuld op zich te nemen om vertrouwen te herstellen. Burgers zullen verwachten dat de schadeveroorzakende private partij meebetaalt en zo ook schuld erkent. Burgers verwachten van de overheid dat zij een verdeling van de financiële lasten nastreeft. De overheid kan tot slot burgers erkenning bieden van hun schade en zorgen voor een eenvoudiger schadeafhandelingsproces door de bewijslast in principe zo veel mogelijk bij de schadeveroorzaker te leggen.

Ten tweede kan de overheid burgers de gelegenheid geven om te participeren in het schadebeleid. Dit kan doordat zij inspraakmogelijkheden opneemt als onderdeel van de besluitvorming van het schadebeleid, zodat de behoeften van burgers beter worden meegenomen en bovendien wederzijds begrip kan ontstaan. Dit kan worden georganiseerd via het institutionaliseren van tegenspraak. Ook is het goed voor het vertrouwen als gedupeerden gedurende de schadeprocedure een inspraakmogelijkheid krijgen, zodat zij hun ervaring en verhaal kwijt kunnen. Hoewel de overheid de neiging kan hebben om besluitvorming op basis van overleg met alle betrokkenen te laten verlopen, is het niet aan te raden om consensus te zoeken. Als er schade is en zal blijven ontstaan, zal het moeilijk zijn iedereen het eens te laten worden; de overheid dient zelf als democratisch gelegitimeerd bestuur de uiteindelijke belangenafweging te maken en lastige knopen door te hakken.

Als derde principe geldt dat de overheid voor begrijpelijk schadebeleid dient te zorgen. De onderbouwing van beleidskeuzes is belangrijk, niet alleen zodat mensen het dan cognitief begrijpen – waardoor hun onzekerheid vermindert – maar ook omdat zij daardoor begrip krijgen voor de opzet en uitvoering van het

schadebeleid, en hun verwachtingen over het schadeproces kunnen bijstellen. De overheid dient zo gericht mogelijk met burgers te communiceren, bij voorkeur door geen gebruik te maken van ‘eenrichtingsverkeer’, maar door een dialoog op te zetten via verscheidene inspraakmogelijkheden en gedupeerden zo veel mogelijk te ontzorgen zodat zij weten waar zij aan toe zijn. In aanvulling hierop kan de overheid bewonersbegeleiding inschakelen. Hoewel het geld kost om ook – in de ogen van de overheid – simpele of eenvoudige schadegevallen te laten begeleiden, wordt goede en integrale begeleiding zeer op prijs gesteld door burgers én kan dit achteraf kosten schelen doordat burgers hun weg door het schadeproces weten te vinden, wat vertraging kan voorkomen, en doordat zij minder rechtsmiddelen aanwenden. De laatste stap om het schadebeleid begrijpelijk vorm te geven is het instellen van één schadeloket. Dit is vanuit het perspectief van de burger een duidelijke plek om terecht te kunnen, en kan ingewikkelde aansprakelijkheidsvraagstukken bij burgers weghouden, die de overheid met diens experts aan de ‘achterkant’ oplost zonder de burger hiermee te belasten.

Het vierde principe is gericht op een open houding van de overheid rondom de schade en het schadebeleid. Als burgers kunnen doorgronden hoe schadebeleid tot stand komt, kunnen zij inzien hoe en waarom de overheid besluit om te gaan met de schade. Zo kunnen burgers ook beter volgen wat de invloed van de (aansprakelijke) private partij is. De overheid doet er hiernaast goed aan om open over de schaderisico’s te communiceren. Een te rooskleurige voorstelling van de risico’s resulteert in teleurstelling en verrassing zodra schade optreedt; burgers willen liever weten waar zij aan toe zijn. De overheid kan ten behoeve van de openbaarheid zorgdragen voor onafhankelijk onderzoek over risico’s, zodat de informatie daarover van een betrouwbare bron komt. Openheid van zaken geven, ook over risico’s, vermindert de onzekerheid bij burgers en maakt mogelijke toekomstige schade en de schadeprocedure meer voorspelbaar.

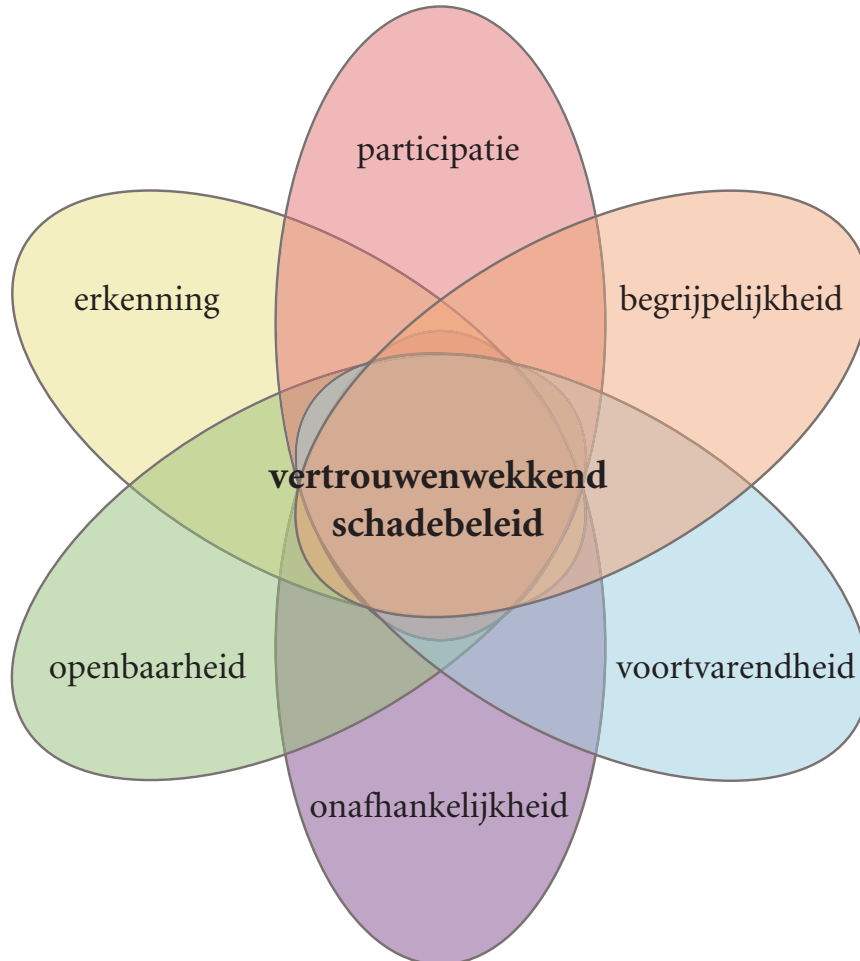
Ten vijfde kan de overheid zich inspannen om de beslissingen in de schadeprocedure zo veel mogelijk door onafhankelijke derden te laten nemen of onderbouwen. Omdat bij het vaststellen van schadevergoedingen veelal technische en juridische afwegingen moeten worden gemaakt, bijvoorbeeld over causaliteit en over de toerekenbaarheid van de schade, is het voor burgers belangrijk dat die afwegingen niet worden verricht door de veroorzaker(s) van de schade. Belangrijk is dat een onafhankelijke expert niet dermate tot een door de schadeveroorzaker opgesteld protocol of werkwijze wordt verplicht, dat deze de schijn van partijdigheid niet kan vermijden. Voor burgers die twijfelen over een beslissing moet een laagdrempelige mogelijkheid tot *second opinion* bestaan. Deze kan worden geboden door een onafhankelijke bezwaaradviescommissie of arbiter. Hiernaast dient er een mogelijkheid tot toegankelijke, laagdrempelige rechterlijke toetsing te bestaan, zodat burgers – in het geval zij het vertrouwen in de schadefaciliterende uitvoerende overheid zijn verloren – gemakkelijk aan de rechterlijke macht een onafhankelijk oordeel kunnen vragen.

Tot slot is het zesde principe dat van de voortvarendheid. Het is van groot belang dat de voorgaande vijf principes niet resulteren in een ellenlange schadeprocedure. De overheid dient zich actief te richten op voortvarendheid: zij dient de burger zo spoedig mogelijk uit de onzekerheid van de schade en schadeprocedure te helpen. Zij kan dit doen door redelijke termijnen op te nemen in de

schadeafhandeling, wat betekent dat de burger voldoende tijd moet krijgen om een weloverwogen aanvraag te doen én dat de overheid zelf gebonden is om te handelen binnen de termijn die zij aan de burger heeft beloofd. Een redelijke termijn is daarmee ook een realistische termijn: afhankelijk van de complexiteit van de schade en de hoeveelheid verwachte aanvragen tot compensatie dient de overheid vast te stellen wat werkbaar zal zijn voor burgers en voor de overheid zelf, en dit zal bij gecompliceerde of grootschalige schade vaak langer zijn dan de reguliere termijn van zes weken uit het bestuursrecht. De overheid kan inzetten op de versnelling van het proces door standaardisering van de schadeberekening in geval van grote aantallen gelijksoortige gedupeerden met relatief kleinere schadebedragen. Hoewel het aantrekkelijk kan zijn om richting burgers een rooskleurig tijdsplan van het schadebeleid te presenteren, werkt dit vaak contraproductief. Om burgers te helpen hun verwachtingen bij te stellen en onzekerheid te verminderen, dient de overheid een realistisch tijdsplan te communiceren over het schadeveroorzakende project en de schadeafhandeling én deze aan te houden.

Deze zes principes van vertrouwenwekkend schadebeleid, getoond in figuur S.1, versterken elkaar indien zij in acht worden genomen bij de vormgeving van schadebeleid, maar botsen soms ook. Vooral voortvarendheid komt vaak in het nauw, naarmate een procedure zorgvuldiger, met meer participatiemogelijkheden of met mogelijkheden tot *second opinion* wordt vormgegeven. De principes moeten daarom steeds in samenhang worden gezien; een overheid kan haar schadebeleid het meest vertrouwenwekkend maken door dit als geheel te bekijken, in plaats van het op onderdelen of (beleids-)afdelingen op te knippen. In de beleving van de burger heeft 'de overheid' schade (mede) veroorzaakt, dus dient 'de overheid' dat ook zo redelijk en goed mogelijk te herstellen.

Het vertrouwensherstel in de casus aanleg van de Noord/Zuidlijn kan worden gerelateerd aan het gewijzigde, ruimhartige en integrale schadebeleid dat de gemeente Amsterdam inzette, dat op vrijwel alle zes de principes en instrumenten goed scoorde. Bij de uitbreiding van luchthaven Schiphol werd het aantal gedupeerden gereduceerd door de verscheidene schademaatregelen maar werd tevredenheid verminderd door tekortkomingen in het schadebeleid en bleef vertrouwensherstel uit voor een groep omwonenden die onvoldoende erkenning, begrijpelijkheid en openbaarheid ervaarde. Rond de gaswinning in Groningen zorgde het terughoudende overheidsbeleid waarin aanvankelijk weinig van de principes te herkennen was voor een vertrouwensbreuk. Pas recent lijkt iets van verbetering op te treden door een nadruk op onafhankelijkheid van de schadeafhandelende instanties, hoewel het complexe geheel van schadebeleid en de massaliteit van de versterkingsoperatie dit herstel bemoeilijkt.



Figuur S.1 Verhouding tussen zes principes van vertrouwenwekkend schadebeleid.

In de vergelijkende analyse lijkt het schadebeleid op het principe van voortvarendheid het meest tekort te schieten: aandacht voor (juridische) zorgvuldigheid en uitgebreide procedures resulteert vrijwel automatisch in langdradige schadeafhandeling. Ook voor de andere principes kan steeds een kernprobleem worden aangewezen binnen de context van mijn onderzoek naar gefaciliteerde schade: erkenning ontbreekt omdat de overheid wijst naar de private partij uit vrees voor (financiële) aansprakelijkheid en precedentwerking; participatie is onvoldoende doelmatig omdat de overheid vasthoudt aan hiërarchische verhoudingen en participatietrajecten formaliseert; begrijpelijkheid mist als de overheid (te veel) uitgaat van zelfredzaamheid bij gedupeerden; openbaarheid wordt vermeden omdat de overheid denkt onrust te zaaien als zij over haar onzekerheden vertelt; en onafhankelijkheid ontbreekt omdat de overheid denkt dat zij zelf niet partijdig is en de beslissingen wel kan nemen, of een *second opinion* overbodig (duur) wordt geacht.

Het relatieve belang van de principes heeft derhalve met contextuele factoren te maken. De aanwezigheid van een private partij en de mate van samenwerking of zelfs verstrengeling van publieke en private belangen bij gefaciliteerde schade kan betekenen dat vanuit burgers veel behoefte is aan erkenning van hun leed vanuit de overheid. Dat effect wordt versterkt naarmate de schade meer ingrijpend is: gedupeerden willen zich dan des te meer gezien voelen. Hoe meer potentiële verstrengeling bestaat tussen de belangen van de overheid en private partij, hoe belangrijker tevens de ervaring van onafhankelijkheid en openbaarheid zal zijn in de ogen van gedupeerden. Openbaarheid is hiernaast van groot belang als onzekerheden bestaan over de toekomstige ontwikkeling van schade. In gevallen van grootschalige schade en grote aantallen gedupeerden ontstaat doorgaans een ingewikkeld proces; in deze situaties lijkt begrijpelijkheid en voortvarendheid van groot belang om de gedupeerden zich zo min mogelijk 'een nummer' te laten voelen en hen op deze wijze tevens erkenning te bieden. Als sprake is van verschillende groepen gedupeerden met gedifferentieerde schade, is het belangrijk te werken aan overzicht en begrijpelijkheid van het schadeproces. De overheid doet er tot slot goed aan gedurende het hele schadetraject in te zetten op participatiemogelijkheden zodat zij kan blijven bijsturen op de verwachtingen en voorkeuren van (verschillende groepen) gedupeerden.

Hoewel er dus afhankelijk van de contextuele omstandigheden redenen kan zijn om sterker in te zetten op bepaalde principes en instrumenten, blijkt uit de vergelijkende analyse tevens dat de meest succesvolle, vertrouwenwekkende, aanpak steeds aandacht had voor onderdelen van alle zes principes. Vertrouwenwekkend schadebeleid van overheidswege vraagt derhalve om een integrale aanpak.

Summary

Damaged trust. Building trust through compensation policies after government-facilitated damage

(Beschadigd vertrouwen. Vertrouwenwekkend schadebeleid na door de overheid gefaciliteerde schade: Engelstalige samenvatting)

For the sake of the public interest, governments initiate or facilitate projects and policies to encourage growth and development; these projects or policies may in turn cause damage for a group of citizens. ‘Damage’ in this sense can encompass all kinds of suffering and may describe various consequences of government actions. Damage may be physical, for example, but also financial or intangible: any adverse consequences that citizens may experience as a result of government policy. In projects involving many parties and interests, there is a high chance that citizens will suffer unexpected damage. This can also harm the trust citizens have in their government, because in their view the government is acting in an unpredictable and possibly incompetent and unjust manner. *How can government create trust-building compensation policy if it has facilitated damage for a group of citizens as part of a large-scale infrastructure project, for the sake of the public interest?*

Based on existing literature, this research first constructed a theoretical framework of trust-building compensation policy. *Chapter 2* reviewed literature on increasing trust in government, based on the definition of trust as ‘a psychological state comprising the intention to accept vulnerability based upon positive expectations of the intentions or behavior of another’¹. From literature focused on features of reliable and trustworthy government, four categories or characteristics could be distilled that citizens may use to determine whether their government can be deemed trustworthy. First of all, citizens expect a reliable government to do what it says it will do and to keep its promises (*predictability* and *openness*). A reliable government must also provide information and signals to indicate it is functioning efficiently (*efficiency* and *effectiveness*). In addition, citizens develop trust when the government seems to listen to the priorities set by citizens, and to listen in a timely manner (*responsiveness* and *timeliness*). Finally, citizens trust a government that shows that it is willingly committed to a fair and equal treatment of its citizens (*justice* and *benevolence*).

Chapter 3 provided an overview of literature on the needs of victims during claim settlement processes. First, victims desire *recognition and compensation* for the damage they have suffered. Citizens expect their government to protect them and hold it to account; acknowledgement and recognition may be offered

¹ Rousseau et al. 1998, p. 395.

through apology; financial compensation may also provide a sense of recognition. Second, the way in which victimized citizens are treated during claim settlement processes, their *perceived justice*, has a major effect on the satisfaction and trust of those citizens. Victims want opportunities to participate, and wish to be treated with respect. They benefit from a relatively simple procedure with sufficient guidance, clear and targeted communication, a central claims office, and a flexible and cooperative approach during damage assessment. In addition, some victims will want to seek the judgment of independent decision makers. Finally, victims have a need for *information*, including clear explanations and accountability, and for *meaning*, a coherent story through which people can process what happened; they want their preoccupation with the damage and claims to be settled as soon as reasonably possible.

Chapter 3 also set out the Dutch legal framework for dealing with damage. Citizens may request compensation by reason of a wrongful act (*onrechtmatige daad*), or by reason of no-fault state liability (*nadeelcompensatie* and *planschade*). Receiving compensation can however be complicated for citizens, since they have to determine, among other things, whether damage is (un)lawful, who has directly caused the damage, and which court might have jurisdiction. Government can therefore also decide to create a special compensation scheme or to compensate citizens through voluntary allowances (*onverplichte tegemoetkomingen*), which lack a legal framework so that more generous rules may be applied. Since all government payments are ultimately borne by the treasury, an over-generous attitude should nevertheless not be expected. At the same time, for those projects where government has facilitated damage for the sake of public interest, it seems reasonable for citizens to expect that same government to distribute the burden on society somewhat equally. Moreover, in such situations, the government may want to achieve more than just damage repair; the citizen-government relationship has also been harmed, so government could feel called on to commit itself to restoring trust.

On the basis of this literature focusing on the characteristics of a reliable or trustworthy government and the needs of victims during claims settlement, a theoretical framework of trust-building compensation policy was compiled in *chapter 4*. By combining the trust-building properties from *chapter 2* and victims' needs from *chapter 3*, I arrived at six principles of trust-building compensation policy: recognition, participation, comprehensibility, openness, independence and timeliness. In this context, seventeen underlying policy instruments were also identified, which the government can put to use if it intends to pursue these principles.

Chapter 5 discussed my research method. I applied the qualitative method of process tracing, where the aim is to arrive at a carefully composed narrative of a case. For my research, this meant compiling how compensation policy was created in the cases and whether trust-building principles and (policy) instruments could be identified, based on as many sources as possible. The chapter therefore reflected on the operationalization of compensation policy and trust in government and the sources that were analyzed. The empirical part of this research is based on a comparative analysis of three cases with a variance in outcome: in one case the project's organization and the facilitating government seem to have been

able to restore the trust of local residents (construction of the North/South metro line in Amsterdam), in the second the outcome is more mixed (expansion of Schiphol Airport), and in the third the government's compensation policy seems to have resulted in a loss of trust in government (seismicity after gas extraction in Groningen).

The construction of the Amsterdam metro line from the North to the South of the city was described in *chapter 6*. Construction was delayed for many years, cost three times as much as budgeted, and caused subsidence through leaks in sheet piles. Despite the setbacks, in 2009 the municipality, in line with the advice of the Veerman Committee, decided to continue with the project and made efforts to restore the trust of local residents by dealing with damage proactively and leniently. The new approach resulted in improved relations between the neighborhood and the municipal organization in charge of the project. This was the case where most trust was recovered; the majority of identified principles and instruments of trust-building compensation policy were also applied. Those involved with the case attribute the restoration of trust through the compensation policy to the improved communication and dialogue (participation), openness and transparency (openness), and the central claims office (comprehensibility and independence).

The environment around Schiphol Airport experiences considerable noise nuisance, as described in *chapter 7*. The national government expected financial damage for surrounding citizens on the eve of the expansion of the airport via its fifth runway, and government took a proactive approach by crafting a compensation protocol and central claims office. Government also decided to invite the involved parties to the table to reach consensus-based agreements on harm reduction and nuisance. This interactive setup between government, airport and local residents was regarded as a success: agreements were reached and many of the airport's neighbors were compensated. However, the agreements came under pressure as the airport's operations intensified more quickly than anticipated. In this case, compensation policy seems to have restored some trust, but to a limited extent; although measures were taken to combat noise nuisance, some of the residents living in the vicinity of the airport continued to be inconvenienced. The strongest effects on trust seem to have been achieved through the use of public participation and the attempt to reach consensus at the 'Alders table' (participation) and the independence of both the claims office (Schadeschap luchthaven Schiphol), the foundation aimed at improving the living environment (Stichting leefomgeving Schiphol), and of the experts involved (independence). Although an attempt was made to make policy more comprehensible, this often proved difficult due to the complex subject matter so that improvements were only made gradually.

Gas extraction in Groningen, the focus of *chapter 8*, unexpectedly caused major damage due to extraction-induced earthquakes. Although government was involved in claims settlement on the sidelines and set up all kinds of agencies, it only actively intervened in compensation policy after many calls for leniency and generosity towards the people of Groningen. The trust of Groningen residents in their government has declined during this period, while government expressed its commitment to restoring that trust multiple times. The relative successes achieved

in compensation policy were often the result of victims seeking judicial review; however, government also decided to implement a reversed burden of proof which eased the processing of claims and acknowledged the position of Groningen's citizens as blameless victims. Cautious improvements in the settlement of claims under public law are now visible, especially concerning participation and comprehensibility; in addition, the introduction of an independent claims office and standardized, more expeditious compensation ensured that claims were handled in a more trustworthy manner. However, the laborious reinforcement operation and the long time it took for public law claims settlement to get up to speed caused a great deal of dissatisfaction and mistrust of the government.

Based on a comparison of the three cases, the construction of the Noord/Zuidlijn, the expansion of Schiphol airport, and gas extraction in Groningen, a number of conclusions were drawn in *chapter 9* about the principles and policy instruments that arose from my literature review. First of all, government can try to regain trust by recognizing its role in having caused the damage. If the government has facilitated damage, citizens will expect it to then help shape compensation policy. Sticking to regular, fairly strict liability law, which assumes that everyone bears one's own damage and in principle points to the private actor as the perpetrator, will not help restore the relationship between citizens and government. Although government is of course free to apologize, this action has less of an effect than actually *exhibiting* change and improvement; the absence of an apology does not seem to stand in the way of restoring trust if changed behavior is observed. A financial contribution from the government can be desirable if this leads to more generous standards and can lead to satisfaction among citizens. However, government does not have to take on all financial debt to restore trust. Citizens will expect that the private actor that caused the damage will also contribute financially and thus also acknowledge responsibility. Citizens expect their government to strive for a fair distribution of the financial burden. Finally, the government can offer citizens recognition and acknowledgment of their damage and ensure a simpler claims settlement process by, in principle, placing the burden of proof – as much as reasonably possible – on the actor that caused the damage instead of on the victims.

Second, government could provide citizens the opportunity to participate in compensation policy. This can be done by including opportunities for participation as part of the decision-making with regards to the compensation policy, so that the needs of citizens are taken into account and mutual understanding can arise. This can be organized through institutionalizing 'critical friends'. Trust can be increased when victims are given the opportunity to participate as part of the claims settlement procedure, so that they may share their experiences and stories. Although governments may be inclined to make decisions based on consultation with all concerned, it is not advisable to seek consensus. If damage has occurred and will continue to occur, it will be difficult to get all parties to agree; the democratically legitimized government must ultimately weigh all interests and make its decision.

The third principle is that the government must ensure a comprehensible compensation policy. The explanation of policy choices is important, not only so that people then cognitively understand the policy – which reduces their uncertainty

– but also because explanation can give them more proper understanding as to the design and implementation of the compensation policy, so that they can adjust expectations about the claims settlement process. Government should aim to communicate with citizens in an individualized manner, preferably not through the use of a ‘one-way street’, but by setting up a dialogue through various participation options while decreasing the burden for victims so that they know what is expected of them. Additionally, government can appoint civil servants to serve as guides or counselors – not just points of contact – for victims. Although it costs money to also guide citizens with more simple claims (‘simple’ from the perspective of the government), proper and holistic assistance and guidance is highly appreciated by citizens. This may even decrease spending, as citizens can more easily find their way through the claims settlement process, preventing delays and potentially legal action. The last step to make compensation policy more comprehensible is to set up a single central claims office. From the citizen’s perspective, this will form a clear place to take their issues and problems; additionally, it can keep complicated liability issues away from citizens, as the government can attempt to solve these in the ‘back office’ without burdening citizens with specifics.

The fourth principle is aimed at an open attitude on the part of the government regarding both (risks of) damage and compensation policy. If citizens understand how compensation policy is made, they better comprehend how and why the government has decided to deal with the damage. Citizens may also better monitor the influence of the (liable) private actor. In addition, the government would do well to communicate openly about the risks of further damage. Painting a rosy picture of the risks will likely result in disappointment and surprise as soon as damage occurs; citizens much prefer to know where they stand. To improve a sense of openness, government can arrange for independent research into (further) risks, so that information comes from a (more) reliable source. Being open, also about risks, reduces uncertainty among citizens and gives them a sense that any possible future damage as well as the claims settlement procedure are more predictable and manageable.

Fifth, the government can make an effort so that decisions during the claims settlement procedure are taken or guided as much as possible by independent third parties. Since technical and legal considerations, such as causality and attributability, are often a necessary part of damage appraisal, it is strongly recommended that these considerations and appraisals are not executed by the actor(s) that caused the damage. It is also important that independent experts are not obliged to conform to protocol or procedure as drawn up by the party that caused the damage, at least not to such an extent that they cannot avoid the appearance of partiality. Citizens who have doubts about appraisals or decisions should have an easily accessible option to request a second opinion. This second opinion can be offered by an independent complaints advisory committee (*bezwaaradviescommissie*) or arbitrator. In addition, there should be a way for citizens to easily access judicial review, so that they may easily request an independent judgment from the judiciary if they have lost trust in the executive authority that facilitated the damage.

Finally, the sixth principle is that of timeliness. It is imperative that the previous five principles do not result in a lengthy claims settlement procedure. Government

should actively focus on expeditiousness: it should help citizens decrease their sense of uncertainty regarding the damage and claims settlement procedure as quickly as possible. It can encourage promptness by including reasonable time limits during claims settlement, which means that citizens must be given sufficient time to prepare and submit a well-considered application as well as that government itself is bound to act within the period it has promised. A reasonable term is therefore also a realistic term: depending on the complexity of the damage and the number of expected claims, government must determine what can be considered doable and workable for both citizens and government itself. Especially in the event of complicated or large-scale damage, this will likely mean longer periods of time than the six weeks that are considered a regular timeframe in Dutch administrative law. The government may focus on accelerating the process by standardizing damage appraisal in the event of large numbers of comparable victims with relatively smaller damage. Although it might be attractive to paint a rosy timeline for the compensation policy, this is often counterproductive. In order to help citizens adjust their expectations and to reduce uncertainty, the government should communicate and adhere to a realistic timeline about both the project that caused the damage and the claims settlement process.

These six principles of trust-building compensation policy, shown in figure S.1, reinforce each other if they are taken into account in the design of compensation policy, but they may also sometimes clash. In particular, timeliness is often compromised as a procedure includes more (legally) prudent characteristics, offers more opportunities for participation, or opportunities to request a second opinion. The principles must therefore always be seen in context; a government can make its compensation policy most trust-building by looking at it as a whole, instead of splitting it up into parts or (policy) departments. From a citizen's perspective, 'the government' has (partially) caused damage, so 'the government' must also remedy it as reasonably and properly as possible.

The restoration of trust in the case of the North/South metro line can be connected to the transformed, generous and holistic compensation policy that the municipality of Amsterdam implemented, which scored well on almost all six principles and seventeen instruments. In the case of Schiphol Airport, the number of victims was reduced through various preventative measures and compensation policy, but satisfaction about the policy was reduced due to shortcomings and trust was not restored for some residents who experienced insufficient recognition, comprehensibility and openness. The reticent government policy after induced seismicity due to gas extraction in Groningen, in which few of the principles could initially be recognized, caused a deep breach of trust. Only recently does trust seem to be improving due to an emphasis on the independence of the bodies in charge of the claims settlement process.

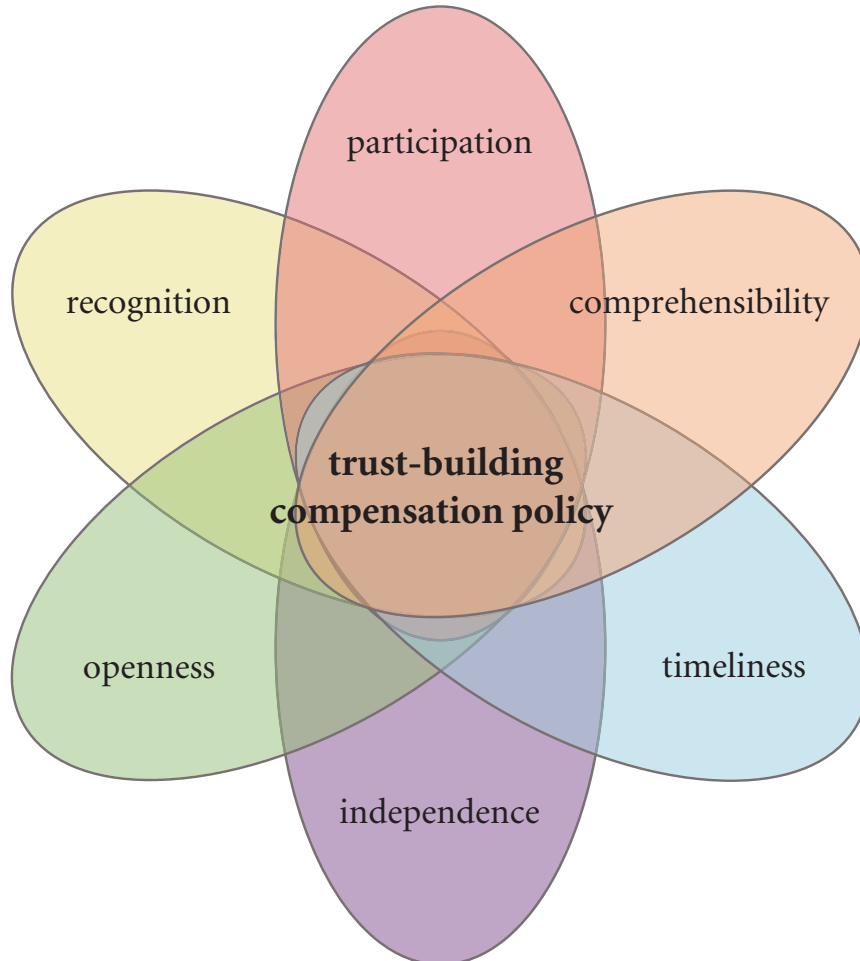


Figure S.1 Relationship between six principles of trust-building compensation policy.

In the comparative analysis, compensation policy most often appears to fall short on the principle of timeliness: attention to (legal) prudence and extensive claims procedures almost automatically result in a fairly tedious claims settlement process. A core problem can also be identified for the other principles within the context of my research into facilitated damage: recognition may lack because government directs claims to the private actor for fear of (financial) liability and setting a precedent; participation is insufficiently efficient because the government adheres to hierarchical relationships and formalizes participation processes; comprehensibility is absent if the government assumes (too much) self-reliance on the part of the victims; openness is avoided as government fears it will cause unrest if it were to discuss uncertainties; and independence is overlooked when

government believes itself to be unbiased so that it decides on claims, or considers offering a second opinion unnecessary or unnecessarily expensive.

The relative importance of the principles therefore has to do with contextual factors. The presence of a private actor and the degree of cooperation or even entanglement of public and private interests may cause citizens to strongly desire their representative governments to recognize their damage and suffering when facilitated damage occurs. This effect is strengthened as the damage becomes more drastic: victims will very much want to feel seen by their government. When there is a relatively higher degree of potential entanglement between the interests of government and private parties, victims will pay closer attention to the principles of independence and openness. Openness is also vital if uncertainties remain about the development of future damage. In the event of large-scale damage and large numbers of victims, a complicated claims settlement process usually arises; in these situations, comprehensibility and timeliness appear to be of great importance so that victims sense they are not just 'one of many' but that their individuality is recognized. If there are different groups of victims with differentiated types of damage, it is key to work on comprehensibility of the claims settlement process. Finally, government would do well to focus on participation opportunities during the entire claims settlement process so that it can continue to adjust its policies to the expectations and preferences of (different groups of) victims.

Although there may be reason to focus more on certain principles and instruments depending on contextual circumstances, my comparative analysis demonstrates that the most successful trust-building approach consistently paid attention to elements of all six principles. Trust-building compensation policy therefore requires an integrated and holistic approach.

Lijst van aangehaalde literatuur

Aarts & Thomassen 2008

C.W.A.M. Aarts & J.J.A. Thomassen, 'Satisfaction with democracy: Do institutions matter?', *Electoral Studies* 2008, vol. 27(1), p. 5-18.

Akbar & Aldrich 2015

M.S. Akbar & D.P. Aldrich, 'Flood Damage and Victims' Perceptions About Political Leadership', *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy* 2015, vol. 6(4), p. 329-343.

Akerboom 2018

S. Akerboom, *Between Public Participation and Energy Transition: The Case of Wind Farms* (diss. Amsterdam), 2018.

Akkermans e.a., 2008

A.J. Akkermans, J.E. Hulst, E.A.M. Claassen, A. ten Boom, N.A. Elbers, K.A.P.C. van Wees & D.J. Bruinvels, *Slachtoffers en aansprakelijkheid. Een onderzoek naar behoeften, verwachtingen en ervaringen van slachtoffers en hun naasten met betrekking tot het civiele aansprakelijkheidsrecht. Deel II, Affectieschade*, Den Haag: WODC 2008.

Akkermans e.a., WPNR 2008/6772

A.J. Akkermans, J.E. Hulst, E.M. Uijttendijk & K.A.P.C. van Wees, 'Excuses in het privaatrecht,' *Weekblad voor Privaatrecht, Notariaat en Registratie* 2008/6772, p. 778-784.

Akkermans & Van Wees 2007

A.J. Akkermans & K.A.P.C. van Wees, 'Het letselschadeprocess in therapeutisch perspectief: Hoe door verwaarlozing van zijn emotionele dimensie het afwikkelingsproces van letselschade tekortschiet in het nastreven van de eigen doelen', *Tijdschrift voor Vergoeding Personenschade* 2007, afl. 14, p. 103-118.

Albrecht 2017

F. Albrecht, 'Government Accountability and Natural Disasters: The Impact of Natural Hazard Events on Political Trust and Satisfaction with Governments in Europe', *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy* 2017, p. 1-30.

Allan 2008

A. Allan, 'Functional Apologies in Law', *Psychiatry, Psychology and Law* 2008, vol. 15, afl. 3, p. 369-381.

Almond & Verba 1963

G.A. Almond & S. Verba, *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Beverly Hills: Sage 1963.

Ammerlaan 2009

V.C. Ammerlaan, *Na de ramp, De rol van de overheid bij de (schade-)afwikkeling van rampen vanuit een belangenperspectief van de slachtoffers* (diss. Tilburg), 2009.

Anderson e.a. 2005

C.J. Anderson, A. Blais, S. Bowler, T. Donovan & O. Listhaug, *Losers' Consent: Elections and Democratic Legitimacy*, Oxford: Oxford University Press 2005.

Anderson & Guillory 1997

C.J. Anderson & C. Guillory, 'Political institutions and satisfaction with democracy: A cross-national analysis of consensus and majoritarian systems', *American Political Science Review* 1997, vol. 91(1), p. 66-81.

Andeweg & Irwin 2014

R.B. Andeweg & G.A. Irwin, *Governance and Politics of The Netherlands*, London: Palgrave 2014.

Anker 2016

H. Anker, *Kees Lunshoflezing*, Den Haag: Nieuwspoort 2016.

Ansems 2021

L.F.M. Ansems, *Procedural Justice on Trial: A Critical Test of Perceived Procedural Justice from the Perspective of Criminal Defendants* (diss. Utrecht), 2021.

Appiah 2011

K.A. Appiah, *The honor code: How moral revolutions happen*, New York: WW Norton & Co 2011.

Arnstein 1969

S.R. Arnstein, 'A Ladder of Citizen Participation', *Journal of the American Institute of Planners* 1969, afl. 35, p. 216-224.

Bachmann, Gillespie & Priem 2015

R. Bachmann, N. Gillespie & R. Priem, 'Repairing trust in organizations and institutions: Towards a conceptual framework', *Organization Studies* 2015, 36(9): p. 1123-1142.

Baer & Colquitt 2018

M.D. Baer & J.A. Colquitt, 'Why do people trust? Moving towards a more comprehensive consideration of the antecedents of trust', in: *The Routledge Companion to Trust*, R.H. Searle, A-M. I. Nienaber & S.B. Sitkin (red.), New York: Routledge 2018.

Banducci, Donovan & Karp 1999

S.A. Banducci, T. Donovan & J.A. Karp, 'Proportional representation and attitudes about politics; Results from New Zealand', *Electoral Studies* 1999, vol. 18(4), p. 534-555.

Barkhuysen, Den Ouden & Tjepkema 2012

T. Barkhuysen, W. den Ouden & M.K.G. Tjepkema (red.), *Coulant Compenseren? Over overheidsaansprakelijkheid en rechtspolitiek*, Deventer: Kluwer 2012.

Bauer & Fatke 2014

P.C. Bauer & M. Fatke, 'Direct democracy and political trust; Enhancing trust, initiating distrust – or both?' *Swiss Political Science Review* 2014, vol. 20(1), p. 49-69.

Barrett 2019

D. Barrett, "'We recognize this is horribly unfair.' 9/11 victim fund will cut payouts by up to 70% as claims surge', *The Washington Post* 15 februari 2019.

Bechtel & Hainmueller 2011

M.M. Bechtel & J. Hainmueller, 'How Lasting Is Voter Gratitude? An Analysis of the Short- and Long-Term Electoral Returns to Beneficial Policy', *American Journal of Political Science* 2011, vol. 55(4), p. 852-868.

Begemann 1995

F.A. Begemann, *Hulp aan slachtoffers van de Tweede Wereldoorlog. Een visie* (diss. Vrije Universiteit), 1995

Behoorlijk omgaan met schadeclaims 2009

Behoorlijk omgaan met schadeclaims, Den Haag: Nationale ombudsman 2009/135.

Behoorlijk omgaan met schadeclaims 2011

Behoorlijk omgaan met schadeclaims door gemeenten, Den Haag: Nationale ombudsman 2011/025.

Bélanger 2017

É. Bélanger, 'Political trust and voting behaviour', in: *Handbook on Political Trust*, S. Zmerli & T.W.G. van der Meer (red.), Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2017, p. 242-255.

Bennett & Checkel 2015

A. Bennett & J.T. Checkel, 'Process tracing. From philosophical roots to best practices', in: *Process Tracing. From Metaphor to Analytic Tool*, A. Bennett & J.T. Checkel (red.), Cambridge: Cambridge University Press 2015.

Van den Berge e.a. 2020

L. van den Berge, M.F. Vermaat, M. Lurks, N.A. van Renssen & S. van Heukelom-Verhage, *Maatwerk in het bestuursrecht, Preadviezen*, Den Haag: Boom juridisch, Vereniging voor Bestuursrecht 164.

Beugelsdijk e.a. 2019

S. Beugelsdijk, J. de Hart, P. van Houwelingen & M.C. Versantvoort, *Denkend aan Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2019*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2019.

Bies & Moag 1986

R.J. Bies & J.S. Moag, 'Interactional justice: Communication criteria of fairness' in: R. Lewicki, B. H. Sheppard & M. H. Bazerman (red.), *Research on negotiation in organizations*. Greenwich, CT: JAI Press 1986, p. 43-55.

Bijleveld e.a. 2020

C.C.J.H. Bijleveld, A.J. Akkermans, M.M. Malsch, A.T. Marseille & M. Smit (red.), *Nederlandse Encyclopedie Empirical Legal Studies: Encyclopedie van 25 jaar empirisch juridisch onderzoek in Nederland*, Den Haag: Boom juridisch 2020.

Van der Bles e.a. 2020

A.M. van der Bles, S. van der Linden, A.L.J. Freeman & D.J. Spiegelhalter, 'The effects of communicating uncertainty on public trust in facts and numbers', *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* 2020, afl. 117 (4), p. 7672-7683.

Boin, Brown & Richardson 2019

R.A. Boin, C. Brown & J.A. Richardson, *Managing Hurricane Katrina: Lessons from a Megacrisis*, Baton Rouge: LSU Press 2019.

Boin, Van Duin & Heyse 2001

R.A. Boin, M.J. van Duin & L. Heyse, 'Toxic fear: the management of uncertainty in the wake of the Amsterdam air crash', *Journal of Hazardous Materials* 2001, vol. 88, p. 213-234.

Boin, 't Hart & McConnell 2008

R.A. Boin, P. 't Hart & A.M. McConnell, 'Conclusions: the politics of crisis exploitation', in: *Governing After Crisis: The Politics of Investigation, Accountability and Learning*, R.A. Boin, A. McConnell & P. 't Hart (red.), New York: Cambridge University Press 2008.

Boin e.a. 2017

R.A. Boin, P. 't Hart, E.K. Stern & B.A. Sundelius, *The Politics of Crisis Management* (2e editie), Cambridge: Cambridge University Press 2017.

Ten Boom & Kuijpers 2008

A. ten Boom, K.F. Kuijpers, *Behoeften van slachtoffers van delicten. Een systematische literatuurstudie naar behoeften zoals door slachtoffers geuit*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2008.

Van den Bos 2009

K. van den Bos, 'Rechtvaardigheid en onzekerheid', in: *De menselijke beslisser. Over de psychologie van keuze en gedrag*, W.L. Tiemeijer, C.A. Thomas & H.M.

Prast (red.), Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Amsterdam: Amsterdam University Press 2009, p. 89-114.

Van den Bos 2011

K. van den Bos, *Vertrouwen in de overheid: Wanneer hebben burgers het, wanneer hebben ze het niet, en wanneer weten ze niet of de overheid te vertrouwen is?* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2011.

Van den Bos & Van der Velden 2013

K. van den Bos & L. van der Velden, *Prettig contact met de overheid 4: Legitimiteit van de overheid, aanvaarding van overheidsbesluiten & ervaren procedurele rechtvaardigheid*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2013.

Van den Bos, Van der Velden & Lind 2014

K. van den Bos, L. van der Velden & E.A. Lind, 'On the Role of Perceived Procedural Justice in Citizens' Reactions to Government Decisions and the Handling of Conflicts,' *Utrecht Law Review* 2014, vol. 10, afl. 4, p. 1-26.

Van den Bos, Wilke & Lind 1998

K. van den Bos, H.A.M. Wilke & E.A. Lind, 'When do we need procedural fairness? The role of trust in authority', *Journal of Personality and Social Psychology* 1998, afl. 75, p. 1449-1458.

Van den Bos e.a. 2006

K. van den Bos, S.L. Peters, D.R. Bobocel & J.F. Ybema, 'On preferences and doing the right thing: Satisfaction with advantageous inequity when cognitive processing is limited', *Journal of Experimental Social Psychology* 2006, 42, p. 273-289.

Bosdriesz & Schuurmans 2012

H. Bosdriesz & Y.E. Schuurmans, 'Feitenvaststelling en belangenbehartiging bij de compensatie van slachtoffers van geweld. Een studie naar het bewijsrecht als rechtspolitië middel', in: T. Barkhuysen, W. den Ouden & M.K.G. Tjepkema (red.), *Coulant Compenseren? Over overheidsaansprakelijkheid en rechtspolitië*, Deventer: Kluwer 2012.

Bottom e.a. 2002

W. Bottom, S. Daniels, K.S. Gibson & J.K. Murnighan, 'When talk is not cheap: substantive penance and expressions of intent in the reestablishment of cooperation', *Organization Science* 2002, vol. 13, p. 497-515.

Bovens 2011

M.A.P. Bovens, 'Politieke verantwoording – de crisis na de crisis' *Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing*, Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie maart/april 2011.

Bovens & Keizer 2020

M.A.P. Bovens & A.G. Keizer, *Doenvermogen: Van toets naar tools*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2020.

Bradford, Jackson & Hough 2018

B. Bradford, J. Jackson & M. Hough, 'Trust in Justice', in: *The Oxford Handbook on Social and Political Trust*, E.M. Uslaner (red.), New York: University of Oxford Press 2018.

Brändström, Kuipers & Daléus 2008

A. Brändström, S. Kuipers & P. Daléus, 'The politics of tsunami responses: comparing patterns of blame management in Scandinavia', in: *Governing After Crisis: The Politics of Investigation, Accountability and Learning*, R.A. Boin, A. McConnell & P. 't Hart (red.), New York: Cambridge University Press 2008.

Brenninkmeijer 2007

A.F.M. Brenninkmeijer (red.), *Werken aan behoorlijkheid: De Nationale Ombudsman in zijn context*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2007.

Brenninkmeijer NTB 2010/3

A.F.M. Brenninkmeijer, 'Excuses in het openbaar bestuur', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2010/3, afl. 1.

Brenninkmeijer, Van der Bijl & Van der Vlugt 2012

A.F.M. Brenninkmeijer, N. van der Bijl & Y.M. van der Vlugt, 'Schadevergoeding en excuses vanuit het perspectief van de behoorlijkheid; een schadeclaim als motie van wantrouwen' in: *Coulant compenseren? Over overheidsaansprakelijkheid en rechtspolitiek*, T. Barkhuysen, W. den Ouden & M.K.G. Tjepkema (red.), Deventer: Kluwer 2012.

Brockner & Siegel 1996

J. Brockner & P. Siegel, 'Understanding the Interaction between Procedural and Distributive Justice: The Role of Trust,' in *Trust in Organizations: Frontiers of Theory and Research*, R. Kramer & T.R. Tyler (red.), Thousand Oaks: Sage 1996.

Brockner & Wiesenfeld 1996

J. Brockner & B.M. Wiesenfeld, 'An integrative framework for explaining reactions to decisions: Interactive effects of outcomes and procedures', *Psychological Bulletin* 1996, vol. 120, afl. 2, p. 189-208.

Van den Broek 2002

G.M. van den Broek, *Planschadevergoeding. Het recht op schadevergoeding bij wijziging van het planologische regime* (diss. Utrecht), Deventer: Kluwer 2002.

Van den Broek 2012

G.M. van den Broek, 'Forfaitaire vergoeding van waardevermindering door aantasting van woongenot', in: T. Barkhuysen, W. den Ouden & M.K.G. Tjepkema

(red.), *Coulant Compenseren? Over overheidsaansprakelijkheid en rechtspolitiek*, Deventer: Kluwer 2012.

Van den Broek 2014

G.M. van den Broek, 'Lessen uit 15 jaar Schadeschap Luchthaven Schiphol', in: *Op het grensvlak. Opstellen aangeboden aan prof.mr.dr.s. B.P.M. van Ravels*, T.W. Franssen, R.D. Harteman, B.J.P.G. Roozendaal, D. van Tilborg & G.A. van der Veen (red.), Den Haag: Stichting Instituut voor Bouwrecht 2014.

Van den Broek 2018

G.M. van den Broek, 'Een uniforme nadeelcompensatieregeling in de Awb: het blijft een aantrekkelijke gedachte!' *Ucall* 22 januari 2018.

Van den Broek & Tjepkema 2015

G.M. van den Broek & M.K.G. Tjepkema, *De reikwijdte en rechtsgrondslag van nadeelcompensatie in het omgevingsrecht*, Vereniging voor Bouwrecht preadvies nr. 43, Den Haag: Instituut voor Bouwrecht 2015.

Broekema 2018

W.G. Broekema, *When does the phoenix rise? Factors and mechanisms that influence crisis-induced learning by public organizations* (diss. Leiden), 2018.

Broekema, Van Eijk & Torenvlied 2018

W.G. Broekema, C.J.A. van Eijk & R. Torenvlied, 'The role of external experts in crisis situations: A research synthesis of 114 post-crisis evaluation reports in the Netherlands', *International Journal of Disaster Risk Reduction* 2018, 31, p. 20-29.

Broekema, Van Kleef & Steen 2017

W.G. Broekema, D.D. van Kleef & T. Steen, 'What Factors Drive Organizational Learning From Crisis? Insights From the Dutch Food Safety Services' Response to Four Veterinary Crises', *Journal of Contingencies and Crisis Management* 2017, vol. 25(4), p. 326-340.

Brosnan & De Waal 2014

S.F. Brosnan & F.B.M. de Waal, 'Evolution of responses to (un)fairness', *Science* 2014/1251776, vol. 346, afl. 6207.

De Bruijn & Van der Steen 2013

J.A. de Bruijn & M.A. van der Steen, 'Tussen analysevermogen en interventiekracht: de dubbelzinnige rol van onderzoekscommissies', *Bestuurskunde* 2013, afl. 4, p. 3-7.

De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld 1998

J.A. de Bruijn, E.F. Ten Heuvelhof & R.J. in 't Veld, *Procesmanagement: Over procesontwerp en besluitvorming*, Schoonhoven: Academic Service 1998.

Bryman 2012

A. Bryman, *Social Research Methods*, 4th edition, Oxford: Oxford University Press 2012.

Bryson 2004

J.M. Bryson, 'What to do when Stakeholders matter', *Public Management Review* 2004, vol. 6(1), p. 21-53.

Van Bueren, Klijn & Koppenjan 2003

E.M. van Bueren, E.H. Klijn & J.F.M. Koppenjan, 'Dealing with Wicked Problems in Networks: Analyzing an Environmental Debate from a Network Perspective', *Journal of Public Administration Research and Theory* 2003, vol. 13(2), p. 193-212.

Van de Bunt 2016

J.E. van de Bunt, *Het rampenfonds* (diss. Leiden), 2016.

Van de Bunt, NJB 2021/1322

J.E. van de Bunt, 'De Catshuisregeling voor de kinderopvangtoeslagaffaire oftewel wéér systeemfalen', *NJB* 2021/1322, afl. 18, p. 1487-1494.

Van Buuren & Edelenbos 2005

M.W. van Buuren & J. Edelenbos, 'Polderen over de feiten: waar komt het vandaan en wat levert het op?', in: *Kennis-vragen in de polder*, B. Broekhans, M. Popkema & K. Boersma (red.), Amsterdam: Aksant 2005, p. 203-232.

Bytzek 2008

E. Bytzek, 'Flood response and political survival: Gerhard Schroder and the 2002 Elbe flood in Germany', in: *Governing after crisis, The politics of investigation, accountability and learning*, R.A. Boin, A. McConnell & P. 't Hart (red.), Cambridge: Cambridge University Press 2008.

Camerer 2003

C.F. Camerer, *Behavioral game theory: experiments in strategic interaction*, New York: Russell Sage Foundation 2003.

Chan, Supriyadi & Torgler 2018

H.F. Chan, M.W. Supriyadi & B. Torgler, 'Trust and Tax Morale' in: *The Oxford Handbook on Social and Political Trust*, E.M. Uslaner (red.), New York: University of Oxford Press 2018.

Chanley 2002

V.A. Chanley, 'Trust in Government in the Aftermath of 9/11: Determinants and Consequences', *Political Psychology* 2002, vol. 23(3), p.469-483.

Churchman 1967

C.W. Churchman, 'Wicked problems', *Management Science* 1967 vol. 14(4), p. B141-142.

Citrin & Stoker 2018

J. Citrin & L. Stoker, 'Political trust in a Cynical Age', *Annual Review of Political Science* 2018, afl. 21, p. 49-70.

Clark, Golder & Nadenichek Golder 2012

W.R. Clark, M. Golder & S. Nadenichek Golder, *Principles of Comparative Politics*, Thousand Oaks: Sage 2012, p. 50-74.

Cleiren 2003

C.P.M. Cleiren, *Het opstandige slachtoffer, Genoegdoening aan slachtoffers in het strafrecht, Preadvies Nederlandse Juristenvereniging*, Deventer: Kluwer 2003, p. 33-104.

Cook & Gronke 2005

T.E. Cook & P. Gronke, 'The Skeptical American: Revisiting the Meanings of Trust in Government and Confidence in Institutions', *The Journal of Politics* 2005, vol. 67(3), p. 784-803.

Crowley & Head 2017

K. Crowley & B.W. Head, 'The enduring challenge of 'wicked problems': revisiting Rittel and Webber,' *Policy Sciences* 2017, vol. 50, p. 539-547.

Cucciniello, Porumbescu & Grimmelikhuijsen 2016

M. Cucciniello, G.A. Porumbescu & S.G. Grimmelikhuijsen, '25 Years of Transparency Research: Evidence and Future Directions', *Public Administration Review* 2016, vol. 77(1), p. 32-44.

Damen 1996

L.J.A. Damen, 'Moet pech weg? Alle pech voor risico van de overheid?', in: C.P.M. Cleiren, R.M.G.E. Foqué, J.L.M. Gribnau, R.M. van Male & P.A.M. Mevis (red.), *Voor risico van de overheid?* Rotterdam: Gouda Quint 1996.

Damen O&A 2010/61

L.J.A. Damen, 'Trekken aan een dood paard?', *Overheid & Aansprakelijkheid* 2010/61, afl. 3, p. 119-123.

Damen 2012

L.J.A. Damen, 'Is de staat een 'geluksmachine', een 'pechdemper' of geen van beide?' in: T. Barkhuysen, W. den Ouden & M.K.G. Tjepkema (red.), *Coulant Compenseren? Over overheidsaansprakelijkheid en rechtspolitiek*, Deventer: Kluwer 2012.

Damen 2016

L.J.A. Damen, 'Felix-Aruba: De auteur van de verwachtingen en het vertrouwensbeginsel' in *AB Klassiek*, T. Barkhuysen, J.E.M. Polak, B.J. Schueler & R.J.G.M. Widdershoven (red.), Deventer: Wolters Kluwer 2016.

Damen 2018

L.J.A. Damen, *Is de burger triple A: alert, argwanend, assertief, of raakt hij lost in translation?*, preadvies VAR 2018-1, Deventer: Wolters Kluwer 2018.

Damen NTB 2020/2

L.J.A. Damen, 'Op naar 2GST in het bestuursrecht!', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2020/2, afl. 1, p. 3-18.

De zoektocht naar het vak 2010

De zoektocht naar het vak: Omgevingsmanagement. Programma Kennis in het groot 2010.

Dekker e.a. 2020

P.J.E. Dekker, J.M. den Ridder, P. van Houwelingen & E.M. Miltenburg, *Burgerperspectieven 2020*|2, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2020.

Desmet 2011

P.T.M. Desmet, *In Money We Trust? Trust Repair and the Psychology of Financial Compensations* (diss. Erasmus Universiteit Rotterdam), 2011.

Desmet 2012

P.T.M. Desmet, 'De psychologie van financiële compensaties: maakt geld alles goed? in: *Coulant compenseren? Over overheidsaansprakelijkheid en rechts-politiek*, T. Barkhuysen, W. den Ouden & M.K.G. Tjepkema (red.), Deventer: Kluwer 2012.

Desmet, De Cremer & Van Dijk 2010

P.T.M. Desmet, D. de Cremer & E. van Dijk, 'On the psychology of financial compensations to restore fairness in transgressions: when intentions determine value', *Journal of Business Ethics* 2010, vol. 95, p. 105-115.

Desmet, De Cremer & Van Dijk 2011

P.T.M. Desmet, D. De Cremer & E. van Dijk, 'Trust recovery following voluntary or forced financial compensations in the trust game: The role of trait forgiveness', *Personality and Individual Differences* 2011, vol. 51, p. 267-273.

Van Deth 2017

J.W. van Deth, 'Compliance, trust and norms of citizenship, in: *Handbook on Political Trust*, S. Zmerli & T.W.G. van der Meer (red.), Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2017, p. 212-227.

Van Dijck 2017

G. van Dijck, 'The Ordered Apology', *Oxford Journal of Legal Studies* 2017, p. 1-26.

Doornbos 2017

N. Doornbos, 'Voorbij procedurele rechtvaardigheid. De betrekkelijkheid van de beleving van respondenten', *Recht der Werkelijkheid* 2017 (38) 2, p. 99-119.

Drabek 1986

T. Drabek, *Human System Responses to Disasters: An Inventory of Sociological Findings*, New York: Springer 1986.

Dijkshoorn 2011

W. Dijkshoorn, *Planschaderecht en privaatrechtelijk schadevergoedingsrecht, Een intern rechtsvergelijkende studie* (diss. Rotterdam), 2011.

Edelenbos & Monnikhof 2001

J. Edelenbos & R. Monnikhof, *Lokale interactieve beleidsvorming*, Utrecht: Lemma 2001.

***Een goed begin is het halve werk* 2019**

Een goed begin is het halve werk: Onderzoek naar participatie bij infrastructurele rijksprojecten, Den Haag: Nationale ombudsman 2019.

Van Eeten e.a. 2012

M. van Eeten, L. Noordegraaf-Eelens, J. Ferket, M. Februari, 'Waarom burgers risico's accepteren en waarom politici dat niet zien', in: *Nieuwe perspectieven bij het omgaan met risico's en verantwoordelijkheden*, I. Helsloot & J. van Tol (red.), Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken 2012.

Elbers e.a. 2018

N. Elbers, M.M. Malsch, P. van der Laan, A.J. Akkermans & C.C.J.H. Bijleveld, 'Empirisch-juridisch onderzoek in Nederland: Bespiegelingen over de stand van zaken in de rechtswetenschap, het juridisch onderwijs en de rechtspraktijk', *Recht der Werkelijkheid* 2018, afl. 39, p. 30-42.

Elliot 2009

D. Elliot, 'The Failure of Organizational Learning From Crisis – A Matter of Life and Death?' *Journal of Contingencies and Crisis Management* 2009, vol. 17(3), p. 157-168.

Elsman 2018

S. Elsman, 'De redzaamheidsnotie als dekmantel', *Beleid en Maatschappij* 2018, afl. 45:2, p. 138-154.

Van Engen 2018

N.A.M. van Engen, *How previous policy experiences affect the frontline. Understanding implementation success and failure through a general policy alienation lens* (diss. Rotterdam), Rotterdam: Optima Grafische Communicatie 2018.

Erikson 1994

K.T. Erikson, *A new species of trouble: Explorations in disaster, trauma and community*, New York: W.W. Norton & Company 1994.

Esaiasson 2010

P. Esaiasson, 'Will citizens take no for an answer? What government officials can do to enhance decision acceptance', *European Political Science Review* 2010, 2:3, p. 367-368.

Esaiasson, Gilljam & Persson 2012

P. Esaiasson, M. Gilljam & M. Persson, 'Which decision-making arrangements generate the strongest legitimacy beliefs? Evidence from a randomized field experiment', *European Journal of Political Research* 2012, vol. 51(6), p. 785-808.

Esaiasson e.a. 2019

P. Esaiasson, M.J. Persson, M. Gilljam & T. Lindholm, 'Reconsidering the Role of Procedures for Decision Acceptance', *British Journal of Political Science* 2019 49:1, p. 291-314.

Van Ettekoven 2011

B.J. van Ettekoven, *Wat is normaal? Van planschade naar nadeelcompensatie* (oratie Amsterdam), Vossius 2011.

Van Ettekoven 2012

B.J. van Ettekoven, 'Meer rechtseenheid in het nadeelcompensatierecht?' in: T. Barkhuysen, W. den Ouden & M.K.G. Tjepkema (red.), *Coulant Compenseren? Over overheidsaansprakelijkheid en rechtspolitiek*, Deventer: Kluwer 2012.

Van Ettekoven e.a. O&A 2013/32

B.J. van Ettekoven, J.E.M. Polak, B.P.M. van Ravels, A.A. van Rossum, B.J. Schueler, M.K.G. Tjepkema, C. Waling & R.J.G.M. Widdershoven, 'Overheidsaansprakelijkheid anno 2013: de stand van de rechtsontwikkeling', *Overheid & Aansprakelijkheid* 2013/32, afl. 2, p. 49-101.

Van Ettekoven e.a. O&A 2018/23

B.J. van Ettekoven, T. Hartlief, J.E.M. Polak, B.P.M. van Ravels, B.J. Schueler, R.J.B. Schutgens, M.K.G. Tjepkema & R.J.G.M. Widdershoven, 'Overheidsaansprakelijkheid anno 2018: de stand van de rechtsontwikkeling', *Overheid & Aansprakelijkheid* 2018/23, afl. 2, p. 43-98.

Van Ettekoven, Van Ravels & Tjepkema O&A 2011/36

B.J. van Ettekoven, B.P.M. van Ravels & M.K.G. Tjepkema, 'Waarom makkelijk als het moeilijk kan? Het vereiste van processuele connexiteit in het voorstel voor een Wet nadeelcompensatie', *Overheid en Aansprakelijkheid* 2011/36, afl. 2, p. 58-68.

Eurobarometer 2020

Eurobarometer, Brussel: Europese Commissie 2020.

Euwema, Van der Velden & Koetsenruijter 2010

M. Euwema, L. van der Velden & C. Koetsenruijter (red.), *Prettig contact met de overheid 1: Praktische handreiking voor het inzetten van mediationvaardigheden*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2010.

Evenwichtskunst 2011

Evenwichtskunst. Over de verdeling van verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2011.

Faure, Hartlief & Van Maanen 2020

M. Faure, T. Hartlief & G.E. van Maanen, 'Compensation funds in The Netherlands', in: *Compensation Funds in Comparative Perspective*, T. Vansweevelt & B. Weyts (red.), Cambridge: Intersentia 2020.

Fehr, Fischbacher & Gächter 2002

E. Fehr, U. Fischbacher & S. Gächter, 'Strong reciprocity, human cooperation and the enforcement of social norms', *Human nature* 2002, 13, 1: p. 1-26

Feldthusen, Hankivsky & Greaves 2000

B. Feldthusen, O. Hankivsky & L. Greaves, 'Therapeutic consequences of civil actions for damages and compensation claims by victims of sexual abuse', *Canadian Journal of Women and the Law* 2000, vol. 12, p. 66-116.

De Fine Licht e.a. 2014

J. de Fine Licht, D. Naurin, P. Esaiasson & M. Gilljam, 'When does transparency generate legitimacy? Experimenting on a context-bound relationship', *Governance* 2014, vol. 27, p. 111-134.

Fiske & Tetlock 1997

A.P. Fiske & P.E. Tetlock, 'Taboo Trade-Offs: Reactions to Transactions that Transgress the Spheres of Justice', *Political Psychology* 1997, vol 18, afl. 2, p. 255-297.

Flyvbjerg 2006

B. Flyvbjerg, 'Five Misunderstandings About Case-Study Research', *Qualitative Inquiry* 2006 12:2, p. 219-245.

Folger e.a. 1979

R. Folger, D. Rosenfield, J. Grove & L. Corkran, 'Effects of 'voice' and peer opinions on responses to inequity', *Journal of Personality and Social Psychology*, 37, 1979, p. 2253- 2261.

Forgette, King & Dettrey 2008

R. Forgette, M. King & B. Dettrey, 'Race, Hurricane Katrina, and Government Satisfaction: Examining the Role of Race in Assessing Blame', *Publius the Journal of Federalism* 2008, vol. 38(4), p. 671-691.

Frey & Oberholzer-Gee 1996

B.S. Frey & F. Oberholzer-Gee. 'Fair siting procedures: An empirical analysis of their importance and characteristics,' *Journal of Political Economy* 1996, vol. 15(3), p. 1297-1313.

Fukuyama 1995

F. Fukuyama, *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. Free Press 1995.

Futrell 2003

R. Futrell, 'Framing processes, cognitive liberation, and NIMBY protest in the U.S. chemical-weapons disposal conflict,' *Sociological Inquiry* 2003, vol. 73(3), p. 359-386.

Gabriel 2017

O.W. Gabriel, 'Participation and political trust', in: *Handbook on Political Trust*, S. Zmerli & T.W.G. van der Meer (red.), Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2017, p. 228-241.

George & Bennett 2005

A.L. George & A. Bennett, *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Cambridge: Harvard University Press 2005.

Gerring 2017

J. Gerring, *Case Study Research: Principles and Practices*, Cambridge: Cambridge University Press 2017.

Gij zult openbaar maken 2012

Gij zult openbaar maken, Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur 2012.

Golde & Gallagher 1999

C.M. Golde & H.A. Gallagher, 'The Challenges of Conducting Interdisciplinary Research in Traditional Doctoral Programs', *Ecosystems* 1999, vol. 2, p. 281-285.

Gilens 2012

M. Gilens, *Affluence and Influence: Economic Inequality and Political Power in America*, Princeton: Princeton University Press 2012.

De Graaf 2012

K.J. de Graaf, 'Over het bestuursrechtelijke karakter van onverplicht tegemoetkomen', in: T. Barkhuysen, W. den Ouden & M.K.G. Tjepkema (red.), *Coulant Compenseren? Over overheidsaansprakelijkheid en rechtspolitiek*, Deventer: Kluwer 2012.

Grensverleggend 2015

Grensverleggend, Kansen en belemmeringen voor interdisciplinair onderzoek, Amsterdam: De Jonge Akademie 2015.

Grimes 2006

M. Grimes, 'Organizing consent: The role of procedural fairness in political trust and compliance', *European Journal of Political Research* 2006, vol. 45(2), p. 285-315.

Grimes 2017

M. Grimes, 'Procedural fairness and political trust', in: *Handbook on Political Trust*, S. Zmerli & T.W.G. van der Meer (red.), Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2017.

Grimmelikhuijsen 2012

S.G. Grimmelikhuijsen, *Transparency and trust. An experimental study of online disclosure and trust in government* (diss. Utrecht) 2012.

Grimmelikhuijsen e.a. 2013

S.G. Grimmelikhuijsen, G. Porumbescu, B. Hong & T. Im 'The Effect of Transparency on Trust in Government: A Cross-National Comparative Experiment', *Public Administration Review* 2013, vol. 73(4), p. 575-586.

Grimmelikhuijsen & Knies 2017

S.G. Grimmelikhuijsen & E. Knies, 'Validating a scale for citizen trust in government organizations', *International Review of Administrative Sciences* 2017, vol. 83(3), p. 583-601.

Grootelaar 2017

H.A.M. Grootelaar, 'Empirische rechtswetenschap: Fad, Feud or Fellowship', *Recht der Werkelijkheid* 2017 (38) 1, p. 3-8.

Grootelaar 2018

H.A.M. Grootelaar, *Interacting with Procedural Justice in Courts* (diss. Utrecht), 2018.

Grootelaar & Van den Bos, AA 2015

H.A.M. Grootelaar & K. van den Bos, 'Denken + Meten = Weten', *Ars Aequi* november 2015, AA20150858, p. 858-860.

Grootelaar, Hulst & Van den Bos 2019

H.A.M. Grootelaar, J.E. Hulst, Liesbeth & K. van den Bos, 'Ervaren procedurele rechtvaardigheid', in; D. de Groot & H. Steenberghe (red.), *De mondelinge behandeling in civiele zaken*, p. 85-137. Den Haag: Boom Juridisch 2019.

Hadfield 2008

G.K. Hadfield, 'Framing the Choice Between Cash and the Courthouse: Experiences With the 9/11 Victim Compensation Fund', *Law & Society Review* 2008, vol. 42, afl. 3, p. 645-682.

Haesevoets e.a. 2013

T. Haesevoets, C. Reinders Folmer, D. de Cremer & A. van Hiel, 'Money Isn't All That Matters: The use of financial compensation and apologies to preserve relationships in the aftermath of distributive harm', *Journal of Economic Psychology* 2013, afl. 35, p. 95-107.

Han, Hu & Nigg 2011

Z. Han, X. Hu & J. Nigg, 'How Does Disaster Relief Works Affect the Trust in Local Government? A Study of the Wenchuan Earthquake', *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy* 2011, vol. 2(4), p. 1-20.

Hancké 2009

B. Hancké, *Intelligent Research Design, A Guide for Beginning Researchers in the Social Sciences*, Oxford: Oxford University Press 2009.

Handleiding nadeelcompensatie 2018

Handleiding nadeelcompensatie bij infrastructurele maatregelen, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2018.

Hardin 1993

R. Hardin, 'The Street-Level Epistemology of Trust', *Politics & Society* 1993, vol. 21(4), p. 505-529.

Hardin 2000

R. Hardin, 'Do we want trust in government?' in *Democracy and Trust*, red. M.E. Warren, Cambridge: Cambridge University Press 2000, p. 22-41

Hardin 2002

R. Hardin, *Trust & Trustworthiness*, New York: Russell Sage Foundation 2002.

't Hart & Boin 2001

P. 't Hart & R.A. Boin, 'Between Crisis and Normalcy: The Long Shadow of Post-Crisis Politics', in *Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities*, U. Rosenthal, R.A. Boin & L.K. Comfort (red.), Springfield: Charles C Thomas 2001, p. 33-35.

Hartlief 1997

T. Hartlief, *Ieder draagt zijn eigen schade. Enige opmerkingen over de fundamente van en ontwikkelingen in het aansprakelijkheidsrecht* (oratie Leiden), Deventer: Kluwer 1997.

Hartlief 2012

T. Hartlief, 'Een dijkdoorbraak in het aansprakelijkheidsrecht: over schuld- en risicoaansprakelijkheid en de bijzondere positie van de overheid. Enige opmerkingen naar aanleiding van HR 17 december 2010, RvdW 2011, 7 (Dijkdoorbraak in Wilnis)' in: T. Barkhuysen, W. den Ouden & M.K.G. Tjepkema (red.), *Coulant Compenseren? Over overheidsaansprakelijkheid en rechtspolitiek*, Deventer: Kluwer 2012.

Hartlief 2014

T. Hartlief, *Privaatrecht in nood. Over de beperkte betekenis van het privaatrecht bij rampen en crises en een rechtsgebied onder toenemende druk van het publiekrecht*, NJV-preadvies 2014.

Hartlief, AA 2021

T. Hartlief, 'Rampen en crises: aansprakelijkheid & verzekering of overheids-schadefonds?', *Ars Aequi* juli/augustus 2021, AA20210734, p. 734-750.

Helsloot e.a. 2012

I. Helsloot, A. Scholtens, J. Groenendaal & A. Stapels, 'De Nederlandse burger nader verkend: nuchter mits geïnformeerd', in: *Nieuwe perspectieven bij het omgaan met risico's en verantwoordelijkheden*, I. Helsloot & J. van Tol (red.), Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken 2012, p. 141-165.

Henrich e.a. 2004

J. Henrich, R. Boyd, S. Bowles & C. Camerer, *Foundations of human sociality: economic experiments and ethnographic evidence from fifteen small-scale societies*, Oxford: Oxford University Press 2004.

"Het spijt mij" 2012

"Het spijt mij", *Over Q-koorts en de menselijke maat*, Den Haag: Nationale ombudsman 2012.

Hibbing & Theiss-Morse 2002

J.R. Hibbing & E. Theiss-Morse, *Stealth Democracy: Americans' Beliefs About How Government Should Work*, Cambridge: Cambridge University Press 2002.

Hirschman 1970

A.O. Hirschman, *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organisations, and States*, Cambridge: Harvard University Press 1970.

Hoogenboezem & Hees 2014

K.P. Hoogenboezem & M.C. Hees, 'Het verbod tot erkenning van aansprakelijkheid', *Weekblad voor Privaatrecht, Notariaat en Registratie* 2014/7025, p. 638-642.

Hooghe 2011

M. Hooghe, 'Why There Is Basically Only One Form of Political Trust', *The British Journal of Politics and International Relations* 2011, vol. 13, p. 269-275.

Hooghe & Dassonneville 2016

M. Hooghe & R. Dassonneville, 'A spiral of distrust: A panel study on the relation between political distrust and protest voting in Belgium', *Government and Opposition* 2016.

Honneth 1995

A. Honneth, *The struggle for recognition: The moral grammar of social conflicts*, Cambridge: Polity Press 1995.

Huibers, Kunst & Van Wingerden 2019

M. Huibers, M.J.J. Kunst & S.G.C. van Wingerden, 'De beslisprijktijk van het Schadefonds Geweldsmisdrijven: een kwalitatieve studie naar de beoordeling

van verzoeken tot tegemoetkoming', *Recht der Werkelijkheid* 2019 (40) 1, p. 50-70.

Huijts 2020

J.H.M. Huijts, *Nadeelcompensatie en tegemoetkoming in planschade, Titel 4.5 Awb en afdeling 15.1 Omgevingswet: tussen eenheid en verscheidenheid* (diss. Maastricht), Den Haag: Instituut voor Bouwrecht 2020.

Hulst, Akkermans & Van Buschbach 2014

J.E. Hulst, A.J. Akkermans & S. van Buschbach, *Excuses aan verkeersslachtoffers. Een onderzoek naar baten, effectiviteit en methode van het bevorderen door verzekeraars van het aanbieden van excuses aan verkeersslachtoffers*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2014.

Hulst 2017

J.E. Hulst, *Experimental legal studies on perceived procedural justice and trust in law and society* (diss. Vrije Universiteit), Amsterdam 2017.

Hunter & Leyden 1995

S. Hunter & K.M. Leyden, 'Beyond NIMBY: Explaining opposition to hazardous waste facilities,' *Policy Studies Journal* 1995, vol. 23(4), p. 601-620.

Huwer e.a. 2007

R.M.E. Huwer, K.A.P.C. van Wees, A.J. Akkermans & N.A. Elbers, *Slachtoffers en aansprakelijkheid. Een onderzoek naar behoeften, verwachtingen en ervaringen van slachtoffers en hun naasten met betrekking tot het civiele aansprakelijkheid. Deel I, Terreinverkenning*, Den Haag: WODC 2007.

Kaats & Opheij 2008

E. Kaats & W. Opheij, *Bestuurders zijn van betekenis. Allianties en netwerken vanuit bestuurlijk perspectief* (diss. Tilburg), Amsterdam: Reed Business 2008.

Kahneman 2011

D. Kahneman, *Thinking, Fast and Slow*, London: Penguin Books 2011.

Van Kapel 2018

D. van Kapel, 'Loslaten in achterdocht', *Beleid en Maatschappij* 2018, afl. 45:2, p. 153-171.

Karsten 2013

N. Karsten, *Decide and defend: Regaining authority for controversial decisions through rendering account* (diss. Tilburg), Rotterdam: Optima Grafische Communicatie 2013.

Karsten & De Graaf 2011

N. Karsten & L.J. de Graaf, 'Niet in mijn achtertuin', *Openbaar bestuur* 2011, p. 2-5.

Kasperson, Golding & Tuler 1992

R. Kasperson, D. Golding & S. Tuler, 'Social distrust as a factor in siting hazardous facilities and communicating risks', *Journal of Social Issues* 1992, vol. 48(4), p. 161-187.

Katz e.a. 1975

D. Katz, B.A. Gutek, R.L. Kahn & E. Barton, *Bureaucratic encounters: A pilot study in the evaluation of government services*, Ann Arbor: Institute for Social Research 1975.

Keirse & Ortlep 2017

A.L.M. Keirse & R. Ortlep, 'Policy-argumenten in het overheidsaansprakelijkheidsrecht': een rechtsvergelijkend perspectief, *Overheid & Aansprakelijkheid* 2017/2, afl. 1, p. 3-14.

Keppel 2015

A.M. Keppel, *De onverplichte tegemoetkoming. Een probleemverkenning vanuit democratisch-rechtsstatelijk perspectief*, Den Haag: Boom juridische uitgevers 2015.

Khodyakov 2007

D. Khodyakov, 'Trust as a Process: A Three-Dimensional Approach', *Sociology* 2007, vol. 41:1, p. 115-132.

Kim 2005

S-E. Kim, 'The Role of Trust in the Modern Administrative State: An Integrative Model', *Administration & Society* 2005, vol. 37(5), p. 611-635.

King, Keohane & Verba 1994

G. King, R.O. Keohane & S. Verba, *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton: Princeton University Press 1994.

Kingdon 2003

J. Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York: Longman 2003.

Klaming & Bethlehem, TVP 2007

L. Klaming & B. Bethlehem, 'Procedurele rechtvaardigheid. Kunnen inzichten uit onderzoek naar procedurele rechtvaardigheid bijdragen aan de verwezenlijking van de functies van het aansprakelijkheidsrecht?', *Tijdschrift voor Vergoeding Personenschade* 2007, afl. 4, p. 119-124.

Van Knippenberg 2018

D.L. van Knippenberg, 'Reconsidering Affect-Based Trust: A new research agenda', in: *The Routledge Companion to Trust*, R.H. Searle, A-M. I. Nienaber & S.B. Sitkin (red.), New York: Routledge 2018.

Koenraad NTB 2021/61

L.M. Koenraad, 'Empathisch bestuursrecht', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2021/61, afl. 3, p. 137-142.

Koopmans O&A 2009/24

E. Koopmans, 'De behandeling van verzoeken om nadeelcompensatie bij grote overheidsprojecten. De problemen, de huidige juridische voorzieningen en een mogelijke nieuwe oplossing in de Awb', *Overheid & Aansprakelijkheid* 2009/24, afl. 2, p. 69-77.

Kortmann 2006

C.N.J. Kortmann, *Onrechtmatige Overheidsbesluiten* (diss.), Utrecht 2006.

Kortmann MvV 2018

C.N.J. Kortmann, 'Het schadefonds Van Vollenhoven. Hoe om te gaan met gedupeerden van acute overheidsmaatregelen ten behoeve van gezondheid of veiligheid', *Maandblad voor Vermogensrecht* 2018, afl. 12, p. 357-363.

Kortmann, Vertrouwensdilemma 2018

C.N.J. Kortmann, *Het vertrouwensdilemma: Bijdragen van het recht aan een betrouwbare overheid*, preadvies VAR 2018-2, Deventer: Wolters Kluwer 2018.

Kortmann JBPlus 2020/1

C.N.J. Kortmann, 'Verlaat de formele rechtskracht via Groningen ons land?', *Jurisprudentie Bestuursrecht* 2020, afl. 1, p. 55-61.

Kortmann NTB 2021/59

C.N.J. Kortmann, 'Maatwerk in de wet', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2021/59, afl. 3, p. 123-124.

Kramer & Tyler 1996

R. Kramer & T.R. Tyler (red.), *Trust in Organizations: Frontiers of Theory and Research*, Thousand Oaks: Sage 1996.

Kuipers & Tjepkema NJB 2017/1576

G.M. Kuipers & M.K.G. Tjepkema, 'Publieke regie' in Groningen. Publiekrechtelijke schadeafhandeling en het vertrouwen in de overheid', *Nederlands Juristenblad* 2017/1576, afl. 29, p. 2058-2067.

Kumlin 2004

S. Kumlin, *The Personal and the Political: How Personal Welfare State Experiences Affect Political Trust and Ideology*, London: Palgrave Macmillan 2004.

Kumlin & Haugsgjerd 2017

S. Kumlin & A. Haugsgjerd, 'The welfare state and political trust: bringing performance back in', in: *Handbook on Political Trust*, S. Zmerli & T.W.G. van der Meer (red.), Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2017.

Van der Laan 2011

E.E. van der Laan, *Lessen uit de Noord/Zuidlijn*, Gemeente Amsterdam 2011.

Laws e.a. 2012

D.W. Laws, H. Wagenaar, G.J.A. van der Heijden, A. Kramer & D. Hogendoorn, *Publieke Beleidsbemiddeling*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2012.

Lawson & Teuben, BWKJ 2004

R.A. Lawson & K. Teuben, 'De redelijke termijn in het Nederlands burgerlijk procesrecht', *BW-krant Jaarboek* 2004, afl. 20, p. 153-189.

Lazare 2004

A. Lazare, *On Apology*, New York: Oxford University Press 2004.

Lazarev e.a. 2014

E. Lazarev, A. Sobolev, I.V. Sobolevia & B. Sokolov, 'Trial by Fire: A Natural Disaster's Impact on Support for the Authorities in Rural Russia' *World Politics* 2014, vol. 66(4): p. 641-668.

Lerende overheid 2006

Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2006/75.

Leventhal 1980

G.S. Leventhal, 'What should be done with equity theory? New approaches to the study of fairness in social relationships' in: K. Gergen, M. Greenberg & R. Willis (red.), *Social exchange: Advances in theory and research*, New York: Plenum Press 1980, p. 27-55.

Levi & Stoker 2000

M. Levi & L. Stoker, 'Political Trust and Trustworthiness', *Annual Review of Political Sciences* 2000, afl. 3, p. 475-507.

Lewicki & Bunker 1996

R.J. Lewicki & B.B. Bunker, 'Developing and Maintaining Trust in Work Relationships,' in *Trust in Organizations: Frontiers of Theory and Research*, R.M. Kramer & T.R. Tyler (red.), Thousand Oaks: Sage 1996.

Lewis & Weigert 1985

J.D. Lewis & A. Weigert, 'Trust as a Social Reality', *Social Forces* 1985, vol. 63:4, p. 967-985.

Lewis & Russell 2011

S.J. Lewis & A.J. Russell, 'Being embedded: A way forward for ethnographic research', *Ethnography* 2011, afl. 12 (3), p. 398-416.

Lind 1995

E.A. Lind, *Social conflict and social justice: Lessons from the social psychology of justice judgments* (oratie Leiden), 1995.

Lind 2018

E.A. Lind, 'Trust and fairness', in: *The Routledge Companion to Trust*, R.H. Searle, A-M. I. Nienaber & S.B. Sitkin (red.), New York: Routledge 2018.

Lind e.a. 1993

E.A. Lind, C.T. Kulik, M. Ambrose & M.V. de Vera Park, 'Individual and corporate dispute resolution. Using procedural fairness as a decision heuristic', *Administrative Science Quarterly* 38, 1993, p. 224-251.

Lind & Arndt 2016

E.A. Lind & C. Arndt, 'Perceived Fairness and Regulatory Policy: A Behavioural Science Perspective on Government-Citizen Interactions', *OECD Regulatory Policy Working Papers* 6. Parijs: OECD Publishing 2016.

Lind & Tyler 1988

E.A. Lind & T.R. Tyler, *The Social Psychology of Procedural Justice*, New York: Plenum Press 1988.

Lindenbergh 1998

S.D. Lindenbergh, *Smartengeld* (diss. Leiden), Rijksuniversiteit Leiden 1998.

Lindenbergh, WPNR 2010

S.D. Lindenbergh, 'Over wat schade is... en waarom het bij de vaststelling daarvan in de praktijk zo dikwijls mis gaat', *Weekblad voor Privaatrecht, Notariaat en Registratie* 2010/6867, p. 901-909.

Lindenbergh & Akkermans 2014

S.D. Lindenbergh & A.J. Akkermans, *Ervaringen met verhaal van schade. Van patiënten, verkeersslachtoffers, geweldsslachtoffers, burgers en werknemers*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2014.

Macleod 2018

M. Macleod, 'What makes interdisciplinarity difficult? Some consequences of domain specificity in interdisciplinary practice', *Synthese* 2018, vol. 195, p. 697-720.

Maes 2020

K. Maes, *Secundaire aansprakelijkheid, Een rechtsvergelijkend onderzoek naar de reikwijdte van de zorgplicht van beheerders van private ruimten* (diss. Utrecht), Boom juridisch 2020.

Van Manen, BR 2003

D. van Manen, 'Aanleg Noord/Zuidlijn en schademanagement', *Bouwwrecht* 2003, afl. 10, p. 865-871.

Marien & Hooghe 2011

S. Marien & M. Hooghe, 'Does political trust matter? An empirical investigation into the relation between political trust and support for law compliance', *European Journal of Political Research* 2011, vol. 50(2), p. 267-291.

Marseille & Harryvan 2012

A.T. Marseille & G.J. Harryvan, 'Afwikkeling van schadegeschillen over overheidshandelen in de praktijk', in: T. Barkhuysen, W. den Ouden & M.K.G. Tjepkema (red.), *Coulant Compenseren? Over overheidsaansprakelijkheid en rechtspolitiek*, Deventer: Kluwer 2012.

Marseille, Tolsma & De Graaf 2011

A.T. Marseille, H.D. Tolsma & K.J. de Graaf, *Prettig contact met de overheid 3: Juridische handreiking informele aanpak*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2011.

Marseille, Tolsma & De Graaf 2013

A.T. Marseille, H.D. Tolsma & K.J. de Graaf, *Prettig contact met de overheid 5: Juridische kwaliteit van de informele aanpak beoordeeld*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2013.

Mayer, Davis & Schoorman 1995

R.C. Mayer, J.H. Davis & F.D. Schoorman, 'An Integrative Model of Organizational Trust', *The Academy of Management Review* 1995, vol. 20:3, p. 709-734.

McKnight & Chervany 2001

D.H. McKnight & N.L. Chervany, 'Trust and distrust definitions: One bite at a time', in: *Trust in cyber-societies: Lecture notes in computer science*, R. Falcone, M. Singh, Y.H. Tan (red.), Berlin, Heidelberg: Springer 2001.

Van der Meer, *Democratic input, macroeconomic output* 2017

T.W.G. van der Meer, 'Democratic input, macroeconomic output and political trust', in: *Handbook on Political Trust*, S. Zmerli & T.W.G. van der Meer (red.), Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2017, p. 270-284.

Van der Meer, *Niet de kiezer*, 2017

T.W.G. van der Meer, *Niet de kiezer is gek*, Houten: Spectrum 2017.

Van der Meer, *Crisis of democracy*, 2017

T.W.G. van der Meer, 'Political trust and 'the crisis of democracy'', in: *Oxford Research Encyclopaedia on Politics*, ed. R.J. Dalton, New York: Oxford University Press 2017.

Van der Meer & Zmerli 2017

T.W.G. van der Meer & S. Zmerli, 'The deeply rooted concern with political trust', in: *Handbook on Political Trust*, S. Zmerli & T.W.G. van der Meer (red.), Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2017.

Van Meerkerk & Edelenbos 2014

I.F. van Meerkerk & J. Edelenbos, 'The Effects of Boundary Spanners on Trust and Performance of Urban Governance Networks: Findings from Survey Research on Urban Development Projects in The Netherlands', *Policy Sciences* 2014, vol. 47(3), p. 3-24.

Miller & Listhaug 1990

A.H. Miller & O. Listhaug, 'Political Parties and Confidence in Government: A Comparison of Norway, Sweden and the United States', *British Journal of Political Science* 1990, vol. 20(3), p. 357-386.

Miller e.a. 2008

T.R. Miller, T.D. Baird, C.M. Littlefield, G. Kofinas, F.S. Chapin III & C.L. Redman, 'Epistemological Pluralism: reorganizing interdisciplinary research', *Ecology and Society* 2008, vol. 13(2), p. 46-63.

Mind meld 2015

'Mind meld, Interdisciplinary science must break down barriers between fields to build common ground', *Nature* 2015, vol. 525, p. 289-290.

Möllering 2001

G. Möllering, 'The Nature of Trust: From Georg Simmel to a Theory of Expectation, Interpretation and Suspension', *Sociology* 2001, vol. 35, p. 403-20.

Mondak, Hayes & Canache 2017

J.J. Mondak, M. Hayes & D. Canache, 'Biological and psychological influences on political trust', in: *Handbook on Political Trust*, S. Zmerli & T.W.G. van der Meer (red.), Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2017, p. 143-159.

Mulder O&A 2017/65

F.A. Mulder, 'Normaal maatschappelijk risico bij nadeelcompensatie onder de Omgevingswet: nog steeds een ruimhartige regeling?', *Overheid & Aansprakelijkheid* 2017/65, afl. 3, p. 156-161.

Mulder 2009

J.D.W.E. Mulder, *Compensatie na geweld. Wie krijgen een vergoeding van het Schadefonds Geweldsmisdrijven en wat zijn de effecten van zo'n financiële vergoeding?* Tilburg: INTERVICT 2009.

Mulder, NJB 2010/229

J.D.W.E. Mulder, 'Hoe schadevergoeding kan leiden tot gevoelens van erkenning en gerechtigheid. Lessen uit de praktijk van het Schadefonds Geweldsmisdrijven', *Nederlands Juristenblad* 2010/229, afl. 5, p. 293-296.

Mulder 2013

J.D.W.E. Mulder, *Compensation. The victim's perspective* (diss. Tilburg), Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2013.

Nentjes NTB 2010/6

A. Nentjes, 'Planschade: het adviesbureau, de taxatiedeskundige en de rechter', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2010/6, afl. 2.

Nicholls & Picou 2013

K. Nicholls & J.S. Picou, 'The Impact of Hurricane Katrina on Trust in Government', *Social Science Quarterly* 2013, vol. 94(2) p. 344–361.

Noordegraaf-Eelens, Frissen & Van der Steen 2010

L.H.J. Noordegraaf-Eelens, P.H.A. Frissen & M.A. van der Steen, *De crisis van het vertrouwen en het vertrouwen na de crisis. De risico's van het vertrouwen op vertrouwen*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2010.

Nooteboom 2017

B. Nooteboom, *Vertrouwen: Opening naar een veranderende wereld*, Utrecht: Klement 2017.

Norris 2017

F.H. Norris, 'The conceptual framework of political support', in: *Handbook on Political Trust*, S. Zmerli & T.W.G. van der Meer (red.), Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2017.

Norris e.a. 2002

F.H. Norris, M.J. Friedman, P.J. Watson, C.M. Byrne, E. Diaz & K. Kaniasty, '60,000 disaster victims speak: Part I. An empirical review of the literature, 1981-2001', *Psychiatry* 2002, vol. 65, afl. 3, p. 207-239.

Norris, Friedman & Watson 2002

F.H. Norris, M.J. Friedman & P.J. Watson, '60,000 disaster victims speak: Part II. Summary and implications of the disaster mental health research', *Psychiatry* 2002, vol. 65, afl. 3, p. 240-260.

O'Hare, Bacow & Sanderson 1983

M. O'Hare, L. Bacow & D. Sanderson, *Facility siting and public opposition*, New York: Van Nostrand Reinhold 1983.

Omzien in verwondering 2 2020

Omzien in verwondering 2, Eindadvies, Den Haag: Adviescommissie uitvoering toelagen 12 maart 2020.

Onverplicht tegemoetkomen? 2014

Onverplicht tegemoetkomen? Enige handreikingen, Den Haag, Ministerie van Veiligheid en Justitie 2014.

Den Ouden 2012

W. den Ouden, 'De overgangssubsidie als smeermiddel bij frictiekosten. Nadeelcompensatie bij de beëindiging van langdurige subsidierelaties', in: T.

Barkhuysen, W. den Ouden & M.K.G. Tjepkema (red.), *Coulant Compenseren? Over overheidsaansprakelijkheid en rechtspolitiek*, Deventer: Kluwer 2012.

Den Ouden & Tjepkema NTB 2006/15

W. den Ouden & M.K.G. Tjepkema, 'Voor hetzelfde geld, Over de kwalificatie van publiekrechtelijke financiële verstrekkingen en hun wettelijk kader', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2006/15, afl. 4, p. 101-116.

Den Ouden, Tjepkema & Zijlstra NTB 2015/13

W. den Ouden, M.K.G. Tjepkema & S.E. Zijlstra, 'De tegemoetkoming geregeld', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2015/13, afl. 3, p. 100-110.

Over leven in de medische letselschadepraktijk 2008

Over leven in de medische letselschadepraktijk; een onderzoek naar de positie van de patiënt en de rol van de ketenpartners tijdens de afhandeling van een medische letselschadezaak. Hilversum: Stichting de Ombudsman 2008.

Paauw-Fikkert, Six & Robben 2014

L.A.V. Paauw-Fikkert, F.E. Six & P.B.M. Robben, 'Vertrouwen in toezichtbeleid', *Beleid & Maatschappij* 2014, afl. 41:3, p. 185-204.

Peeters BR 2005/192

C.G.J.M. Peeters, 'Het Schadeschap HSL-Zuid, A16 en A4 'Een boeiende en interessante bestuurlijke trouvaille'', *Bouwrecht* 2005/192, p. 865 e.v.

Pol 2016

L.R. Pol, 'Verstand van Weerstand', *Tabula Rasa* 2016.

Pol & Swankhuisen 2020

L.R. Pol & C. Swankhuisen, *Overheidscommunicatie, Een gedragswetenschappelijke aanpak*, Bussum: Coutinho 2020, p. 162-179.

Polak 2012

J.E.M. Polak, 'Overheidsaansprakelijkheid: iets apart?' in: T. Barkhuysen, W. den Ouden & M.K.G. Tjepkema (red.), *Coulant Compenseren? Over overheidsaansprakelijkheid en rechtspolitiek*, Deventer: Kluwer 2012.

Polak e.a. O&A 2002

J.E.M. Polak, B.J. Schueler, B.P.M. van Ravels, R.J.G.M. Widdershoven, A.A. van Rossum & C. Waling, 'Overheidsaansprakelijkheid anno 2002: de stand van de rechtsontwikkeling', *Overheid & Aansprakelijkheid* 2002, afl. 1, p. 2-14.

Polak e.a. O&A 2008/48

J.E.M. Polak, B.P.M. van Ravels, A.A. van Rossum, B.J. Schueler, M.K.G. Tjepkema, C. Waling & R.J.G.M. Widdershoven, 'Overheidsaansprakelijkheid anno 2008: de stand van de rechtsontwikkeling', *Overheid & Aansprakelijkheid* 2008/48, afl. 2A, p. 101-126.

Popper 1981

F.J. Popper, 'Siting LULUs', *Planning* 1981, vol. 47(4), p. 12-15.

Van Prooijen e.a. 2006

J-W. van Prooijen, K. van den Bos, E.A. Lind & H.A.M. Wilke, 'How do people react to negative procedures? On the moderating role of authority's biased attitudes', *Journal of Experimental Psychology* 2006, afl. 42, p. 632-645.

Putnam 1995

R. Putnam, 'Bowling Alone: America's Declining Social Capital', *Journal of Democracy* 1995, vol. 6(1), p. 65-78.

Putnam 2000

R. Putnam, *Bowling Alone: The collapse and revival of American community*, New York: Simon & Schuster 2000.

PytlikZillig & Kimbrough 2016

L.M. PytlikZillig & C.D. Kimbrough, 'Consensus on Conceptualizations and Definitions of Trust: Are We There Yet?', in: *Interdisciplinary Perspectives on Trust*, E. Shockley, T.M.S. Neal, L.M. PytlikZillig & B.H. Bornstein (red), Cham: Springer 2016.

Rabe 1994

B.G. Rabe, *Beyond NIMBY: Hazardous waste siting in Canada and the United States*. Washington: Brookings Institute 1994.

Van Ravels JBPLus 2009/130

B.P.M. van Ravels, 'Het nadeelcompensatiedoolhof. Een beschouwing over procedurele wegen die tot nadeelcompensatie kunnen leiden', *JBPlus* 2009/130, afl. 3, p. 130-161.

Van Ravels 2012

B.P.M. van Ravels, 'Harde en snelle' regels bij de afbakening van het normale maatschappelijke risico?', in: T. Barkhuysen, W. den Ouden & M.K.G. Tjepkema (red.), *Coulant Compenseren? Over overheidsaansprakelijkheid en rechtspolitiek*, Deventer: Kluwer 2012.

Regels en ruimte 2020

Regels en ruimte – Verkenning maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte, bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 29362, nr. 282.

Relis 2007

T. Relis, "It's Not About the Money!", *University of Pittsburgh Law Review* 2007, vol. 68, afl. 3, p. 701-746.

Rijnja 2012

G.W. Rijnja, *Genieten van weerstand* (diss. Twente), 2012.

Rijnja 2018

G.W. Rijnja, 'Dilemmalogica: leg het probleem op tafel', *C* 2018, afl. 3, p. 12-14.

Rijnhout NTBR 2017/39

R. Rijnhout, 'Alternatieve vergoedingssystemen in personenschadezaken en slachtofferbehoeften', *Nederlands Tijdschrift voort Burgerlijk Recht* 2017/39, afl. 9.

Rittel & Webber 1973

H.W.J. Rittel & M.M. Webber, 'Dilemmas in a general theory of planning', *Policy Sciences* 1973, afl. 4(2), p. 155-169.

Rivetti & Cavatorta 2017

P. Rivetti & F. Cavatorta, 'Functions of political trust in authoritarian settings', in: *Handbook on Political Trust*, S. Zmerli & T.W.G. van der Meer (red.), Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2017, p. 53-68.

Robbennolt 2003

J.K. Robbennolt, 'Apologies and legal settlement', *Michigan Law Review* 2003, vol. 102, p. 460-516.

Robbennolt 2006

J.K. Robbennolt, 'Apologies and settlement levers', *Journal of Empirical Legal Studies* 2006, vol. 3, p. 333-373.

Robers 2000

N. Roberts, 'Wicked problems and network approaches to resolution', *International public management review* 2000, vol. 1(1), p. 1-19.

Rodríguez e.a. 2007

H. Rodríguez, W. Díaz, J.M. Santos & B.E. Aguirre, 'Communicating Risk and Uncertainty: Science, Technology, and Disasters at the Crossroads', in *Handbook of Disaster Research*, H. Rodríguez, E.L. Quarantelli & R.R. Dynes (red.), New York: Springer 2007.

Roozendaal O&A 2019/58

B.J.P.G. Roozendaal, 'De prejudiciële beslissing van de Hoge Raad aardbevingsschade Groningen, De formele rechtskracht op de helling?', *Overheid & Aansprakelijkheid* 2019/58, afl. 4, p. 117-123.

Rousseau e.a. 1998

D. Rousseau, S. Sitkin, R. Burt & C. Camerer, 'Not So Different After All: A Cross-Discipline View of Trust', *Academy of Management Review*, 1998, vol. 23(3), p. 393-404.

Roux-Dufort 2000

C. Roux-Dufort, 'Why Organizations Don't Learn from Crises: the Perverse Power of Normalization', *Review of Business* 2000, vol. 21(3), p. 25-30.

Sanderink & Schlössels NJB 2019/2694

D.J.G. Sanderink & R.J.N. Schlössels, 'Slaat de Hoge Raad nieuwe bressen in het bastion van de formele rechtskracht?', *Nederlands Juristenblad* 2019/2694, afl. 43, p. 3224-3230.

Sandman 1993

P.M. Sandman, *Responding to Community Outrage: Strategies for Effective Risk Communication*, Falls Church: American Industrial Hygiene Association 1993.

Sandman 2006

P.M. Sandman, 'Crisis Communication Best Practices: Some Quibbles and Additions', *Journal of Applied Communication Research* 2006, vol. 34(3), p. 257-262.

Schaap 2018

D.P. Schaap, *The police, the public, and the pursuit of trust. A cross-national, dynamic study of in the police and police trust-building strategies* (diss. Nijmegen), Eleven International Publishing 2018.

Scheltema 2015

M. Scheltema, 'Bureaucratische rechtsstaat of responsieve rechtsstaat?', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2015/37, afl. 9, p. 287-289.

Scheltema NTB 2018/57

M. Scheltema, 'Handleiding nadeelcompensatie: best practices in de responsieve rechtsstaat', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2018/57, afl. 8, p. 349-352.

Scherpenisse 2019

K.J. Scherpenisse, *Tucht van de tijd, Over het tijdigen van bestuur en beleid* (diss. Utrecht), Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur 2019.

Schively 2007

C. Schively, 'Understanding the NIMBY and LULU Phenomena: Reassessing Our Knowledge Base and Informing Future Research', *Journal of Planning Literature* 2007, vol. 21(3), p. 259-263.

Schlössels NTB 2020/170

R.J.N. Schlössels, 'Het ongrijpbare burgerperspectief...', *NTB* 2020/170, afl. 7, p. 363-366.

Schmeets 2017

H. Schmeets, *Vertrouwen in elkaar en in de samenleving*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (Working Paper 26) 2017.

Schmeets 2018

H. Schmeets, *Vertrouwen op de kaart*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek Statistische trends 2018.

Schmidt, Boersma & Groenewegen 2018

A.J. Schmidt, F.K. Boersma & P. Groenewegen, 'Management strategies in response to an institutional crisis: The case of earthquakes in the Netherlands', *Public Administration* 2018, afl. 96, p. 513-527.

Scholtes 2012

H.H.M. Scholtes, *Transparantie, icoon van een dolende overheid* (diss. Tilburg), Den Haag: Textera 2012.

Schueler JBPlus 2004

B.J. Schueler, 'Het labyrint rond de schatkist. De verhouding tussen de burgerlijke rechter en de bestuursrechter', *Jurisprudentie Bestuursrecht plus* 2004, afl. 2, p. 83-102.

Schueler 2006

B.J. Schueler, 'Tussen pech en onrecht. Treedt de overheidsaansprakelijkheid buiten haar oevers?' in: *Op tegenspraak. Opstellen voor prof.mr. L.J.A. Damen*, K.J. de Graaf, A.T. Marseille & H. Winter (red.), Den Haag: BJu 2006.

Searle, Nienaber & Sitkin 2018

R.H. Searle, A-M. I. Nienaber & S.B. Sitkin (red.), *The Routledge Companion to Trust*, New York: Routledge 2018.

Shapiro, Buttner & Barry 1994

D.L. Shapiro, E.H. Buttner & B. Barry, 'Explanations: What factors enhance their perceived adequacy?', *Organizational behavior and human decision processes* 1994, afl. 58, p. 346-368.

Shibutani 1966

T. Shibutani, *Improvised News: A Sociological Study of Rumor*, New York: The Bobbs-Merill Company, 1966.

Shockley e.a. 2016

Interdisciplinary Perspectives on Trust, E. Shockley, T.M.S. Neal, L.M. PytlikZillig & B.H. Bornstein (red), Cham: Springer 2016.

Siebers 2020

V.M. Siebers, *A journey to unravel citizen engagement: 21st century practices from Dutch, Danish and South African municipalities* (diss. VU), 2020.

Six 2010

F.E. Six, 'Vertrouwen in toezicht', *Tijdschrift voor Toezicht* 2010, afl. 4:1, p. 6-26.

Slovic 2000

P. Slovic, 'Perceived Risk, Trust and Democracy' in *The Perception of Risk*, P. Slovic (red.), Trowbridge: Cromwell Press 2000.

Solidariteit met beleid 2004

Solidariteit met beleid. Aanbevelingen over financiële tegemoetkomingen bij rampen en calamiteiten, Den Haag: Commissie tegemoetkomingen bij rampen en calamiteiten 2004.

Van der Steen 2013

M.A. van der Steen, “Het denken beïnvloeden’: een interview met Winnie Sorgdrager over de binnenkant van onderzoekscommissies’, *Bestuurskunde* 2013, afl. 22 (4), p. 55-58.

Van der Steen 2016

M.A. van der Steen, *Tijdig Bestuur, Strategisch omgaan met voorspelbare verrassingen* (oratie Rotterdam), Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur 2016.

Steinmetz 2013

S. Steinmetz, *De brievenbus van Mevrouw De Vries*, Amsterdam: Atlas Contact 2013.

Susskind & Cruikshank 1987

L. Susskind & J.L. Cruikshank, *Breaking the Impasse: Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*, New York: Basic Books 1987.

Taekema & Van Klink, NJB 2009/1993

H.S. Taekema & B.M.J. van Klink, ‘Dwarsverbanden; Interdisciplinair onderzoek in rechtswetenschap’, *Nederlands Juristenblad* 2009/1993, afl. 39, p. 2559-2566.

Taylor 1992

C. Taylor, *Multiculturalism and the politics of recognition*, Princeton: Princeton University Press 1992.

Teisman, De Bruijn & Edelenbos 2004

G.R. Teisman, J.A. De Bruijn & J. Edelenbos, ‘Conclusies’ in *Meervoudig ruimtegebrek en het management van meerstemmige processen*, J.A. De Bruijn, G.R. Teisman, J. Edelenbos & W.W. Veeneman (red.), Utrecht: Lemma 2004.

Thaler & Sunstein 2008

R.H. Thaler & C.R. Sunstein, *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*, New Haven: Yale University Press 2008.

Theiss-Morse & Barton 2017

E. Theiss-Morse & D-G. Barton, ‘Emotion, cognition, and political trust’, in: *Handbook on Political Trust*, S. Zmerli & T.W.G. van der Meer (red.), Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2017, p. 160-175.

Thibaut & Walker 1975

J.W. Thibaut & L. Walker, *Procedural Justice: A Psychological Analysis*, New York: Halsted Press 1975.

Thibaut & Walker 1978

J.W. Thibaut & L. Walker, 'A Theory of Procedure', *California Law Review* 1978, vol. 66, afl. 3, p. 541-566.

Thomassen, Andeweg & Van Ham 2017

J.A. Thomassen, R.B. Andeweg & C. van Ham, 'Political trust and the decline of legitimacy debate: a theoretical and empirical investigation into their inter-relationship' in: *Handbook on Political Trust*, S. Zmerli & T.W.G. van der Meer (red.), Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2017.

Tiemeijer 2006

W.L. Tiemeijer, *Het geheim van de burger. Over staat en opinieonderzoek* (diss. Tilburg) 2006.

Tjepkema 2010

M.K.G. Tjepkema, *Nadeelcompensatie op basis van het égalitébeginsel. Een onderzoek naar nationaal, Frans en Europees recht* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2010.

Tjepkema, NTB 2014/3

M.K.G. Tjepkema, 'Tegemoetkomingen van overheidswege: ongeregeld en ondoorzichtig bestuur anno 2014', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2014/3, afl. 1, p. 18-30.

Tjepkema 2016

M.K.G. Tjepkema, 'De Wouwse Tol. Nadeelcompensatie op grond van het beginsel 'égalité devant les charges publiques'' in: T. Barkhuysen, J.E.M. Polak, B.J. Schueler & R.J.G.M. Widdershoven (red.), *AB Klassiek, Standaarduitspraken bestuursrecht, opnieuw en thematisch geannoteerd*, Deventer: Wolters Kluwer 2016.

Tjepkema & Huijts 2019

M.K.G. Tjepkema & J.H.M. Huijts, 'Nadeelcompensatie in het schemergebied tussen rechtmatige en onrechtmatige overheidsdaad', p. 193-202 in: *25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid*, T. Barkhuysen, A.T. Marseille, W. den Ouden, J.A.F. Peters & R.J.N. Schlössels (red.), Deventer: Wolters Kluwer 2019.

Tversky & Kahneman 1974

A.N. Tversky & D. Kahneman, 'Judgment Under Uncertainty: Heuristics and Biases', *Science* 1974, vol. 185:5157, p. 1124-1131.

Tyler 1986

T.R. Tyler, 'Conditions leading to value-expressive effects in judgments of procedural justice. A test of four modes', *Journal of Personality and Social Psychology*, 52, 1986, p. 333-344.

Tyler 1990

T.R. Tyler, *Why do people obey the law?* New Haven: Yale University Press 1990.

Tyler 2006

T.R. Tyler, 'Psychological perspectives on legitimacy and legitimation', *Annual Review of Psychology* 2006, vol. 57(2), p. 1-26.

Tyler e.a. 1997

T.R. Tyler, R.J. Boeckmann, H.J. Smith & Y.J. Hung (red.), *Social Justice in a Diverse Society*, Oxford: Westview Press 1997.

Tyler & Degoe 1996

T.R. Tyler & P. Degoe, 'Trust in Organizational Authorities: The Influence of Motive Attributions on Willingness to Accept Decisions,' in *Trust in Organizations: Frontiers of Theory and Research*, R. Kramer & T.R. Tyler (red.), Thousand Oaks: Sage 1996.

Tyler & Thorisdottir 2003

T.R. Tyler & H. Thorisdottir, 'A psychological perspective on compensation for harm: Examining the September 11th Victim Compensation Fund', *DePaul Law Review* 2003, afl. 53, p. 355-391.

Uslaner 2012

E.M. Uslaner, 'Income equality in the United States fuels pessimism and threatens social cohesion', *Center for American Progress* 2012.

Uslaner 2017

E.M. Uslaner, 'Political trust, corruption, and inequality', in: *Handbook on Political Trust*, S. Zmerli & T.W.G. van der Meer (red.), Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2017.

Uslaner 2018

E.M. Uslaner (red.), *The Oxford Handbook on Social and Political Trust*, New York: University of Oxford Press 2018.

Uslaner & Yamamura 2016

E.M. Uslaner & E. Yamamura, *Disaster and political trust: The Japan Tsunami and Earthquake of 2011*, Munich Personal RePEc Archive 2016.

Veiligheid en vertrouwen 2011

Veiligheid en vertrouwen, Den Haag; Raad voor het Openbaar Bestuur 2011.

Van der Velden, Koetsenruijter & Euwema 2010

L. van der Velden, C. Koetsenruijter & M. Euwema (red.), *Prettig contact met de overheid 2: Eindrapportage pioniertraject mediationvaardigheden, resultaten analyses & aanbevelingen*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2010.

Van Velthoven, RMThemis 2011

B.C.J. van Velthoven, 'Over het relatieve belang van een eerlijke procedure: procedurele en distributieve rechtvaardigheid in Nederland', *Rechtsgeleerd Magazijn Themis* 2011, 1, p. 7-16.

Verburg, TC 2013

D.A. Verburg, 'De nieuwe zaaksbehandeling van de bestuursrechter', *Tijdschrift Conflicthantering* 2013, nr. 3, p. 19-23.

Verburg 2019

D.A. Verburg, *Bestuursrechtspraak in balans, Bejegening, beslechting en bewijs* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom juridisch 2019.

Vertrouwen in burgers 2012

Vertrouwen in burgers, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2012/88.

Vertrouwen verdient, verdiend vertrouwen 2014

Vertrouwen verdient, verdiend vertrouwen, Visies op geschilbeslechting door de overheid, A.T. Marseille & L. van der Velden (red.), Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2014.

Vindrola-Padros e.a. 2017

C. Vindrola-Padros, T. Pape, M. Utley & N.J. Fulop, 'The role of embedded research in quality improvement: a narrative review', *BMJ Quality & Safety* 2017, vol. 26, p. 70-80.

De Vries, Zijlstra & Grimmelikhuijsen 2017

F. de Vries, W. Zijlstra & S.G. Grimmelikhuijsen, 'Wat is het effect van transparante toezichthouders op het vertrouwen van de burger? Een experimentele studie', *Beleid en Maatschappij* 2017, afl. 44:1, p. 5-26.

Van de Walle 2004

S. van de Walle, *Perceptions of Administrative Performance: The Key to Trust in Government?* Leuven: K.U. Leuven 2004.

Van de Walle & Six 2014

S. van de Walle & F. Six, 'Trust and Distrust as Distinct Concepts: Why Studying Distrust in Institutions is Important', *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 2014, vol. 16(2), p. 158-174.

Warren 1999

M.E. Warren, 'Democratic theory and trust', in: *Democracy and Trust*, M.E. Warren (red.), Cambridge: Cambridge University Press 1999, p. 310-345.

Wever 2020

M. Wever, *Kwaliteit van bestuursrechtelijke bezwaarprocedures* (diss. Groningen), 2020.

White 2006

B.T. White, 'Say You're Sorry: Court-Ordered Apologies as a Civil Rights Remedy', *Cornell Law Review* 2006, afl. 91, p. 1261-1311.

Wijntjens, WPNR 2016/7092

L.A.B.M. Wijntjens, 'Excuses en aansprakelijkheid: In hoeverre en op welke wijze beïnvloeden excuses het oordeel van de rechter?' *Weekblad voor Privaatrecht, Notariaat en Registratie* 2016/7092, p. 82-88.

Wijntjens 2020

L.A.B.M. Wijntjens, *Als ik sorry zeg, beken ik dan schuld? Over het aanbieden van excuses in de civiele procedure en de medische tuchtprocedure* (diss. Tilburg), Den Haag: Boom juridisch 2020.

Weten is nog geen doen 2017

Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2017/97.

Yin 2013

R. K. Yin, *Case Study Research: Design and Methods*, Los Angeles: Sage 2013.

Van Zelst, NJB 2018/1999

B. van Zelst, 'Over de noodzaak van een beter geïnformeerde en bredere discussie over geschiloplossing', *Nederlands Juristenblad* 2018/1999, afl. 38, p. 2893-2897.

Zmerli & Van der Meer 2017

S. Zmerli & T.W.G. van der Meer (red.), *Handbook on Political Trust*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2017.

Zmerli & Newton 2017

S. Zmerli & K. Newton, 'Objects of political and social trust: scales and hierarchies', in: *Handbook on Political Trust*, S. Zmerli & T.W.G. van der Meer (red.), Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2017, p. 104-124.

Van Zutphen 2018

R.F.B. van Zutphen, *Zoals de waard is vertrouwt hij zijn gasten*, preadvies VAR 2018-3, Deventer: Wolters Kluwer 2018.

Van Zuydam 2018

S. van Zuydam, *The credibility challenge of political leaders: Enacting competence, trustworthiness, and caring* (diss. Tilburg) 2018.

Zwart-Hink NJB 2017/2032

A.M. Zwart-Hink, 'Moet wie excuses aanbiedt ook schade vergoeden? Mythe en werkelijkheid over het verband tussen excuses en aansprakelijkheid', *Nederlands Juristenblad* 2017/2032, afl. 38, p. 2800-2808.

Jurisprudentieregister

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

ABRvS 24 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY0993.

ABRvS 29 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:188 (concl. A-G R.J.G.M. Widdershoven), *BNB* 2015/33, m.nt. J.A.R. van Eijdsden.

College van Beroep voor het bedrijfsleven

CBb 21 december 2017, ECLI:NL:CBB:2017:414, m.nt. R. Ortlep.

Centrale Raad van Beroep

CRvB 10 januari 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:128, *AB* 2018/90, m.nt. R. Ortlep.

Hoge Raad

HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278, *JB* 2019/158, m. nt. Sanderink.

Lijst van aangehaalde literatuur: casus
aanleg Noord/Zuidlijn
Literatuurlijst

Artemis 2013

E. Artemis, 'Noord/Zuidlijn wint Amsterdamse Communicatie Award', Logeion.nl 4 juli 2013.

Baetens 2012

T. Baetens, *De ingenieur en de buurman. Communicatie rondom de aanleg van de Noord/Zuidlijn*, Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling 2012.

Beemster 2019

R. Beemster, '17 Nederlandse winnaars bij de Webby Awards', Adformatie.nl 23 april 2019.

Van der Berg, *De VijzelCourant* juli 2018

E. van der Berg, 'Als je huis verzakt...', *De VijzelCourant* 8^e jaargang nr. 2, juli 2018.

Van Bers 2018

R. van Bers, 'Tijdlijn: Terugblik op het advies van de commissie Veerman', Noordzuidlijnkennis.net 8 maart 2018.

Beusekamp, *De Volkskrant* 24 december 2008

W. Beusekamp, 'Misschien wel nooit meer naar huis; Kerstmis 2008', *De Volkskrant* 24 december 2008.

Biersteker, *Het Parool* 6 september 2013

D. Biersteker, 'Onderste boven', *Het Parool* 6 september 2013.

Van der Bilt, Gerdes & Minderhoud 2019

P. van der Bilt, E. Gerdes & S. Minderhoud, *Second opinion decharge Noord/Zuidlijn*, Rotterdam: Rebel Economics & Transactions bv 17 mei 2019.

Boon, *NRC Handelsblad* 1 december 2012

L. Boon, 'Boorwerk Noord-Zuidlijn afgerond – 'eerste metro rijdt in 2017'', *NRC Handelsblad* 1 december 2012.

Claus, Trouw 22 januari 2019

S. Claus, 'De Amsterdamse Noord-Zuidlijn een halfjaar na opening: flop of succes?', *Trouw* 22 januari 2019.

Commissie-Sorgdrager 2005

Commissie Sorgdrager, *De Prijs van Mobiliteit: Bestuur, management en kostenbeheersing bij de Noord/Zuidlijn* (rapport van de Onafhankelijke Commissie van Deskundigen), Amsterdam: 1 juni 2005.

Commissie-Veerman 2009

Commissie Veerman, *Bouwen aan verbinding: De Noord/Zuidlijn Amsterdam. Advies van de onafhankelijke Commissie Veerman over de toekomst van de Noord/Zuidlijn te Amsterdam*, Amsterdam: 2 juni 2009.

Couzy, Het Parool 11 februari 2005

M. Couzy, 'Schade N/Z-lijn nog niet vergoed', *Het Parool* 11 februari 2005.

Couzy, Het Parool 12 februari 2005

M. Couzy, 'Eerste ontslagen op het Rokin zijn al gevallen', *Het Parool* 12 februari 2005.

Couzy, Het Parool 10 augustus 2005

M. Couzy, 'Modezaak Streetlife Fashion in Ferdinand Bol eist via Raad van State 75 mille', *Het Parool* 10 augustus 2005.

Damen, Het Parool 2 januari 2010

T. Damen, 'Probleemtracé NZ-lijn al in 1991 bepaald', *Het Parool* 2 januari 2010.

Damen, Het Parool 29 maart 2010

T. Damen, 'IJsfeest als pleister op de wonde', *Het Parool* 29 maart 2010.

Damen, Het Parool 1 mei 2010

T. Damen, 'Een bouwer moet als een fatsoenlijke buurman zijn', *Het Parool* 1 mei 2010.

De diepte in. Een leergeschiedenis van de drie diepe stations van de Noord/Zuidlijn 2016

De diepte in. Een leergeschiedenis van de drie diepe stations van de Noord/Zuidlijn, Gemeente Amsterdam, Metro en Tram 2016.

Derksen 2013

W. Derksen, 'De Noord/Zuidlijn: ook het project is politiek', Noordzuidlijnkennis. net 10 juni 2013.

Detmar & Sheerazi 2009

H. Detmar & A. Sheerazi, Memo aan gemeenteraadscommissie Verkeer & Vervoer, Memo 'Bewonerscommunicatie en leefbaarheidsbeleid', 17 november 2009.

Detmar & Witten 2012

H. Detmar & B. Witten, 'Uitkomsten onderzoek leefbaarheidsmaatregelen Dienst Noord/Zuidlijn', notitie t.b.v. Commissie Verkeer en Vervoer, 2 maart 2012.

Dijk, *Het Parool* 20 juli 2018

P. Dijk, 'Met trots nam ik afscheid van de Noord/Zuidlijn', *Het Parool* 20 juli 2018.

***Dik water. Tunnelboren voor de Noord/Zuidlijn* 2013**

Dik water. Tunnelboren voor de Noord/Zuidlijn 2010-2012, Gemeente Amsterdam, Dienst Metro 2013.

Doeswijk, *De VijzelCourant* februari/maart 2016

P. Doeswijk, 'Voorwoord, Beloftes', *De VijzelCourant* 6e jaargang nr. 1 februari/maart 2016.

Doeswijk, *De VijzelCourant* september 2016

P. Doeswijk, 'Brief aan de burgemeester', *De VijzelCourant* 6e jaargang nr. 3 september 2016.

Doeswijk & Jansen, *De VijzelCourant* oktober/november 2011

P. Doeswijk & J. Jansen, 'Cees Veerman waakt over de bouw van de metro, 'Het moet secuur en goed'', *De VijzelCourant* 1e jaargang nr. 4 oktober/november 2011.

Doeswijk & Jansen, *De VijzelCourant* december 2013/januari 2014

P. Doeswijk & J. Jansen, 'Interview Peter van Dijk: 'Planning blijft onveranderd'', *De VijzelCourant* 3e jaargang nr. 6, december 2013/januari 2014.

Duursma, *NRC* 28 maart 2020

M. Duursma, 'Zuidasdok moet door, ongeacht meerkosten', *NRC* 28 maart 2020.

Van Eck 2011

V.L. van Eck, *Noord/Zuidlijn. Omgevingsmanagement gedurende de uitvoering bij Station Vijzelgracht*, Erasmus Universiteit Rotterdam 2011.

Elink Schuurman & Sheerazi 2013

F. Elink Schuurman & A. Sheerazi, *Visiedocument webstrategie Dienst Metro/Noord/Zuidlijn*, Gemeente Amsterdam, Dienst Metro 11 juni 2013.

Elink Schuurman en Sheerazi 2018

F. Elink Schuurman & A. Sheerazi, 'Schiet eens op!!', *schieteensop.amsterdam*, januari 2018.

Elsinghorst 2010

E. Elsinghorst, 'Alex Sheerazi (Noord/Zuidlijn) is Communicatieman van het Jaar 2010', *Adformatie*, 8 december 2010.

Engelen, *Het Parool* 17 januari 2004

M. Engelen, 'Klusjesman die maatwerk wil leveren; Nieuwe directeur van project NZ-lijn is optimist', *Het Parool* 17 januari 2004.

Enquêtecommissie Noord/Zuidlijn 2009

Rapport van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn, Gemeenteraad Amsterdam: 15 december 2009.

'Even voorstellen: Peter Doeswijk, 'Op m'n plek', *De VijzelCourant* april/mei 2015

'Even voorstellen: Peter Doeswijk, 'Op m'n plek', *De VijzelCourant* 5e jaargang nr. 2 april/mei 2015.

Gemeente Amsterdam 2019

Gemeente Amsterdam, *De Noord/Zuidlijn. Centraal in het metronet van Amsterdam en verbindend met de regio. Eindrapportage en décharge van een project met een roerige geschiedenis*, 17 mei 2019.

Gemeentelijke Ombudsman 2008

Gemeentelijke Ombudsman, *Noord/Zuidlijn Vijzelgracht, Deel 1: Verzakking van wevershuizen op 19 juni 2008*, Amsterdam: 29 oktober 2008, RA0830757.

Gemeentelijke Ombudsman 6 maart 2009

Gemeentelijke Ombudsman, *Noord/Zuidlijn Vijzelgracht, Deel 2: Verzakking van wevershuizen op 10 september 2008*, Amsterdam: 6 maart 2009, RA0935213.

Gemeentelijke Ombudsman 3 december 2009

Gemeentelijke Ombudsman, *Noord/Zuidlijn Vijzelgracht, Deel 3: Afhandeling gevolgen verzakkingen*, Amsterdam: 3 december 2009, RA0944776.

Gemeenteraad Amsterdam 2012

Agendapunt gemeenteraadscommissievergadering 'Projectcommissariaat Noord-Zuidlijn; uitbreiding werkzaamheden en aanpassing Reglement voor het Projectcommissariaat', 13 november 2012.

Goense 2015

B. Goense, *The next step to stakeholder engagement – the value created by fringe stakeholders in the construction of the Noord/Zuidlijn*, University of Amsterdam 2015.

Grinwis, Hooyman & Van Kesteren 2015

P. Grinwis, M. Hooyman & T. Van Kesteren, *Werken aan verbinding. Het effect van de schadeafhandeling als gevolg van de aanleg van de Noord/Zuidlijn. Eindrapportage Positionering Schadebureau*, Gemeente Amsterdam/Grinwis Zonneveld 28 oktober 2015.

Hannema, *De Volkskrant* 17 april 2019

K. Hannema, 'Erkenning na veel tegenslagen: Noord-Zuidlijn wint Amsterdamse Architectuurprijs', *De Volkskrant* 17 april 2019.

Hannema, *De Volkskrant* 17 mei 2019

K. Hannema, 'Noord-Zuidlijn beste gebouw van Nederland: 'Overwinning op het Amsterdamse metrotrauma'', *De Volkskrant* 17 mei 2019.

Herikhuisen 2015

J. Herikhuisen, *Evaluatie fonds leefbaarheid. Een evaluatieonderzoek binnen de Gemeente Amsterdam naar het functioneren én de waardering van het compensatiefonds dat na 2004 'de wonden van de Noord/Zuidlijn' moest gaan verzachten*, Hogeschool van Amsterdam 2015.

Ten Heuvelhof & Van der Heijden, *Tijdschrift voor Bouwrecht* 2010/161

E.F. ten Heuvelhof & J. van der Heijden, 'Noord/Zuidlijn Amsterdam', *Tijdschrift voor Bouwrecht* 2010/161.

Hofman, *NRC* 13 november 2020

F. Hofman, 'Akkoord over 1 miljard euro voor Amsterdams openbaar vervoer', *NRC* 13 november 2020.

Hoitink, *Overheid & Aansprakelijkheid* 2010/3

J. Hoitink, 'Behoorlijk omgaan met schadeclaims: wees coulant, maar met verstand', *Overheid & Aansprakelijkheid* 2010/3.

Hoogenboom 2018

M. Hoogenboom, 'Hoe de Noord/Zuidlijn de media beheerst sinds 1968', *OBI4wan* 6 februari 2018.

Van der Horst, *De Metromonologen* (online, bijgewerkt 9 oktober 2011).

D. van der Horst, *De Metromonologen* (online, bijgewerkt 9 oktober 2011): <https://dickhrst.home.xs4all.nl/stndp/menn/geschnzl.html>

Huisman, *Het Parool* 17 februari 2017

J. Huisman, 'De rode loper: ook bovengronds stuit je op allure', *Het Parool* 17 februari 2017.

***Instellingsbesluit Projectcommissariaat* 2009**

Instellingsbesluit Projectcommissariaat, Raadscommissie voor Verkeer, Vervoer en Infrastructuur, Dienstverlening, Volkshuisvesting en Monumenten, Gemeente Amsterdam 23 september 2009.

Karman, *Het Parool* 9 november 2010

J. Karman, 'Riool verzakt door NZ-lijn; Scheldeplein krijgt bovengronds noodriool', *Het Parool* 9 november 2010.

Kikken, ANP 11 september 2008

T. Kikken, 'Schade aan panden Vijzelgracht nog onbekend', *Algemeen Nederlands Persbureau* 11 september 2008.

Kikken, ANP 7 juni 2011

T. Kikken, 'Schadebureau Noord-Zuidlijn te langzaam', *Algemeen Nederlands Persbureau* 7 juni 2011.

Kikken, ANP 14 februari 2012

T. Kikken, 'Ondernemer naar rechter om Noord-Zuidlijn (3)', *Algemeen Nederlands Persbureau* 14 februari 2012.

Van Klinken, ANP 20 juni 2008

Van Klinken, 'Eerste bewoners Vijzelgracht mogen terug', *Algemeen Nederlands Persbureau*, 20 juni 2008.

Klipp, Het Parool 20 november 2001

M. Klipp, 'Aan de grond door de Noord/Zuidlijn; Lijdensweg ontwerper op het Rokin', *Het Parool* 20 november 2001.

Koops, Het Parool 23 december 2017

R. Koops, 'Geen Noord/Zuidlijn naar Schiphol, wel sprinters', *Het Parool* 23 december 2017.

Koops, Het Parool 18 oktober 2018

R. Koops, 'GroenLinks stelt voorwaarden aan doortrekken N/Z-lijn', *Het Parool* 18 oktober 2018.

Kreling, NRC Handelsblad 20 juli 2004

T. Kreling, 'Schelden met Amsterdamse termen; Overlast door aanleg van nieuwe metrolijn in Amsterdam', *NRC Handelsblad* 20 juli 2004.

Kruyswijk, Het Parool 26 september 2018

M. Kruyswijk, 'Amsterdammers kiezen Noord/Zuidlijn in plaats van tram', *Het Parool*, 26 september 2018.

Kwartaalverslag nr. 57 over het tweede kwartaal 2008 2008

Kwartaalverslag nr. 57 over het tweede kwartaal 2008, Gemeente Amsterdam Dienst Noord/Zuidlijn 2008.

Kwartaalverslag nr. 60 over het eerste kwartaal 2009 2009

Kwartaalverslag nr. 60 over het eerste kwartaal 2009, Gemeente Amsterdam Dienst Metro 2009.

Kwartaalverslag nr. 64 over het eerste kwartaal 2010 2011

Kwartaalverslag nr. 64 over het eerste kwartaal 2010, Gemeente Amsterdam Dienst Noord/Zuidlijn 2011.

Kwartaalverslag nr. 75 over het vierde kwartaal 2012 2013

Kwartaalverslag nr. 75 over het vierde kwartaal 2012, Gemeente Amsterdam Dienst Metro 2013.

Van der Laan 2011

E.E. van der Laan, *Lessen uit de Noord/Zuidlijn*, Gemeente Amsterdam 2011.

Leupen & Sevil, *Het Parool* 9 januari 2003

K. Leupen & M. Sevil, 'De bouwput als toeristische attractie; Ook bij de Ceintuurbaan de ondernemersblues', *Het Parool* 9 januari 2003.

Logeion 2011

'Video nominatie Alex Sheerazi Dienst NZL', *Logeion*, *YouTube*, <https://www.youtube.com/watch?v=aofLMx4ft-Y> 21 september 2011.

Maes, *De Telegraaf* 21 juli 2018

J. Maes, 'Het vertrouwen in overheid is geschaad', *De Telegraaf* 21 juli 2018.

Van Manen, *BR* 2003

D. van Manen, 'Aanleg Noord/Zuidlijn en schademanagement', *Bouwrecht* 2003, afl. 10, p. 865-871.

Meindersma 2008

M. Meindersma, 'Rekenkamerbrief *Vervolgonderzoek Schaderegeling Noord/Zuidlijn, Vergoedingen aan ondernemers*' brief aan gemeenteraad Amsterdam, 20 maart 2008.

Van der Meijden, *Het Parool* 15 maart 2017

N. van der Meijden, 'Huis kwijt om werk aan kade', *Het Parool* 15 maart 2017.

Van der Molen 2012

F.N. van der Molen, *Media-aandacht voor grote infrastructurele projecten en de invloed daarvan op de besluitvorming. Case: Noord/Zuidlijn*, Universiteit van Amsterdam 2012.

Nekbrekers 2019

Nekbrekers. Interviews met projectdirecteuren en sleutelfiguren van de Noord/Zuidlijn, Gemeente Amsterdam juli 2019.

Niemantsverdriet & Verlaan, *NRC* 26 mei 2021

T. Niemantsverdriet & J. Verlaan, 'Amsterdam en Nationaal Groeifonds botsen over metrolijnen', *NRC* 26 mei 2021.

Noord/Zuidlijn verslag nr. 68, 1^e kwartaal 2011 2011

Noord/Zuidlijn verslag nr. 68, 1^e kwartaal 2011, Gemeente Amsterdam Dienst Noord/Zuidlijn 2011.

Omgevingsstimulering en Verbindingsregie 2010

Omgevingsstimulering en de rol van Verbindingsregie Noord/Zuidlijn, bijlage bij *Gemeentebblad* 2010, afd. 1, nr. 114.

‘Onderzoek Rijkswaterstaat naar de implementatie van de gemeente Amsterdam van de aanbevelingen van de Commissie Veerman’ 2010

‘Onderzoek Rijkswaterstaat naar de implementatie van de gemeente Amsterdam van de aanbevelingen van de Commissie Veerman’, brief aan de gemeenteraadscommissie voor Verkeer, Vervoer en Luchtkwaliteit, 6 oktober 2010.

Overzicht communicatie Raadscommissie en omgeving 2010

Overzicht communicatie met de Raadscommissie Verkeer en Vervoer en met de omgeving, bijlage bij *Gemeentebblad* 2010, afd. 1, nr. 115.

Overzicht ontvangen zienswijzen 2011

‘Overzicht ontvangen zienswijzen en voorstel verwerking, bijlage bij *Gemeentebblad* 2011, afd. 1, nr. 577.

Planken & Glastra, O&A 2021/3

M.A.E. Planken & A.J. Glastra, ‘Acht jaar AVN: grootstedelijk pionieren in na-deelcompensatieland’, *Overheid & Aansprakelijkheid* 2021/3.

‘Plan Stadsspoor’ 1968

‘Plan Stadsspoor’, *Bureau voorlichting Gemeente Amsterdam*, 1968.

Projectbureau Noord/Zuidlijn november 2007

Notitie van Projectbureau Noord/Zuidlijn aan raadscommissie gemeenteraad Amsterdam, 18 november 2007.

Projectbureau Noord/Zuidlijn december 2007

Projectbureau Noord/Zuidlijn, ‘Notitie aan de leden van de Raadscommissie’, Gemeente Amsterdam: 20 december 2007.

Projectcommunicatie 2009

Projectcommunicatie, Programma Kennis in het groot 2009.

Raats, *Neerlands Diep* 28 april 2016

M. Raats, ‘Juist als het spannend wordt, is transparantie belangrijk’, Peter Dijk neemt afscheid bij de Noord/Zuidlijn’, *Neerlands Diep* 28 april 2016.

Ramb 2013

S. Ramb, *Amsterdam als lerende organisatie. Hoe er geleerd werd van de lessen uit de Noord/Zuidlijn*, Universiteit van Amsterdam 2013.

Van Ravels 2019

B.P.M. van Ravels, ‘Observaties bij het aangekondigde einde van het Schadeschap Luchthaven Schiphol’, in: *Van Schadeschap naar Schadeloket*, G.M. van den

Broek & J.R.M. van der Poel (red.), Haarlem: Schadeschap luchthaven Schiphol 2019.

Regeling Schadecommissie Noord/Zuidlijn 2011

Regeling Schadecommissie Noord/Zuidlijn 2011.

Reglement van het Projectcommissariaat voor de Noord/Zuidlijn 2009

Reglement van het Projectcommissariaat voor de Noord/Zuidlijn, College van Burgemeester en Wethouders van Amsterdam 8 september 2009.

Rekenkamer Amsterdam 2006

Rekenkamer Amsterdam, *Schaderegeling Noord/Zuidlijn. Vergoedingen aan ondernemers* (rapport van november 2006 van de Rekenkamer Amsterdam), Amsterdam: 2006.

Van Rooy, *NRC Handelsblad* 13 juni 1997

M. van Rooy, 'Referendum over de Noord-Zuidlijn; De stille molboor', *NRC Handelsblad* 13 juni 1997.

Samenspel en tegenspraak, Tien lessen uit de Noord/Zuidlijn 2013

Samenspel en tegenspraak, Tien lessen uit de Noord/Zuidlijn, Gemeente Amsterdam, Dienst Metro en Kennis in het Groot 2013.

Samenwerking met bedrijfsleven 2010

Projectorganisatie Noord/Zuidlijn en samenwerking met het bedrijfsleven, bijlage bij *Gemeentebld* 2010, afd. 1, nr. 114

Scheffrahn 2013

G. Scheffrahn, 'Samenwerken is niet hetzelfde als elkaar niet tegenwerken', Noordzuidlijnkennis.net 12 juni 2013.

Schrijver, *Schademagazine* 2018

J. Schrijver, 'Schadebureau Noord/Zuidlijn stond 15 jaar met de poten in de klei', *Schademagazine. Onafhankelijk vakblad voor schadeprofessionals* 2018 jaargang 12, nr. 3, EMG BV: Eindhoven.

Sevil, *Het Parool* 20 februari 2009

M. Sevil. "Het gat dichtgooien? Zijn ze gek?!"; Omwonenden NZ-lijn vragen zich af wat er nu gaat gebeuren,' *Het Parool* 20 februari 2009.

Sheerazi 2012

A. Sheerazi, 'Presentatie 'Het (her)winnen van vertrouwen van het grote publiek', *Makkers in de bouw* 10 mei 2012.

Sheerazi 2013

A. Sheerazi, 'Van pispaal, via vertrouwen naar trots', Noord/Zuidlijnkennis.net 6 november 2013.

Social media en infrastructurele projecten 2010

Social media en infrastructurele projecten, Programma Kennis in het groot 2010.

Soetenhorst 2018

B. Soetenhorst, *Het wonder van de Noord/Zuidlijn. De metro die er ondanks alles kwam*, Amsterdam: Prometheus 2018.

Soetenhorst, *Het Parool* 30 juni 2018

B. Soetenhorst, 'Amstelveen: de stille verliezer van de Noord/Zuidlijn', *Het Parool* 30 juni 2018.

Stichting Gijzelgracht 2009

Stichting Gijzelgracht, *Overlast bouw station Vijzelgracht. Resultaten van onderzoek naar ervaringen van omwonenden en ondernemers*, Amsterdam oktober 2009.

Stichting Gijzelgracht 2010

Stichting Gijzelgracht, *Jaarverslag 2009 Stichting Gijzelgracht*, Amsterdam 2010.

Stichting Gijzelgracht 2011

Stichting Gijzelgracht, *Jaarverslag 2010 Stichting Gijzelgracht*, Amsterdam 2011.

Stichting Gijzelgracht 2012

Stichting Gijzelgracht, *Jaarverslag 2011 Stichting Gijzelgracht*, Amsterdam 2012.

Stichting Gijzelgracht 2013

Stichting Gijzelgracht, *Jaarverslag 2012 Stichting Gijzelgracht*, Amsterdam 2013.

Stichting Gijzelgracht 2014

Stichting Gijzelgracht, *Jaarverslag 2013 Stichting Gijzelgracht*, Amsterdam 2014.

Stichting Gijzelgracht 2015

Stichting Gijzelgracht, *Jaarverslag 2014 Stichting Gijzelgracht*, Amsterdam 2015.

Stichting Gijzelgracht 2016

Stichting Gijzelgracht, *Jaarverslag 2015 Stichting Gijzelgracht*, Amsterdam 2016.

Stichting Gijzelgracht, *Op weg naar bouwfatsoen* 2016

Stichting Gijzelgracht, *Op weg naar bouwfatsoen. Enquête bouwoverlast Stichting Gijzelgracht*, Amsterdam 2016.

Stichting Gijzelgracht 2018

Stichting Gijzelgracht, *Jaarverslag 2016-17 Stichting Gijzelgracht*, Amsterdam 2018.

Stil & Koops, *Het Parool* 7 januari 2019

H. Stil & R. Koops, 'Schiphol: Noord/Zuidlijn kan worden doorgetrokken', *Het Parool* 7 januari 2019.

Tegemoetkomingsregelingen ondernemers 2010

Tegemoetkomingsregelingen ondernemers en het economische (verblijfs)klimaat rond bouwlocaties Noord-Zuidlijn, bijlage bij *Gemeenteblad* 2010, afd. 1, nr. 114.

Tweezijdig boren Noord/Zuidlijn 2010

Tweezijdig boren Noord/Zuidlijn inclusief risico's, bijlage bij *Gemeenteblad* 2010, afd. 1, nr. 115.

Van Veldhuizen e.a. 2015

H. van Veldhuizen e.a., 'Een kritische reflectie op de geschiedschrijving van de NZL', Noordzuidlijnkennis.net 19 oktober 2015.

Van Velsen maart 2010

H.M. van Velsen, 'Uitbreiding schaderegeling' brief aan omwonenden, Gemeente Amsterdam Schadebureau Noord/Zuidlijn 31 maart 2010.

Van Velsen oktober 2010

H.M. van Velsen, Notitie aan gemeenteraadscommissie Verkeer, Vervoer & Luchtkwaliteit 'Verbetering tegemoetkomingsregeling Noord/Zuidlijn', 22 oktober 2010.

Van Velsen 2014

H.M. van Velsen, 'Looptijd bestaande compensatieregelingen NZL', brief aan wethouder P.J.M. Litjens, Gemeente Amsterdam 24 september 2014.

Van Velsen 2015

H.M. van Velsen, 'Voorstel afronding en overgang compensatieregelingen en schadedossiers NZL', Amsterdam: Schadebureau Noord/Zuidlijn, 8 januari 2015.

Verleg 2012

B.G.R.M. Verleg, *Zingeving in besluitvorming* (diss. Tilburg), 2012.

Verslag 1e halfjaar 2008 Schadebureau Noord/Zuidlijn 2008

Verslag 1e halfjaar 2008 Schadebureau Noord/Zuidlijn, Amsterdam: Gemeente Amsterdam oktober 2008.

Verslag 1^e halfjaar 2009 Schadebureau Noord/Zuidlijn 2009

Verslag 1^e halfjaar 2009 Schadebureau Noord/Zuidlijn, Amsterdam: Gemeente Amsterdam december 2009.

Verslag 2^e halfjaar 2007 Schadebureau Noord/Zuidlijn 2008

Verslag 2^e halfjaar 2007 Schadebureau Noord/Zuidlijn, Amsterdam: Gemeente Amsterdam oktober 2008.

Verslag 2^e halfjaar 2008 Schadebureau Noord/Zuidlijn 2009

Verslag 2^e halfjaar 2008 Schadebureau Noord/Zuidlijn, Amsterdam: Gemeente Amsterdam mei 2009.

Verslag 2^e halfjaar 2009 Schadebureau Noord/Zuidlijn 2010

Verslag 2^e halfjaar 2009 Schadebureau Noord/Zuidlijn, Amsterdam: Gemeente Amsterdam maart 2010.

Verslag 7 BegeleidingsCommissie Uitvoering (BCU) Vijzelgracht 2002

Verslag 7 BCU Vijzelgracht, Gemeente Amsterdam 4 november 2002.

Verslag 52 BCU Vijzelgracht 2005

Verslag 52 BCU Vijzelgracht, Gemeente Amsterdam 14 maart 2005.

Verslag 53 BCU Vijzelgracht 2005

Verslag 53 BCU Vijzelgracht, Gemeente Amsterdam 11 april 2005.

Verslag 75 BCU Vijzelgracht 2007

Verslag 75 BCU Vijzelgracht, Gemeente Amsterdam 22 januari 2007.

Verslag 105 BCU Vijzelgracht 2009

Verslag 105 BCU Vijzelgracht, Gemeente Amsterdam 6 juli 2009.

Verslag 107 BCU Vijzelgracht 2009

Verslag 107 BCU Vijzelgracht, Gemeente Amsterdam 28 september 2009.

Verslag 113 BCU 2010

Verslag 113 BCU, Gemeente Amsterdam 12 april 2010.

Verslag 117 BCU Vijzelgracht 2010

Verslag 117 BCU Vijzelgracht, Gemeente Amsterdam 23 augustus 2010.

Verslag 126 BCU 2011

Verslag 126 BCU, Gemeente Amsterdam 20 juni 2011.

Verslag 138 BCU Vijzelgracht 2012

Verslag 138 BCU Vijzelgracht, Gemeente Amsterdam 1 oktober 2012.

Verslag van de inspraakavond 2011

Verslag van de inspraakavond schadebureau Noord/Zuidlijn 12 april 2011, bijlage bij *Gemeentebled* 2011, afd. 1, nr. 577.

De Vijzel 2012

Kort verslag gesprek burgemeester en stadsdeelvoorzitter, *De Vijzel* 29 juni 2012.

Visser, *NRC Handelsblad* 22 september 1995

A. Visser, 'Draagvlak voor Noord-Zuidlijn is nihil', *NRC Handelsblad* 22 september 1995.

Vos, *De Telegraaf* 9 oktober 2002

N. Vos, 'Huizeigenaren langs NZ-lijn onnodig op kosten gejaagd', *De Telegraaf* 9 oktober 2002.

Vugts, *Het Parool* 24 augustus 1999

P. Vugts, 'Waar geboord wordt, komen klachten', *Het Parool* 24 augustus 1999.

Wendel, *ANP* 25 januari 2005

E. Wendel, 'Flink meer schadeclaims Noord-Zuidlijn', *Algemeen Nederlands Persbureau* 25 januari 2005.

Wiebes 2010

E. Wiebes, Notitie aan gemeenteraadscommissie Verkeer, Vervoer & Luchtkwaliteit 'Uitleg over afdoening moties 149 en 150 van PvdA-raadslid mevrouw M. Bergervoet', 11 oktober 2010.

Wiebes 2014

E. Wiebes, 'Amsterdammers bedonder je niet!', Noordzuidlijnkennis.net 31 januari 2014.

Zeilmaker, *Het Parool* 9 juli 2001

R. Zeilmaker, 'NZ-lijn drukt oude auto's de Pijp uit', *Het Parool* 9 juli 2001.

Jurisprudentielijst

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
ABRvS 20 februari 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AL3065.

Lijst van aangehaalde literatuur: casus uitbreiding luchthaven Schiphol Literatuurlijst

Aarden, *De Volkskrant* 16 februari 1995

M. Aarden, 'Gave regie van de 'mainport'', *De Volkskrant* 16 februari 1995.

Abma 2001

T. Abma, 'Narratieve infrastructuur en fixaties in beleidsdialogen, de Schiphol-discussie als casus', *Beleid en Maatschappij* (28) 2001, afl. 2, p. 66-79.

Adviescommissie Geluidhinder door Vliegtuigen 1967

Adviescommissie Geluidhinder door Vliegtuigen, *Geluidhinder door Vliegtuigen*, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat 1967.

Advies Omwonendenpanel 2005

Advies Omwonendenpanel over Verbetervoorstellen Schipholbeleid, Den Haag: Questions, Answers and More B.V., 30 november 2005.

Akte van oprichting 2008

Akte van oprichting, Stichting bevordering kwaliteit leefomgeving Schiphol, gevestigd te Haarlemmermeer, Den Haag: 3 december 2008.

Alders 2019

H. Alders, *Brief van de voorzitter College van Advies van de Omgevingsraad Schiphol aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat*, Groningen: 30 januari 2019.

Algemene Rekenkamer 1998

Algemene Rekenkamer, *Groeicijfers Schiphol*, Den Haag: SDU Uitgeverij 1998.

Algra, *Trouw* 15 juli 2005

W. Algra, "'Wen er maar aan, anders heb je geen leven"; geluidshinder', *Trouw* 15 juli 2005.

Van Amsterdam & Gerards, *Algemeen Dagblad* 31 december 1991

H. van Amsterdam & J. Gerards, 'Voorlopig geen grenzen aan de groei. De vraag naar woonruimte is in de Haarlemmermeer niet bij te benen. Elk jaar schrijft Zoetermeer er zesduizend woningzoekenden bij', *Algemeen Dagblad* 31 december 1991.

Andriessen, AD/Groene Hart 18 januari 2018

H-P. Andriessen, 'Omwonenden mijden feest van Schiphol', *AD/Groene Hart* 18 januari 2018.

Audit Sanering woningen 1991

Audit Sanering woningen in verband met geluidshinder Schiphol, Utrecht: Berenschot 1991.

Bakker & Elderling, De Telegraaf 5 februari 2018

A. Bakker & P. Elderling, 'Weer heibel over Lelystad Airport', *De Telegraaf* 5 februari 2018.

Basisdocument 2000

Basisdocument, Hoofddorp: Schadeschap Luchthaven Schiphol 2000.

Beknopt verslag Schadeschap 1 november 2000

Beknopt verslag van de vergadering van het Algemeen Bestuur van het Schadeschap luchthaven Schiphol, Hoofddorp: Schadeschap luchthaven Schiphol 1 november 2000.

Beknopt verslag Schadeschap 23 juni 2004

Beknopt verslag van de vergadering van het Algemeen Bestuur van het Schadeschap luchthaven Schiphol, Haarlem: Schadeschap luchthaven Schiphol 23 juni 2004.

Beknopt verslag Schadeschap 24 november 2004

Beknopt verslag van de vergadering van het Algemeen Bestuur van het Schadeschap luchthaven Schiphol, Hoofddorp: Schadeschap luchthaven Schiphol 24 november 2004.

Beknopt verslag Schadeschap 27 april 2005

Beknopt verslag van de vergadering van het Algemeen Bestuur van het Schadeschap luchthaven Schiphol, Haarlem: Schadeschap luchthaven Schiphol 27 april 2005.

Beleidsevaluatie GIS-3 2013

Beleidsevaluatie GIS-3, Eindrapportage, Baarn: AT Osborne 2013, p. 9.

Beleidsplan 2016-2020 2016

Beleidsplan 2016-2020, Schiphol-Oost: Stichting Leefomgeving Schiphol 24 augustus 2016.

Bekebrede 2019

G. Bekebrede, 'Het perspectief van de secretaris', in: *Van Schadeschap naar Schadeloket*, G.M. van den Broek & J.R.M. van der Poel (red.), Haarlem: Schadeschap luchthaven Schiphol 2019.

Beleidsconvenant 1991

Beleidsconvenant Plan van Aanpak Schiphol en Omgeving 16 april 1991.

Van den Berg, *Haarlems Dagblad* 6 maart 2012

F. van den Berg, 'Gedupeerden krijgen snel geld', *Haarlems Dagblad* 6 maart 2012.

Van den Berg, *Haarlems Dagblad* 18 april 2014

F. van den Berg, 'Tweede kans voor isolatie rond Schiphol', *Haarlems Dagblad* 18 april 2014.

Van den Berg, *Noordhollands Dagblad* 3 september 2016

F. van den Berg, 'Dorpen leefbaar houden', *Noordhollands Dagblad* 3 september 2016.

Van den Berg, *Noordhollands Dagblad* 24 februari 2017

F. van den Berg, 'Koop woningen bij Schiphol op', *Noordhollands Dagblad* 24 februari 2017.

Berkhout 2003

A.J. Berkhout, *Dossier Schiphol. Relas van een falend democratisch proces*, Value Report 2003.

Besluiten over grote projecten 1994

Besluiten over grote projecten, Den Haag: SDU Uitgeverij/Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 1994.

Bestemmingsreglement 2016

Bestemmingsreglement 2016, Stichting bevordering kwaliteit leefomgeving Schipholregio, Schiphol-Oost: Stichting leefomgeving Schiphol 19 oktober 2016.

Bestemmingsreglement 2021

Bestemmingsreglement 2021, Stichting bevordering kwaliteit leefomgeving Schipholregio, Schiphol-Oost: Stichting leefomgeving Schiphol 27 januari 2021.

Bewoners Aanspreekpunt Schiphol 2020

'Bewoners Aanspreekpunt Schiphol (BAS)', *Bewoners Aanspreekpunt Schiphol* 2020.

Blokker & Vermeer, *NRC Handelsblad* 22 januari 2014

B. Blokker & O. Vermeer, 'En weer is er onrust over Schiphol', *NRC Handelsblad* 22 januari 2014.

Boele, *Haarlems Dagblad* 23 oktober 2015

B. Boele, "'Ze laten ons aan ons lot over"; Kabelars onder aanvliegroute Kaagbaan voelen zich gemengeld door instanties', *Haarlems Dagblad* 23 oktober 2015.

Boele, *Haarlems Dagblad* 17 januari 2018

B. Boele, 'Protest tegen ondoorzichtige werkwijze van Schipholfonds', *Haarlems Dagblad* 17 januari 2018.

Boele, *Haarlems Dagblad* 19 januari 2018

B. Boele, 'Tevredenheid onder aanvliegroute Kaagbaan', *Haarlems Dagblad* 17 januari 2018.

Boele, *Haarlems Dagblad* 20 november 2018

B. Boele, 'Bouw dorpshuis in Zwanenburg begonnen', *Haarlems Dagblad* 20 november 2018.

Boele, *Haarlems Dagblad* 12 juni 2019

B. Boele, 'Rijsenhout licht plan sporthal deze week toe', *Haarlems Dagblad* 12 juni 2019.

Boele, *Haarlems Dagblad* 9 januari 2020

B. Boele, 'Streep door sportcomplex Rijsenhout', *Haarlems Dagblad* 9 januari 2020.

Boele, *Noordhollands Dagblad* 1 april 2021

B. Boele, 'Wethouder 'zeer optimistisch' over kans van slagen Badhoevedorpse woonwijk Schuilhoeve. Eerder gooiden Schiphol en KLM roet in het eten', *Noordhollands Dagblad* 1 april 2021.

Boons, Van Buuren & Teisman 2010

F. Boons, A. van Buuren & G.R. Teisman, 'Governance of sustainability at airports: Moving beyond the debate between growth and noise', *Natural Resources Forum* (34) 2010, p. 303-313.

Bosman, *Het Parool* 15 maart 1999

F. Bosman, 'En weer komt er nieuw glas', *Het Parool* 15 maart 1999.

Bouwens & Dierikx 1996

A.M.C.M. Bouwens & M.L.J. Dierikx, *Tachtig jaar Schiphol. Op de drempel van de lucht*, Den Haag: Sdu Uitgevers 1996.

Brandsma, *Noordhollands Dagblad* 12 september 2015

H. Brandsma, 'Niet meer twee uur in de bus voor uurtje sport', *Noordhollands Dagblad* 12 september 2015.

Brief aan Regioforum 2021

Brief aan Regioforum 'Informatie opvolging advies dhr. Van Geel', 7 mei 2021.

Brief aan staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu Atsma 2012

Brief aan staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu Atsma, maart 2012, bijlage bij *Kamerstukken II* 2011/12, 29665, nr. 175.

Brief van H. Alders 2013

Brief van H. Alders aan Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu Mansveld 8 oktober 2013, bijlage bij Kamerstukken 2013/14, 29665, nr. 190.

Van den Broek, *De Volkskrant* 3 december 1998

M. van den Broek, 'Isolatie maakt huizen rond Schiphol te stil', *De Volkskrant* 3 december 1998.

Van den Broek 2002

G.M. van den Broek, *Planschadevergoeding, Het recht op schadevergoeding bij wijziging van het planologisch regime* (diss. Utrecht), Deventer: Kluwer 2002.

Van den Broek 2012

G.M. van den Broek, 'Forfaitaire vergoeding van waardevermindering door aantasting van woongenot', in: T. Barkhuysen, W. den Ouden & M.K.G. Tjepkema (red.), *Coulant Compenseren? Over overheidsaansprakelijkheid en rechtspolitiek*, Deventer: Kluwer 2012.

Van den Broek 2014

G.M. van den Broek, 'Lessen uit 15 jaar Schadeschap Luchthaven Schiphol', in: T.W. Franssen, R.D. Harteman, B.J.P.G. Roozendaal, D. van Tilburg & G.A. van der Veen (red.), *Op het grensvlak. Opstellen aangeboden aan prof.mr.drs. B.P.M. van Ravels*, Den Haag: Stichting Instituut voor Bouwrecht 2014.

Van den Broek & Te Rijdt 2019

G.M. van den Broek & O.M. te Rijdt, 'Schadeschap luchthaven Schiphol: trendsetter voor de afhandeling van massale schadeclaims via het bestuursrecht', in: G.M. van den Broek & J.R.M. van der Poel (red.), *Van Schadeschap naar Schadeloket*, Haarlem: Schadeschap luchthaven Schiphol 2019.

Van den Broek & Tjepkema 2015

G.M. van den Broek & M.K.G. Tjepkema, *De reikwijdte en rechtsgrondslag van nadeelcompensatie in het omgevingsrecht*, Den Haag: Instituut voor Bouwrecht 2015.

Broër 2006

C. Broër, *Beleid vormt overlast. Hoe beleidsdiscoursen de beleving van geluid bepalen* (diss. Amsterdam UvA), Amsterdam 2006.

Burg, *Eindhovens Dagblad* 18 januari 2018

R. Burg, 'Airport-pot volledig voor burens', *Eindhovens Dagblad* 18 januari 2018.

Den Butter & Burgers 2003

F.A.G. den Butter & J. Burgers, 'Schiphol, de moeizame dialoog tussen economie en milieu', in: J. Bouma, J. Burgers, F.A.G. den Butter, F.J.P.M. Hoefnagel & F. Den Hond (red.), *Milieubeleid in een Veranderende Context: Zes Voorbeelden, WRR Werkdocumenten W 134*, Den Haag: WRR 2003.

Camps, Elsevier 5 november 2005

H. Camps, 'Leo van Wijk: Mijn leven is elke dag een ontdekkingsreis', *Elsevier* 5 november 2005.

Cerfontaine 2019

G.J. Cerfontaine, 'Uniek', in: J. Weggeman (red.), *De Luchtvaartpolder 2006-2019, Hoofdstukken van Hans Alders*, Hoofddorp 2019.

Commissie Versterking Randstad 2007

Advies Commissie Versterking Randstad, *Advies Commissie Versterking Randstad*, Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in afstemming met de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer 2007.

Convenant behoud en versterking mainport functie en netwerkkwaliteit luchthaven Schiphol 2008

Convenant behoud en versterking mainport functie en netwerkkwaliteit luchthaven Schiphol, bijlage bij *Kamerstukken II* 2008/09, 29665, nr. 115.

Convenant hinderbeperkende maatregelen 2007

Convenant hinderbeperkende maatregelen, bijlage bij *Kamerstukken II* 2005/06, 29665, nr. 48.

Convenant leefbaarheid 2007

Convenant leefbaarheid, bijlage bij *Kamerstukken II* 2005/06, 29665, nr. 48.

Convenant hinderbeperking en ontwikkeling Schiphol middellange termijn 2008

Convenant hinderbeperking en ontwikkeling Schiphol middellange termijn, bijlage bij *Kamerstukken II* 2008/09, 29665, nr. 115.

Convenant omgevingskwaliteit 2008

Convenant omgevingskwaliteit, bijlage bij *Kamerstukken II* 2006/07, 29665, nr. 115.

Convenant omgevingskwaliteit middellange termijn 2008

Convenant omgevingskwaliteit middellange termijn, bijlage bij *Kamerstukken II* 2008/09, 29665, nr. 115.

Critical review: wonen en vliegen in de Schipholregio 2018

Critical review: wonen en vliegen in de Schipholregio, Hoofddorp: Omgevingsraad Schiphol december 2018.

Damen, Het Parool 28 november 2003

T. Damen, "'Van Geel rekt beleid Schiphol verder op'", *Het Parool* 28 november 2003.

Draaiboek individueel gedupeerden 2016

Draaiboek individueel gedupeerden, Schiphol-Oost: Stichting Leefomgeving Schiphol 2016.

Draaiboek werkwijze Gebiedsgerichte projecten 2017

Draaiboek werkwijze Gebiedsgerichte projecten 2^e tranche Stichting Leefomgeving Schiphol, Schiphol-Oost: Stichting Leefomgeving Schiphol 2017.

Duursma, NRC Handelsblad 15 maart 2019

M. Duursma, 'Schiphol zit in het defensief', *NRC Handelsblad* 15 maart 2019.

Van Eeten 1999

M. van Eeten, *Dialogues of the Deaf: Defining New Agendas for Environmental Deadlocks* (diss. Delft), Delft: Eburon 1999.

Eilander, Adformatie 29 juni 2005

E. Eilander, 'Nomos-systeem Schiphol online te bekijken', *Adformatie* 29 juni 2005.

Eindevaluatie GIS-3 2012

Eindevaluatie GIS-3, Baarn: AT Osborne 2012.

Eindrapport Programma hinderbeperking 2021

Eindrapport Programma hinderbeperking, Internetconsultatie, Noordwijk: Partners en Pröpper 5 februari 2021.

El Makhloufi 2013

A. El Makhloufi, *Spatial-Economic Metamorphosis of a Nebula City. Schiphol and the Schiphol region during the 20th century*, Oxford: Routledge 2013.

Van Ettekoven & Tjepkema 2011

B.J. van Ettekoven & M.K.G. Tjepkema, *Onderzoek naar de juridische doelmatigheid van de besluitvorming van het Schadeschap Luchthaven Schiphol*, 3 oktober 2011.

Evaluatie convenant omgevingskwaliteit 2013

Evaluatie convenant omgevingskwaliteit, bijlage bij *Kamerstukken* 2013/14, 29665, nr. 190.

Evaluatie Schipholbeleid, Effectiviteit beleidsinstrumenten Ruimtelijke Ordening 2005

Evaluatie Schipholbeleid, Effectiviteit beleidsinstrumenten Ruimtelijke Ordening, Delft: Adecs Airinfra BV 2005.

Evaluatie Schipholbeleid. Eindrapport 2006

Evaluatie Schipholbeleid. Eindrapport, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat 2006.

Evaluatie Schipholbeleid. Het effect van beleid op geluidsoverlast en het externe veiligheidsrisico 2005

Evaluatie Schipholbeleid. Het effect van beleid op geluidsoverlast en het externe veiligheidsrisico, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat 2005.

Evaluatie Schipholbeleid. Schiphol beleefd door omwonenden 2006

Evaluatie Schipholbeleid. Schiphol beleefd door omwonenden, Den Haag: RIVM & RIGO 2006.

Evaluatie Schipholbeleid. Omwonenden over Schiphol 2005

Evaluatie Schipholbeleid. Omwonenden over Schiphol. Telefonische enquête over houding en beleving in het kader van de evaluatie van het Schipholbeleid, Amsterdam: Interview*NSS 2005.

Evaluatie Schipholbeleid. Twee jaar ervaring met het Schipholbeleid 2005

Evaluatie Schipholbeleid. Twee jaar ervaring met het Schipholbeleid, Haarlem: Bijnsdorp Communicatie Projecten 2005.

Fain 2014

J. Fain, *Towards a Metropolitan Governance in the Schiphol airport region? The issues and opportunities from a stakeholder perspective* (scriptie Delft), 2014.

Faludi & Van der Valk 1994

A. Faludi & A. van der Valk, *Rule and Order: Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers 1994.

Flach, *Haarlems Dagblad* 27 juni 2014

H. Flach, 'Een park als achtertuin', *Haarlems Dagblad* 27 juni 2014.

Flach, *Haarlems Dagblad* 11 augustus 2017

H. Flach, 'Bewoners winnen rechtszaak', *Haarlems Dagblad* 11 augustus 2017.

Flach, *Haarlems Dagblad* 22 november 2017

H. Flach, 'Zware strijd plan-dorpshuis', *Haarlems Dagblad* 22 november 2017.

Förster 2013

F. Förster, *The Alderstable: a strategic policy tool or democracy 2.0?* (scriptie Delft), 2013.

Frerichs & Kranendonk 2017

R. Frerichs & J. Kranendonk, *Rapportage Hinderbelevingsonderzoek 2017*, Amsterdam: Team Vier Markt- en Opinieonderzoek 2017.

Van Geel 2019

P.L.B.A. van Geel, *Schiphol Vernieuwd Verbinden. Evaluatie en tussentijds advies governance en participatie*, Helmond 17 december 2019, bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 29665, nr. 378.

Van Geel 2021

P.L.B.A. van Geel, *Schiphol Vernieuwd Verbinden. Verbindingsplan Schiphol en omgeving 2021-2025*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2020/21, 29665, nr. 397.

Geluidsbelasting rond Schiphol 2021

Geluidsbelasting rond Schiphol, 2000-2018 (Compendium voor de Leefomgeving indicator 0287, versie 08, 30 augustus 2021), Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving, Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, 30 augustus 2021.

GIS Voortgangsrapport 1 2005

Geluidsisolatie Schiphol (GIS) Voortgangsrapport 1, 2^e half jaar 2004, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat 2005.

GIS Voortgangsrapport 2 2005

Geluidsisolatie Schiphol (GIS) Voortgangsrapport 2, 1^e half jaar 2005, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat 2005.

GIS Voortgangsrapport 3 2006

Geluidsisolatie Schiphol (GIS) Voortgangsrapport 3, 2^e half jaar 2005, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat 2006.

GIS Voortgangsrapport 4 2006

Geluidsisolatie Schiphol (GIS) Voortgangsrapport 4, 1^e half jaar 2006, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat 2006.

GIS Voortgangsrapport 5 2007

Geluidsisolatie Schiphol (GIS) Voortgangsrapport 5, 2^e half jaar 2006, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat 2007.

GIS Voortgangsrapport 6 2007

Geluidsisolatie Schiphol (GIS) Voortgangsrapport 6, 1^e half jaar 2007, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat 2007.

GIS Voortgangsrapport 7 2008

Geluidsisolatie Schiphol (GIS) Voortgangsrapport 7, 2^e half jaar 2007, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat 2008.

GIS Voortgangsrapport 8 2008

Geluidsisolatie Schiphol (GIS) Voortgangsrapport 8, 1^e half jaar 2008, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat 2008.

GIS Voortgangsrapportage 9 2009

Geluidsisolatie Schiphol (GIS) Voortgangsrapportage 9, 2^e half jaar 2008, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat 2009.

GIS Voortgangsrapportage 11 2010

Geluidsisolatie Schiphol (GIS) Voortgangsrapportage 11, 2^e halfjaar 2009, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat 2010.

GIS Voortgangsrapportage 12 2010

Geluidsisolatie Schiphol (GIS) Voortgangsrapportage 12, 1^e halfjaar 2010, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat 2010.

GIS Voortgangsrapportage 15 2012

Geluidsisolatie Schiphol (GIS) Voortgangsrapportage 15, 2^e halfjaar 2011, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat 2012.

Glissenaar, Zembla 10 mei 2009

F. Glissenaar, 'Weblog Schiphol: De wondere wereld van het Schadeschap', *Zembla* 10 mei 2009.

Gordijn, Hornis & Aykaç 2006

H. Gordijn, W. Hornis & R. Aykaç, *Geluid rondom luchthavens*, Den Haag: Ruimtelijk Planbureau 2006.

De Groen, Oranje & Renooij 2008

M. de Groen, E. Oranje & P. Renooij, *Compensatie voor Geluidshinder van Schiphol*, Amsterdam: Regioplan 2008.

Van Gruijthuisen & Stil, Het Parool 21 januari 1995

E. van Gruijthuisen & H. Stil, 'Schiphol; De angst voor een zesde baan, zit heel diep', *Het Parool* 21 januari 1995.

Hajer 1995

M. Hajer, *The Politics of Environmental Discourse, Ecological Modernization and the Policy Process*, Oxford: Clarendon Press 1995.

Haverkamp 2008

T.P.B. Haverkamp, *Vertrouwen in de overheid, Casus Schiphol* (scriptie Utrecht), 2008.

Van Heesbeen & Berns 2019

A.C.M.M. van Heesbeen & S. Berns, 'Schade voor woningen als gevolg van vliegtuiglawaai, van egaliseren tot taxeren', in: G.M. van den Broek & J.R.M. van der Poel (red.), *Van Schadeschap naar Schadeloket*, Haarlem: Schadeschap luchthaven Schiphol 2019.

Van der Heijden 2017

L. van der Heijden, *Schiphol in haar omgeving. Een onderzoek naar productieve besturingsbenaderingen tussen Schiphol en haar omgeving om doorontwikkeling in de toekomst mogelijk te maken*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam 2017.

Van Heijst 2019

I.P.A. van Heijst, 'Adviescommissies Schadeschap Schiphol (en de rol van de onafhankelijke adviseur bij de beoordeling van verzoeken om nadeelcompensatie)', in: G.M. van den Broek & J.R.M. van der Poel (red.), *Van Schadeschap naar Schadeloket*, Haarlem: Schadeschap luchthaven Schiphol 2019.

Hoenson, Witte Weekblad Aalsmeer 4 juli 2019

E. Hoenson, 'Meer dan doekje voor het bloeden; Stichting Leefomgeving Schiphol', *Witte Weekblad Aalsmeer* 4 juli 2019.

Den Hond, Trouw 4 augustus 2003

B. den Hond, 'Geld verdienen, geluid verduren; Vliegtuiglawaai', *Trouw* 4 augustus 2003.

Van Houwelingen & Steeskamp, Het Parool 15 september 2004.

H. van Houwelingen & L. Steeskamp, 'Per minuut 10 sec. stilte', *Het Parool* 15 september 2004.

Huijs 2011

M.G. Huijs, *Building Castles in the (Dutch) Air; Understanding the Policy Deadlock of Amsterdam Airport Schiphol 1989-2009* (diss. Delft), Ridderkerk: Ridderprint 2011.

Huijs & Koppenjan 2010

M. Huijs & J.F.M. Koppenjan, 'Policy Networks in Practice: The Debate on The Future of Amsterdam Airport Schiphol', in: S.P. Osborne (red.), *The New Public Governance. Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, London: Routledge 2010.

Initiatievenfonds SLS 2018

Initiatievenfonds SLS, Schiphol-Oost: Stichting Leefomgeving Schiphol 2018.

Jaarstukken 2011 Schadeschap 2012

Jaarstukken 2011 Schadeschap Luchthaven Schiphol, Haarlem: 26 maart 2012.

Jaarstukken 2012 Schadeschap 2013

Jaarstukken 2012 Schadeschap Luchthaven Schiphol, Haarlem: 27 maart 2013.

Jaarstukken 2013 Schadeschap 2014

Jaarstukken 2013 Schadeschap Luchthaven Schiphol, Haarlem: 20 maart 2014.

Jaarstukken 2014 Schadeschap 2015

Jaarstukken 2014 Schadeschap Luchthaven Schiphol, Haarlem: 25 maart 2015.

Jaarverslag 2004

Jaarverslag 2003, Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol 2004.

Jaarverslag N.V. Luchthaven Schiphol 1968

Jaarverslag N.V. Luchthaven Schiphol 1967, Amsterdam 1968.

Jaarverslag N.V. Luchthaven Schiphol 1970

Jaarverslag N.V. Luchthaven Schiphol 1969, Amsterdam 1970.

Jaarverslag van de Alderstafel over 2010 2011

Jaarverslag van de Alderstafel over 2010, bijlage bij *Kamerstukken II* 2010/11, 29665, nr. 162.

Jaarverslag van de Alderstafel over 2014 2015

Jaarverslag van de Alderstafel over 2014, bijlage bij *Kamerstukken II* 2014/15, 29665, nr. 214.

Jaarverslag 2015 Omgevingsraad Schiphol 2016

Jaarverslag 2015 Omgevingsraad Schiphol, Hoofddorp: Omgevingsraad Schiphol maart 2016.

Janssen Groesbeek, *Het Financieele Dagblad* 26 juni 2003

M. Janssen Groesbeek, “Duurzaamheid speelt geen rol bij partnerkeuze”, *Het Financieele Dagblad* 26 juni 2003.

De Jong 2012

B. de Jong, *The Airport Assembled. Rethinking planning and policy making of Amsterdam Airport Schiphol by using the Actor-Network Theory* (diss. Utrecht), Delft: Eburon 2012.

De Jong, *De Telegraaf* 2 september 2019

Y. de Jong, ‘Minister zet deur op kier voor woningbouw Schiphol’, *De Telegraaf* 2 september 2019.

Van Kalles, *Het Financieele Dagblad* 24 september 2004

B. van Kalles, ‘Schiphol-lawaaï is wel te dimmen’, *Het Financieele Dagblad* 24 september 2004.

Katstra, *ANP* 24 november 2005

J. Katstra, ‘Schadeschap krijgt verdubbeling claims over Schiphol’, *ANP* 24 november 2005.

Van Kempen & Simon 2019

E.E.M.M. van Kempen & S.N. Simon, *Kennisscan hinder door luchtvaartgeluid: Effecten van woningisolatie en niet-akoestische factoren*, Bilthoven: RIVM Briefrapport 2019-0096, 2019.

Kroesen 2011

M. Kroesen, *Human Response to Aircraft Noise* (diss. Delft), Delft: TRAIL 2011.

Keunen, *Algemeen Dagblad* 22 november 2019

Y. Keunen, 'Iedereen kan nu vliegtuigherrie meten en overlast melden dankzij app', *Algemeen Dagblad* 22 november 2019.

Klein Arfman, *Noordhollands Dagblad* 6 november 2017

F. Klein Arfman, 'Schiphol + ex-jeugdspeler = veldje', *Noordhollands Dagblad* 6 november 2017.

Van der Kooij, *Noordhollands Dagblad* 5 oktober 2013

P. van der Kooij, 'Lekker park bij Geniedijk tegen grondlawaaai Polderbaan', *Noordhollands Dagblad* 5 oktober 2013.

Van Lieshout, *De Volkskrant* 5 september 2016

M. van Lieshout, 'Schiphol zoekt goodwill, onder permanent gebulder', *De Volkskrant* 5 september 2016.

Van Lieshout, *De Volkskrant* 16 juli 2019

M. van Lieshout, 'Den Haag heeft alleen oog voor de lusten van Schiphol en negeert de lasten. Dat zijn omwonenden beu', *De Volkskrant* 16 juli 2019.

***Luchtvaartbeleid: een nieuwe aanvliegroute* 2019**

Luchtvaartbeleid: een nieuwe aanvliegroute (Rli-advies van april 2019 aan het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat), Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur april 2019.

***Luchtvaartnota* 2009**

Luchtvaartnota; Concurrerende en duurzame luchtvaart voor een sterke economie, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat & Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer 2009.

Meeus & Schoorl, *De Volkskrant* 31 juli 2003

J. Meeus & J. Schoorl, 'Schiphol krijgt miljoenenclaim', *De Volkskrant* 31 juli 2003.

Meeus en Schoorl, *De Volkskrant* 2 oktober 2003

J. Meeus & J. Schoorl, 'Huisisolatie bij Schiphol veel te duur; Rekening drie keer zo hoog als gepland', *De Volkskrant* 2 oktober 2003.

Meeus en Schoorl, *De Volkskrant* 4 oktober 2003

J. Meeus & J. Schoorl, 'Geluidsisolatie Assendelft is lachertje; Lawaai van overkomende vliegtuigen ook na aanpak van huizen nog steeds overal hoorbaar', *De Volkskrant* 4 oktober 2003.

Meeus en Schoorl, *De Volkskrant* 16 oktober 2003

J. Meeus & J. Schoorl, 'TNO: Isolatie huizen Schiphol onveilig; Tweede keer in een jaar kritiek op grijze matrassen', *De Volkskrant* 16 oktober 2003.

Meeus en Schoorl, *De Volkskrant* 16 oktober 2003

J. Meeus & J. Schoorl, 'Verstoord paradijs; 'Je kunt de ruimtes niet volpompen met veertig centimeter isolatie. Dan zijn wij gelijk onze slaapkamers kwijt', *De Volkskrant* 16 oktober 2003.

Meeus en Schoorl, *De Volkskrant* 31 juli 2004

J. Meeus & J. Schoorl, 'Herrie rond Schiphol verstilt niet; Analyse', *De Volkskrant* 31 juli 2004.

Meeus en Schoorl, *De Volkskrant* 5 augustus 2004

J. Meeus & J. Schoorl, 'Isolatie vliegtuiglawaai is niets verbeterd', *De Volkskrant* 5 augustus 2004.

Meeus & Schoorl, *De Volkskrant* 25 november 2004

J. Meeus & J. Schoorl, 'Hausse aan claims door groei Schiphol; Omwonenden dienen 400 vorderingen tot schadevergoeding in; Burgers vooral beducht voor waardedaling huis', *De Volkskrant* 25 november 2004.

Meijer & Meijnen, *NRC Handelsblad* 23 mei 1990

H. Meijer & J. Meijnen, 'De grenzeloze ambities van Schiphol', *NRC Handelsblad* 23 mei 1990.

Meijer & Meijnen, *NRC Handelsblad* 23 oktober 1993

H. Meijer & J. Meijnen, 'Schiphol Paradox', *NRC Handelsblad* 23 oktober 1993.

Mekking, *Haarlems Dagblad* 15 januari 2020

W. Mekking, 'Dorpshuis Spaarndam duurzamer', *Haarlems Dagblad* 15 januari 2020.

Methodiek verdeling gebiedsbudgetten 2017

Methodiek verdeling gebiedsbudgetten, Schiphol-Oost: Stichting Leefomgeving Schiphol 2017.

Van der Meulen, *BN/DeStem* 27 februari 2009

J. van der Meulen, 'Zwanenburgers wonen met samengeknepen billen', *BN/DeStem* 27 februari 2009.

Milikowski, *De Groene Amsterdammer* 1 augustus 2018

F. Milikowski, 'Vlag, volkslied, vliegveld', *De Groene Amsterdammer* 1 augustus 2018.

Monitor Infrastructuur en Ruimte 2018

Monitor Infrastructuur en Ruimte 2018, Zicht op de effecten van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving 2018.

Mooyman, *Het Parool* 22 mei 2013

R. Mooyman, 'Een speeltuin in ruil voor vliegtuigherrie', *Het Parool* 22 mei 2013.

Naar een betere relatie tussen luchthaven en omgeving 2006

Naar een betere relatie tussen luchthaven en omgeving, Haarlem: Bestuurlijke Regie Schiphol juni 2006.

Niet bij steen alleen 2016

'Niet bij steen alleen': individuele gevallen, projecten en activiteiten in de tweede tranche van de stichting Leefomgeving Schiphol (2016-2020), Schiphol-Oost: Stichting Leefomgeving Schiphol 2016.

Nijland 2013

J. Nijland, *De overheidsonderneming* (diss. Leiden), Amsterdam: Stichting tot bevordering der notariële wetenschap 2013.

Omgevingsraad Schiphol Jaarverslag 2019

Omgevingsraad Schiphol Jaarverslag 2018, Hoofddorp: Omgevingsraad Schiphol maart 2019.

Onderzoeksraad voor Veiligheid 2018

'Principiële discussie toekomst Schiphol onvermijdelijk', *Onderzoeksraad voor Veiligheid* 25 april 2018.

Ontbinding convenant Mainport en Groen 2014

Ontbinding convenant Mainport en Groen en liquidatie stichting Mainport en Groen, Gemeente Haarlemmermeer 11 maart 2014.

Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050 2020

Verantwoord vliegen naar 2050, Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050, bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 31936, nr. 741.

Onweer zuivert de lucht 2006

Onweer zuivert de lucht. Advies van de Raad voor Verkeer en Waterstaat bij de Evaluatie van de Schipholwet, Den Haag: Raad voor Verkeer en Waterstaat 2006.

Oudendijk, Witte Weekblad Aalsmeer 20 februari 2017

T. Oudendijk, 'Wat te doen met het geld van Schiphol?', *Witte Weekblad Aalsmeer* 20 februari 2017.

Van der Poel 2019

J.R.M. van der Poel, 'Van schadeschap luchthaven Schiphol naar schadeloket luchtvaart', in: G.M. van den Broek & J.R.M. van der Poel (red.), *Van Schadeschap naar Schadeloket*, Haarlem: Schadeschap luchthaven Schiphol 2019.

Polderman & Klein Kranenburg 2014

C. Polderman & D. Klein Kranenburg, 'Bomen tegen de vijfde baan. Interview met 'Bulderbos-biografe' Annet de Kruijf', *Skript Historisch Tijdschrift* (25) 2014, afl. 1, p. 60-65.

Position paper KLM 2018

Het belang van de mainport Schiphol, Position paper KLM Royal Dutch Airlines, bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 31936, nr. 570.

Rapport 2004/457 2004

Rapport 2004/457, Den Haag: De Nationale ombudsman 26 november 2004.

Rapport Algemene Rekenkamer 2004

Rapport Algemene Rekenkamer Geluidsisolatie Schiphol fase 2, Kamerstukken II 2003/04, 29750, nr. 2.

Rapport inzake de jaarrekening 2015

Stichting bevordering kwaliteit leefomgeving Schipholregio, Rapport inzake de jaarrekening 2014, Aalsmeer: Berghoef Accountants en Adviseurs 10 maart 2015.

Rapport inzake de jaarrekening 2016

Stichting bevordering kwaliteit leefomgeving Schipholregio, Rapport inzake de jaarrekening 2015, Aalsmeer: Berghoef Accountants en Adviseurs 24 februari 2016.

Rapport inzake de jaarrekening 2017

Stichting bevordering kwaliteit leefomgeving Schipholregio, Rapport inzake de jaarrekening 2016, Aalsmeer: Berghoef Accountants en Adviseurs 1 mei 2017.

Rapport inzake de jaarrekening 2018

Stichting bevordering kwaliteit leefomgeving Schipholregio, Rapport inzake de jaarrekening 2017, Aalsmeer: Berghoef Accountants en Adviseurs 18 juni 2018.

Rapport inzake de jaarrekening 2019

Stichting bevordering kwaliteit leefomgeving Schipholregio, Rapport inzake de jaarrekening 2018, Aalsmeer: Berghoef Accountants en Adviseurs 1 juli 2019.

Rapport inzake de jaarrekening 2020

Stichting bevordering kwaliteit leefomgeving Schipholregio, Rapport inzake de jaarrekening 2019, Aalsmeer: Berghoef Accountants en Adviseurs 12 juni 2020.

Rapport van bevindingen Klachtenbehandeling 2005

Rapport van bevindingen, Klachtenbehandeling ex hoofdstuk 9 AWB inzake de klachten van de Stichting Bewonersbelangen Isolatie Assendelft, Rijkswaterstaat Noord-Holland maart 2005, bijlage bij Kamerstukken II 2004/05, 29750, nr. 11.

Van Ravels 2019

B.P.M. van Ravels, 'Observaties bij het aangekondigde einde van het Schadeschap Luchthaven Schiphol', in: G.M. van den Broek & J.R.M. van der Poel (red.), *Van Schadeschap naar Schadeloket*, Haarlem: Schadeschap luchthaven Schiphol 2019.

Reglement Schadeschap 2000

Reglement voor de behandeling van bezwaarschriften van de Besliscommissie van het Schadeschap luchthaven Schiphol, Breda 5 juni 2000.

Riemens 2011

P. Riemens, *Schiphol is groter dan Nederland* (diss. VU Amsterdam), Amsterdam 2011.

Roos, *De Telegraaf* 2 april 2003

F. Roos, 'Honderden klachten over woningisolatie', *De Telegraaf* 2 april 2003.

Roos, *De Telegraaf* 2 september 2003

F. Roos, 'Schadeclaims rond Schiphol stapelen zich op', *De Telegraaf* 2 september 2003.

Roozendaal 2019

B.J.P.G. Roozendaal, bijdrage aan *Symposium 'Van Schadeschap naar schadeloket'*, Haarlem 27 november 2019.

Sanering woningen in verband met geluidshinder Schiphol 1991

Sanering woningen in verband met geluidshinder Schiphol, Utrecht: Berenschot 1991.

Van der Schans 2019

E. van der Schans, 'Egalisatievergoeding, forfait als tophit', in: G.M. van den Broek & J.R.M. van der Poel (red.), *Van Schadeschap naar Schadeloket*, Haarlem: Schadeschap luchthaven Schiphol 2019.

Schiphol 2019

'Belangrijk bericht voor BAS-melders geluidsoverlast', *Schiphol* 25 oktober 2019.

Schiphol Group Jaarverslag 2011

Schiphol Group Jaarverslag 2010, Amsterdam: Schiphol Group 2011.

Schiphol: Meer markt voor de mainport? 2006

Schiphol: Meer markt voor de mainport? Advies in het kader van de evaluatie van het Schipholbeleid, Den Haag: VROM-Raad 2006.

Schoof, *NRC Handelsblad* 7 september 2001

R. Schoof, 'Claims om uitbreidingen van Schiphol; Zeker 95 miljoen gulden', *NRC Handelsblad* 7 september 2001.

Schoorl, *De Volkskrant* 11 juli 2003

J. Schoorl, 'Gedrag luchthaven voelt als volksverlakkerij', *De Volkskrant* 11 juli 2003.

Schreuder, *NRC Handelsblad* 16 september 2004

A. Schreuder, “”Ik heb zulke besluiten niet genomen””, *NRC Handelsblad* 16 september 2004.

Schreuder, *NRC Handelsblad* 25 april 2006

A. Schreuder, ‘Schiphol zal altijd overlast veroorzaken’, *NRC Handelsblad* 25 april 2006.

Schulte, *Het Parool* 5 mei 2006

A. Schulte, ‘Provincie blij met bijval staatssecretaris’, *Het Parool* 5 mei 2006.

Schwartz, *Trouw* 20 februari 1993

K. Schwartz, ‘CDA denkt over sloop 4300 woningen rond Schiphol’, *Trouw* 20 februari 1993.

Selectie Gebieden projecten 2017

Selectie Gebieden projecten, Schiphol-Oost: Stichting Leefomgeving Schiphol 2017.

Sluysmans 2011

J.A.M.A. Sluysmans, *De vitaliteit van het schadeloosstellingsrecht in onteigeningszaken, Een studie naar theorie en praktijk* (diss. Leiden), Leiden 2011.

Smit & Van Gunsteren 1997

P.W.M. Smit & H.R. van Gunsteren, ‘Cultuur en constitutievorming rond Schiphol’, *Beleid & Maatschappij* 1997, afl. 2, p. 62-73.

Smits, *Brabants Dagblad* 5 augustus 1995

L. Smits, ‘Explosieve groei aantal klachten over luchthaven’, *Brabants Dagblad* 5 augustus 1995.

Snoeijen, *NRC Handelsblad* 31 mei 2000

M. Snoeijen, ‘Assendelft vreest geluidsisolatie’, *NRC Handelsblad* 31 mei 2000.

Springelkamp, *De Telegraaf* 16 september 2004

C. Springelkamp, ‘Zwanenburg woedend over afblazen isolatie’, *De Telegraaf* 16 september 2004.

Standpunt BWA

Standpunt BWA met betrekking tot ontwikkeling Zuidoosthoek, Vereniging van Bewoners ‘Behoud Woongenot Aalsmeerbaan’.

Steinmetz 2020

S. Steinmetz, *Schiphol, Biografie van een luchthaven*, Amsterdam: Atlas Contact 2020.

Stekelenburg, *Haarlems Dagblad* 8 juni 2017

R. Stekelenburg, 'Door met "Hartje Spaarndam"', *Haarlems Dagblad* 8 juni 2017.

Stichting Leefomgeving Schiphol 2021

'Stichting Leefomgeving Schiphol gaat door!', *Stichting Leefomgeving Schiphol* 12 februari 2021.

Stil, *Het Parool* 7 maart 1994

H. Stil, 'Actievoeren uit hobby, Verguisd en geprezen', *Het Parool* 7 maart 1994.

Stil, *Het Parool* 18 januari 2018

H. Stil, 'Schipholfonds in de ban', *Het Parool* 18 januari 2018.

***Sturen in een volatiel domein* 2020**

Sturen in een volatiel domein, Governance en participatie in de luchtvaart, Commissie governance en participatie luchtvaart, Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving 2020.

Tan 2001

T.G. Tan, *Urgentie, leiderschap en kennisontwikkeling: verklaringen voor drie besluitvormingsronden over Schiphol tussen 1989 en 1991* (diss. Amsterdam), Utrecht: Lemma 2001.

Tekin 2019

A. Tekin, 'Het schadeschap vanuit bestuurlijk perspectief', in: G.M. van den Broek & J.R.M. van der Poel (red.), *Van Schadeschap naar Schadeloket*, Haarlem: Schadeschap luchthaven Schiphol 2019.

***Toelichting op Bestemmingsreglement* 2016**

Toelichting op Bestemmingsreglement 2016, Schiphol-Oost: Stichting leefomgeving Schiphol 19 oktober 2016.

***Toelichting op het Bestemmingsreglement* 2021**

Toelichting op Bestemmingsreglement 2021, Schiphol-Oost: Stichting Leefomgeving Schiphol 2021.

***Uitwerking Individuele Schrijnende Gevallen* 2008**

Uitwerking Individuele Schrijnende Gevallen, bijlage bij *Kamerstukken II* 2008/09, 29665, nr. 115.

***Uitwerking Plan van Aanpak Individuele Schrijnende Gevallen* 2008**

Uitwerking Plan van Aanpak Individuele Schrijnende Gevallen, bijlage bij *Kamerstukken II* 2008/09, 29665, nr. 115.

***Veiligheid vliegverkeer Schiphol* 2017**

Veiligheid vliegverkeer Schiphol, Den Haag: Onderzoeksraad voor Veiligheid 2017.

Verslag installatie Schadeschap 24 november 1998

Verslag van de vergadering ter gelegenheid van de installatie van het Schadeschap, Hoofddorp: Schadeschap Luchthaven Schiphol 24 november 1998.

Verslag Schadeschap 30 oktober 2002

Verslag van de vergadering van het Algemeen Bestuur van het Schadeschap luchthaven Schiphol, Hoofddorp: Schadeschap luchthaven Schiphol 30 oktober 2002.

Verslag Schadeschap 14 mei 2003

Verslag van de vergadering van het Algemeen Bestuur van het Schadeschap luchthaven Schiphol, Hoofddorp: Schadeschap luchthaven Schiphol, 14 mei 2003.

Verslag Schadeschap 30 november 2005

Verslag van de vergadering van het Algemeen Bestuur van het Schadeschap luchthaven Schiphol, Haarlem: Schadeschap luchthaven Schiphol 30 november 2005.

Verslag Schadeschap 27 juni 2006

Verslag van de vergadering van het Algemeen Bestuur van het Schadeschap luchthaven Schiphol, Haarlem: Schadeschap luchthaven Schiphol 27 juni 2006.

Verslag Schadeschap 12 december 2007

Verslag van de vergadering van het Algemeen Bestuur van het Schadeschap luchthaven Schiphol, Haarlem: Schadeschap luchthaven Schiphol 12 december 2007.

Verslag Schadeschap 3 december 2008

Verslag van de vergadering van het Algemeen Bestuur van het Schadeschap luchthaven Schiphol, Haarlem: Schadeschap luchthaven Schiphol, 3 december 2008.

Verslag Schadeschap 27 mei 2009

Verslag van de vergadering van het Algemeen Bestuur van het Schadeschap luchthaven Schiphol, Haarlem: Schadeschap luchthaven Schiphol 27 mei 2009.

Verslag Schadeschap 24 november 2010

Verslag van de vergadering van het Algemeen Bestuur van het Schadeschap luchthaven Schiphol, Haarlem: Schadeschap luchthaven Schiphol 24 november 2010.

Verslag Schadeschap 23 november 2011

Verslag van de vergadering van het Algemeen Bestuur van het Schadeschap luchthaven Schiphol, Haarlem: Schadeschap luchthaven Schiphol 23 november 2011.

Verslag Schadeschap 25 april 2012

Verslag van de vergadering van het Algemeen Bestuur van het Schadeschap luchthaven Schiphol, Haarlem: Schadeschap luchthaven Schiphol, 25 april 2012.

Verslag Schadeschap 28 november 2012

Verslag van de vergadering van het Algemeen Bestuur van het Schadeschap luchthaven Schiphol, Haarlem: Schadeschap luchthaven Schiphol 28 november 2012.

Verslag Schadeschap 24 april 2013

Verslag van de vergadering van het Algemeen Bestuur van het Schadeschap luchthaven Schiphol, Haarlem: Schadeschap luchthaven Schiphol 24 april 2013.

Verslag Schadeschap 6 juni 2014

Verslag van de vergadering van het Algemeen Bestuur van het Schadeschap luchthaven Schiphol, Haarlem: Schadeschap luchthaven Schiphol 6 juni 2014.

Verslag Schadeschap 22 april 2015

Verslag van de vergadering van het Algemeen Bestuur van het Schadeschap luchthaven Schiphol, Haarlem: Schadeschap luchthaven Schiphol 22 april 2015.

Verslag Schadeschap 18 november 2015

Verslag van de vergadering van het Algemeen Bestuur van het Schadeschap luchthaven Schiphol, Haarlem: Schadeschap luchthaven Schiphol 18 november 2015.

Verslag Schadeschap 20 april 2016

Verslag van de vergadering van het Algemeen Bestuur van het Schadeschap luchthaven Schiphol, Haarlem: Schadeschap luchthaven Schiphol 20 april 2016.

Vuijk, Noordhollands Dagblad 12 augustus 2014

B. Vuijk, 'Schadeschap negeert IJmond', *Noordhollands Dagblad* 12 augustus 2014.

Verdonck, Trouw 7 oktober 1992

R. Verdonck, 'Tuin', *Trouw* 7 oktober 1992.

Vliegtuiggeluid: meten, berekenen en beleven 2019

Vliegtuiggeluid: meten, berekenen en beleven. Een verkenning van wensen en ontwikkelopties, Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu 2019-0201, 2019.

Voortgangsverslag Stichting Leefomgeving Schiphol 2019

Voortgangsverslag Stichting Leefomgeving Schiphol 1 januari 2019.

Voortgangsverslag Stichting Leefomgeving Schiphol 2020

Voortgangsverslag Stichting Leefomgeving Schiphol 2019 januari 2020.

De Vos, Het Financieele Dagblad 24 februari 2007

A. de Vos, 'Anders dan gepland', *Het Financieele Dagblad* 24 februari 2007.

Walravens 2004

J. Walravens, 'Hoe de Schipholwet landde. De kracht van communicatie in het hart van het Schipholbeleid', *Platform, RVD Communicatiereeks* 1 2004, afl. 1, p. 8-18.

Wassens, NRC Handelsblad 25 oktober 2019

R. Wassens, 'Omwonenden Schiphol eisen nieuw klachtenloket na datalek', *NRC Handelsblad* 25 oktober 2019.

Weggeman 2003

J. Weggeman, *Controversiële besluitvorming. Opkomst en functioneren van groen polderoverleg* (diss. Rotterdam), Utrecht: Lemma 2003.

Weggeman 2019

J. Weggeman (red.), *De Luchtvaartpolder 2006-2019, Hoofdstukken van Hans Alders*, Hoofddorp 2019.

Werkelijke geluidhinder Schiphol 2018

Werkelijke geluidhinder Schiphol. Hinderbelevingsonderzoek versus het berekenen van geluidsoverlast, Natuur en Milieu federatie Noord-Holland oktober 2018.

Werken aan de toekomst van Schiphol en de regio 2005

Werken aan de toekomst van Schiphol en de regio, Haarlemmermeer: Schiphol Group, KLM, Luchtverkeersleiding Nederland 29 juni 2005.

Van Wiechen e.a. 2002

C.M.A.G. van Wiechen e.a. 'Aircraft noise exposure from Schiphol airport: A relation with complainants', *Noise & Health* (17) 2002, afl. 5, p. 23-34.

Van Wijk, Van Bueren & Te Brömmelstroet 2014

M. van Wijk, E.M. van Bueren & M.C.G. te Brömmelstroet, 'Governing structures for airport regions: Learning from the rise and fall of the 'Bestuursforum' in the Schiphol airport region', *Transport Policy* (36) 2014, p. 139-150.

De Wit & Burghouwt 2017

J.G. de Wit & G. Burghouwt, 'Hoe moet de steeds schaarsere capaciteit van Schiphol worden verdeeld', *Tijdschrift voor Vervoerswetenschap* 2017, p. 1-11.

Jurisprudentielijst

Gerecht van de Europese Unie

Gerecht EU 19 mei 2021, ECLI:EU:T:2021:286 (*RyanAir/Commissie*).

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

ABRvS 28 juli 1998, ECLI:NL:RVS:1998:ZF3238.

ABRvS 8 augustus 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AA6721.

ABRvS 3 maart 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO4755.

ABRvS 24 maart 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO6082.

ABRvS 16 april 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AP1610.

ABRvS 17 augustus 2005, ECLI:NL:RVS:AU1128.

ABRvS 15 augustus 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB1759.

ABRvS 9 april 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC9040, *M en R* 2008/72, m.nt. J. Hijma; *TBR* 2009/13, m.nt. J.A.M.A. Sluysmans.

ABRvS 13 januari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BK8950.

ABRvS 10 november 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO3435, *BR* 2011/9, m.nt. J.W. van Zundert; *TBR* 2011/90 m.nt. G.M. van den Broek.

ABRvS 11 mei 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ4066.

ABRvS 16 november 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU4556.

ABRvS 13 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW8161.

ABRvS 6 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1821.

ABRvS 2 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1163.

ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3379.

ABRvS 19 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4193.

ABRvS 7 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3304.

ABRvS 7 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:430.

ABRvS 26 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3103.

ABRvS 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4193.

ABRvS 2 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2872.

Rechtbank Amsterdam

Rb. Amsterdam 19 februari 2009, ECLI:NL:RBAMS:2009:BH6947.

Rechtbank 's Gravenhage

Rb. 's Gravenhage 25 augustus 2010, ECLI:NL:RBSGR:2010:BN4883.

Rechtbank Noord-Holland

Rb. Noord-Holland 19 april 2013, ECLI:NL:RBNHO:2013:BZ8741.

Rb. Noord-Holland 27 maart 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:2323.

Lijst van aangehaalde literatuur: casus gaswinning in Groningen Literatuurlijst

Aanpassing werkwijze IMG 2021

Aanpassing werkwijze Instituut Mijnbouwschade Groningen, bijlage bij *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 869.

Aanvulling bestuursakkoord 2015

Aanvulling bestuursakkoord 'Vertrouwen op herstel, herstel van vertrouwen', bijlage bij *Kamerstukken II* 2014/15, 33529, nr. 96.

Aanvulling op onderzoek afhandeling schadegevallen 2019

Aanvulling op onderzoek afhandeling schadegevallen, bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 694.

'Aardbevingen Groningen' (online, geraadpleegd 11 mei 2021)

'Aardbevingen Groningen', *Dashboard Groningen*, Rijksoverheid (online, geraadpleegd 11 mei 2021).

Aardbevingen in de provincie Groningen 2013

Aardbevingen in de provincie Groningen, bijlage bij *Kamerstukken II*, 2012/13, 33529, nr. 1.

Aardbevingen in Groningen 2014

Aardbevingen in Groningen, wat zijn de ervaringen van burgers? Groningen: Sociaal Planbureau Groningen 2014.

Aardbevingsrisico's in Groningen 2015

Aardbevingsrisico's in Groningen. Onderzoek naar de rol van veiligheid van burgers in de besluitvorming over de gaswinning (1959-2014), Den Haag: Onderzoeksraad voor Veiligheid 2015.

Aardbevingsrisico's in Groningen 2017

Aardbevingsrisico's in Groningen. Stand van zaken opvolging aanbevelingen, Den Haag: Onderzoeksraad voor Veiligheid 2017.

Advies Groningen-gasveld 2018

Advies Groningen-gasveld n.a.v. aardbeving Zeerijp van 8 januari 2018, Den Haag: Staatstoezicht op de Mijnen 1 februari 2018.

Advies inzake onderzoek II 2013

Advies inzake onderzoek II en gewijzigd winningsplan Groningen, Den Haag: Technische commissie bodembeweging 17 december 2013.

Advies over de versterkingsopgave en de versnellingsmaatregelen 2020

Advies over de versterkingsopgave en de versnellingsmaatregelen, Tussentijdse voortgangsrapportage van het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM), Den Haag: Staatstoezicht op de Mijnen 29 januari 2020.

Advies RvS 2015

Advies Raad van State over de aangenomen amendementen, bijlage bij *Kamerstukken II* 2015/16, 34041, nr. 43.

Advies Winningsplan 2014

Advies Winningsplan 2013 / Meet- en Monitoringsplan NAM Groningen gasveld, Den Haag: Staatstoezicht op de Mijnen 2014.

Adviescommissie Waardedaling (eerste advies) 2019

Advies van Adviescommissie waardedaling woningen aardbevingsgebied Groningen, bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 608.

Adviescommissie Waardedaling (definitief advies) 2019

Advies van Adviescommissie waardedaling woningen aardbevingsgebied Groningen, bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 696.

Aedes 2018

‘Stoppen versterkingsoperatie Groningen onacceptabel’, *Vereniging van Woningcorporaties Aedes* 31 mei 2018.

Afhandeling schadeclaims 2014

Afhandeling schadeclaims door aardbevingen als gevolg van gaswinning in Groningen, Rapportage januari t/m augustus 2014, Onafhankelijke Raadsman 1 september 2014.

Afschrift akte van statutenwijziging 2019

Afschrift akte van statutenwijziging, Stichting Waardevermindering door Aardbevingen Groningen, Groningen: KuipersBazuin notariaat 7 maart 2019.

Afsluitend advies 2016

Afsluitend advies van de commissie, bijlage bij *Kamerstukken II* 2015/16, 33529, nr. 286.

Akkoord op Hoofdlijnen 2018

Akkoord op Hoofdlijnen, bijlage bij *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 493.

Algemene Rekenkamer 2020

‘Onduidelijkheid over vergoeding aan NAM’, *Algemene Rekenkamer* 20 mei 2020.

Andeweg 2013

B. Andeweg, 'Gaswinning zet Groningen in de kou', *Geography* 2013, afl. 4.

Antwoorden NAM 2018

Antwoorden NAM op door Onafhankelijke Raadsman gestelde vragen, mei 2018.

Assessment stand van zaken versterken 2019

Assessment stand van zaken versterken, bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 664.

Audit CVW 2017

Audit CVW, Een nulmeting, Amstelveen: KPMG 29 september 2017.

Bakema, Parra & McCann 2018

M.M. Bakema, C. Parra & P. McCann, 'Analyzing the Social Lead-Up to a Human-Induced Disaster: The Gas Extraction-Earthquake Nexus in Groningen, The Netherlands', *Sustainability* 2018, afl. 10, p. 1-20.

Bakker, *Dagblad van het Noorden* 11 maart 2019

C. Bakker, 'Tranen van woede bij debat over gaswinningsproblematiek', *Dagblad van het Noorden* 11 maart 2019.

Beantwoording vragen TCMG 2019

Beantwoording vragen Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen, Panel van deskundigen: 22 januari 2019.

Beckerman, *Dagblad van het Noorden* 30 november 2020

S. Beckerman, 'Opinie: Waardedalingsregeling zorgt voor nieuw onrecht', *Dagblad van het Noorden* 30 november 2020.

Begeleidingscommissie Onderzoek Aardbevingen 1993

Begeleidingscommissie Onderzoek Aardbevingen, *Eindrapport multidisciplinair onderzoek naar de relatie tussen gaswinning en aardbevingen in Noord-Nederland*, Tiel: Meerpaal Offset 1993.

Belastingdienst 2020

'Wat betekent de vergoeding voor aardbevingsschade voor mijn toeslagen?', *Belastingdienst* 2020.

Beoordeling lokale versterkingsplannen 2020

Beoordeling lokale versterkingsplannen Groningen (2020), Den Haag: Staatstoezicht op de Mijnen 25 juni 2020.

Beoordeling van de versterkingsaanpak 2018

Beoordeling van de versterkingsaanpak uit oogpunt van veiligheid, Oordeel van SodM over het Plan van Aanpak van de NCG van 2 november 2018, Den Haag: Staatstoezicht op de Mijnen 22 november 2018.

Van den Berg & Giebels, *De Volkskrant* 29 maart 2018

J. van den Berg & R. Giebels, 'Gaswinning in Groningen versneld naar nul', *De Volkskrant* 29 maart 2018.

Van den Berg & Van der Pol, *De Volkskrant* 2 maart 2017

J. van den Berg & G. van der Pol, 'NAM ook aansprakelijk voor 'scheuren in de ziel'', *De Volkskrant* 2 maart 2017.

Berkenbosch, *RTV Noord* 26 november 2020

J. Berkenbosch, 'Leg miljardendeal voor bevingsgebied goed uit', *RTV Noord* 26 november 2020.

Bestuurlijke afspraken versterking 2020

Bestuurlijke afspraken versterking Groningen, bijlage bij *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 830.

Bestuurlijke spaghetti 2016

Bestuurlijke spaghetti? Een onderzoek naar de wijze van klachtafhandeling door het Ministerie van Economische Zaken, Den Haag: Nationale ombudsman 18 april 2016/035.

Bestuursakkoord 2014

Bestuursakkoord 'Vertrouwen op Herstel en Herstel van Vertrouwen', bijlage bij *Kamerstukken II* 2013/14, 33529, nr. 28.

Bestuursovereenkomst 2019

Bestuursovereenkomst, bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 587.

(Bevings-)bestendige zorg in Groningen 2018

(Bevings-)bestendige zorg in Groningen, Toekomstperspectief en versterken, Groningen: Stuurgroep Zorg 8 december 2018.

Bezwaarprocedure EBG regelingen

Bezwaarprocedure EBG regelingen, Groningen: Economic Board Groningen.

Bijlsma, *Dagblad van het Noorden* 18 augustus 2012

D. Bijlsma, 'Veel schade gemeld na beving', *Dagblad van het Noorden* 18 augustus 2012.

Brief Gedeputeerde Staten 2 juli 2015.

Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten inzake Evaluatie Dialoogtafel Gaswinning, 2 juli 2015.

Brief Helsloot 8 november 2018

Brief van I. Helsloot aan ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 8 november 2018.

CED 2014

‘NAM kiest voor de expertise van CED bij de afhandeling van aardbevingsschades in Groningen’, *CED* 2014.

Conijn, Lipsch & Lubach 2021

J.B.S. Conijn, M.J.H. Lipsch & R.D. Lubach, *Eindrapport onderzoek waarde-regeling NAM*, Finance Ideas juli 2021, bijlage bij *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 875.

De Bock, *NJB* 2019/3

R.H. de Bock, ‘Mijnbouwschade in Groningen. Waar is de civiele rechter?’, *Nederlands Juristenblad* 2019/3, afl. 1, p. 19-26.

De Bock, *NJB* 2019/691

R.H. de Bock, ‘Aardbevingsschade hoort thuis bij de civiele rechter’, *Nederlands Juristenblad* 2019/691, afl. 13, p. 872-874.

Boelhauwer & Van der Heijden 2018

P.J. Boelhauwer & H.M.H. van der Heijden, ‘The effect of earthquakes on the housing market and the quality of life in the province of Groningen, the Netherlands’, *Journal of Housing and the Built Environment* 2018, afl. 33(2), p. 429-438.

De Boer, *RTV Noord* 25 april 2017

G. de Boer, ‘Waarderegeling NAM is toch een lachertje’, *RTV Noord* 25 april 2017.

De Boer, *RTV Noord* 28 mei 2018

G. de Boer, ‘Onvrede over afwikkelen oude schades: ‘De NAM gaat gewoon op oude voet door’’, *RTV Noord* 28 mei 2018.

De Boer, *RTV Noord* 26 juni 2018

G. de Boer, ‘Echtpaar ‘schrikt zich rot’ na aanslag belastingdienst over bevestig-vergoeding’, *RTV Noord* 26 juni 2018.

Van Bokkum, *NRC* 31 maart 2017

M. van Bokkum, ‘NAM stapt uit afhandeling schade Groningen’, *NRC* 31 maart 2017.

Boudel op Rieg 2020

Boudel op Rieg, Stand van zaken gasdossier Groningen, Garmerwolde: Groninger Gasberaad 2020.

Bovenhoff e.a. 2021

M.S. Bovenhoff e.a., *Voortgang en voetangels in het gaswinningsdossier: Professionals over een complex systeem*, Groningen: Gronings Perspectief 18 januari 2021.

Braakman, RTV Noord 22 juni 2020

T. Braakman, 'Rijk en bevingsregio lijnrecht tegenover elkaar: overleg loopt vast', *RTV Noord* 22 juni 2020.

Braakman, RTV Noord 15 juli 2020

T. Braakman, 'Ministerie ontkent bestaan van documenten, GBB zoekt door', *RTV Noord* 15 juli 2020.

Braakman, RTV Noord 6 november 2020

T. Braakman, 'Bodem Beweging en Gasberaad steunen akkoord niet: 'Niets met onze input gedaan'', *RTV Noord* 6 november 2020.

Braakman & Miskovic, RTV Noord 17 mei 2021

T. Braakman & M. Miskovic, "Denk goed na voordat je die 5000 euro accepteert", *RTV Noord* 17 mei 2021.

Brandsma, Ekker & Start 2016

M. Brandsma, H. Ekker & R. Start, *De Gaskolonie, Van nationale bodemschat tot Groningse tragedie*, Groningen: Uitgeverij Passage 2016.

Brief CVW aan NCG 2016

Brief CVW aan NCG 'Klachten in relatie tot schademeldingen', bijlage bij *Kamerstukken II* 2015/16, 33529, nr. 247

Brief vertegenwoordigers stuurgroep 2017

Brief van de vertegenwoordigers bestuurlijke stuurgroep en de vertegenwoordiger maatschappelijke stuurgroep aan de Nationaal Coördinator Groningen, de heer J.G.M. Alders, bijlage bij *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 330

Bröring & Roelfsema, NJB 2015/1252

H.E. Bröring & J. Roelfsema, 'Aardbevingen en rechtsbedeling: De (on)mogelijkheden van governance als alternatief voor rechtspraak', *Nederlands Juristenblad* 2015/1252, afl. 26, p. 1745-1753.

Bröring, NTE 2018

H.E. Bröring, 'Schadeafhandeling te Groningen: van privaat naar publiek', *Nederlands Tijdschrift voor Energierecht* 2018, afl. 4, p. 117-132.

Bröring, 'Overzicht van instanties' 2019

H.E. Bröring, 'Overzicht van instanties: context, functie en ontwikkeling' in: Oldenhuis e.a. (red.) 2019, p. 119-144.

Bröring, 'Publiekrechtelijke benaderingen' 2019

H.E. Bröring, 'Publiekrechtelijke benaderingen', in: Oldenhuis e.a. 2019, p. 145-180.

Van Bruggen 2015

M. van Bruggen, *Communication in the earthquake region in the province of Groningen: An evaluation by the residents, An explorative study into how the residents of the earthquake region in the province of Groningen evaluated the communication activities by the Nederlandse Aardolie Maatschappij, the involved municipalities, the Province of Groningen and the Ministry of Economic Affairs*, Enschede: Universiteit Twente 2015.

BTG 2019

‘Peter Rake van 5Groningen ICT/Telecom Manager van het Jaar’, *BTG* 7 juni 2019.

Van de Bunt, AV&S 2017/27

J.E. van de Bunt, ‘Een schadefonds voor de mijnbouwschade in Groningen?’, *Aansprakelijkheid, Verzekering & Schade* 2017/27, afl. 4, p. 139-146.

Van de Bunt, NJB 2019/689

J.E. van de Bunt, ‘Geef de bestuursrechter het voordeel van de twijfel’, *Nederlands Juristenblad* 2019/689, afl. 13, p. 869-870.

Busscher e.a. 2020

N.A. Busscher e.a., *Gaswinning, aardbevingen en de maatschappelijke gevolgen voor de provincie Groningen en haar bewoners, Overzicht onderzoeken juni 2018-juli 2019*, Groningen: Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen juni 2020.

CBS 2019

‘Aardgasbaten uit gaswinning bijna 417 miljard euro’, *Centraal Bureau voor de Statistiek* 28 mei 2019.

College voor de Rechten van de Mens 2015

‘Nederland negeerde mensenrechten in Groningen’, *College voor de Rechten van de Mens* 19 februari 2015.

Commissie Bodemdaling 2020

Commissie Bodemdaling, *Jaarverslag 2019*, Haren: Commissie Bodemdaling door Aardgaswinning 2020.

Concluding observations 2017

Concluding observations on the sixth periodic report of the Netherlands, Genève: Committee on Economic, Social and Cultural Rights of the United Nations 6 juli 2017.

Concluding observations 2019

Concluding observations on the fifth periodic report of the Netherlands, Genève: Human Rights Committee of the United Nations 22 augustus 2019.

Convenant NCG – TCMG 2019

Convenant NCG – TCMG 11 september 2019.

Crezee, *Follow the Money* 18 mei 2016

B. Crezee, 'Onthullend boek laat kardinale vragen over 'Groningen' nog onbeantwoord', *Follow the Money* 18 mei 2016.

Van Dalen, *Dagblad van het Noorden* 24 juni 2018

R. van Dalen, 'Verontwaardiging: Belastingdienst op de stoep bij uitkering voor bevingsschade', *Dagblad van het Noorden* 24 juni 2018.

Damveld 2020

H. Damveld, *Gaswinning Groningen, een bewogen geschiedenis, Versterking en perspectief: wens of werkelijkheid?*, Bedum: Profiel 2020.

Derksen & Gebben maart 2018

W. Derksen & M. Gebben, *Verslag Critical Review #2: Over de ontwikkeling, inhoud en toepassing van dreigings- en risicokaarten*, Groningen: Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen maart 2018.

Derksen & Gebben juli 2018

W. Derksen & M. Gebben, *Verslag Critical Review #3: Over de waarde van erfgoed*, Groningen: Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen juli 2018.

Derksen & Gebben 2019

W. Derksen & M. Gebben, *Verslag Critical Review #4: Over de regionale economie*, Groningen: Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen januari 2019.

Derksen & Gebben 2020

W. Derksen & M. Gebben, *Verslag Critical Review #5: Over de benutting van kennis in de versterking*, Groningen: Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen juni 2020.

Derksen & Gebben 2021

W. Derksen & M. Gebben, *Verslag van een laatste Critical Review: Kennis, aardbevingen en Groningen*, Groningen: Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen mei 2021.

Dialloogtafel Groningen 2015

'Dialloogtafel ten einde: verslag afscheid op 17 december', *Dialloogtafel Groningen* 21 december 2015.

Van Dooren, *MvO* 2018

E.A. van Dooren, 'De ingetrokken 403-verklaring van Shell: een tactische zet?', *Maandblad voor Ondernemingsrecht* 2018, afl. 3-4, p. 61-62.

Dorpsvisies en landschap in beeld 2019

Dorpsvisies en landschap in beeld, Groningen: Landschapsbeheer Groningen 2019.

Drent, *RTV Noord* 25 februari 2019

M. Drent, 'Ook Lopster raad snapt niets van versterkingsmodel', *RTV Noord* 25 februari 2019.

Drent, *RTV Noord* 7 maart 2019

M. Drent, 'Dit gaan de aardbevingsgemeenten doen met 15 miljoen', *RTV Noord* 7 maart 2019.

Drent, *RTV Noord* 29 december 2019

M. Drent, 'Kritiek op Nationaal Programma: 'Groningen krijgt hier geen betere toekomst van', *RTV Noord* 29 december 2019.

Drent, *RTV Noord* 23 juni 2020

M. Drent, 'NPG-geld te vaak gebruikt voor dingen die gemeenten nu niet kunnen betalen', *RTV Noord* 23 juni 2020.

Drent, *RTV Noord* 7 juli 2020

M. Drent, 'Megaklus geklaard: Alle scholen in Loppersum zijn versterkt', *RTV Noord* 7 juli 2020.

Van Dunné, *NJB* 2002

J.M. van Dunné, 'Mijn en dijn in de ontwerp-Mijnbouwwet. De noodzaak van bewijslastomkering en aansprakelijkheid van de staat bij mijnbouwschade van particulieren als gevolg van bodemdaling en aardbevingen', *Nederlands Juristenblad* 2002, afl. 11, p. 560-570.

Van Dunné, *NJB* 2014/2264

J.M. van Dunné, 'Mijn en dijn in de Mijnbouwwet 2003. Het demasqué van een wetgever op het Groningen gasveld', *Nederlands Juristenblad* 2014/2264, afl. 44/45, p. 3122-3132.

Van Dunné, *NJB* 2018/821

J.M. van Dunné, 'Gaswinning in Groningen', een drama in vele bedrijven', *Nederlands Juristenblad* 2018/821, afl. 17, p. 1191-1199.

Van Dunné, *NJB* 2020/5

J.M. van Dunné, 'Vergoeding van waardedaling van woningen in rechtspraak en wetgeving – een 'achterhoedegevecht' of een 'frontliniekwestie'?', *Nederlands Juristenblad* 2020/5, afl. 1, p. 28-35.

EBG 2020

'Kennisgevingen', *Economic Board Groningen* 2020.

Een fundament met scheuren 2017

Aan het nieuwe Kabinet: Een fundament met scheuren. Stop met bouwen op wantrouwen en neem Groningers serieus! Den Haag: Nationale ombudsman en Kinderombudsman 5 april 2017.

Een programma dat groeit 2019

Een programma dat groeit, Afspraken over het Nationaal Programma Groningen, bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 587.

Eerste Advies Commissie Meijdam 2015

Eerste Advies, Adviescommissie ‘Omgaan met risico’s van geïnduceerde aardbevingen’ 23 juni 2015, bijlage bij *Kamerstukken II* 2014/15, 33529, nr. 174.

Eerste evaluatie inzake schadeprocedure NAM 2013

Eerste evaluatie inzake schadeprocedure NAM Groningen, Den Haag: Technische commissie bodembeweging 2 juli 2013.

Eindadvies ‘Vertrouwen in een duurzame toekomst’ 2013

Eindadvies ‘Vertrouwen in een duurzame toekomst. Een stevig perspectief voor Noord-Oost Groningen’, Groningen: Commissie Duurzame Toekomst Noord-Oost Groningen 2013.

Eindadvies Commissie-Meijdam 2015

Eindadvies Handelingsperspectief voor Groningen, Adviescommissie ‘Omgaan met risico’s van geïnduceerde aardbevingen’ (Commissie-Meijdam) 14 december 2015, bijlage bij *Kamerstukken II* 2015/16, 33529, nr. 212.

Eindejaarsrapportage Onafhankelijke Raadsman 2013

Eindejaarsrapportage, Onafhankelijke Raadsman, afhandeling schadeclaims door aardbevingen als gevolg van gaswinning in Groningen, Groningen december 2013.

Eindrapportage 2018

Eindrapportage afhandeling ‘oude’ schadegevallen, NAM 6 september 2018.

Ekker, NOS 1 februari 2018

H. Ekker, ‘Vorige kabinet nam meedogenloos besluit over gas’, *NOS* 1 februari 2018.

Energietransitie provincie Groningen 2016

Energietransitie provincie Groningen, Nota van Bevindingen, Assen: Noordelijke Rekenkamer 2016.

Engels 2019

Position Paper Hans Engels, burgemeester van Loppersum en regionaal bestuurlijke trekker schade Rondetafelgesprek Vaste Kamercommissie Economische Zaken en Klimaat op 9 oktober 2019.

Erfgoedprogramma 2017

Erfgoedprogramma 2017-2021, Groningen: Nationaal Coördinator Groningen juli 2017.

Erfgoedprogramma 2019

Erfgoedprogramma, Voortgangsrapportage en geactualiseerde beleidsagenda 2019-2022, Groningen: Nationaal Coördinator Groningen mei 2019.

Evaluatie Commissie Bijzondere Situaties 2015

Evaluatie Commissie Bijzondere Situaties, Groningen: Commissie Bijzondere Situaties juni 2015.

Financiële opbouw 2020

Financiële opbouw, bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 744.

Folkers, RTV Noord 19 november 2019

M. Folkers, 'Aanleg snel internet in provincie met anderhalf jaar vertraagd', *RTV Noord* 19 november 2019.

Fundament voor herstel van vertrouwen 2014

Fundament voor herstel van vertrouwen. Rapportage over doorlichting protocol voor afhandeling van schade door aardgasbevingen, Amersfoort: Lysias Advies B.V. 27 november 2014.

'Gas- en oliewinning' 2021 (online, geraadpleegd 11 mei 2021)

'Gas- en oliewinning', *NAM* 2021 (online, geraadpleegd 11 mei 2021).

Van Gastel, Van Maanen & Kuijken 2014

M.P. van Gastel, G.H.O. van Maanen & W.J. Kuijken, *Onderzoek Toekomst Governance Gasgebouw*, Den Haag: ABD TOPConsult 2014.

GBB 2019

'GBB ziet af van deelname aan het bestuur van het Nationaal Programma Groningen', *Groninger Bodem Beweging* 4 maart 2019.

GBB Krant nr. 2 2016

GBB Krant nr. 2, Loppersum: Groninger Bodem Beweging mei 2016.

GBB Krant nr. 4 2017

GBB Krant nr. 4, Loppersum: Groninger Bodem Beweging maart 2017.

GBB Krant nr. 9 2018

GBB Krant nr. 9, Loppersum: Groninger Bodem Beweging november 2018.

GBB Krant nr. 14 2020

GBB Krant nr. 14, Loppersum: Groninger Bodem Beweging juni 2020.

GBB Krant nr. 15 2020

GBB Krant nr. 15, Loppersum: Groninger Bodem Beweging oktober 2020.

GBB Krant nr. 16 2021

GBB Krant nr. 16, Loppersum: Groninger Bodem Beweging maart 2021.

GBB Nieuwsbrief nr. 72 2019

GBB Nieuwsbrief nr. 72, Loppersum: Groninger Bodem Beweging april 2019.

Van Geel & Wallage 2014

P.L.B.A. van Geel & J. Wallage, 'Aan tafel!' Een verkenning naar de mogelijkheid om in het aardbevingsgebied Noordoost Groningen een dialoogtafel op te zetten, Groningen: 30 januari 2014.

Gisolf, NJB 2017/1176

R.C. Gisolf, 'Politiek, publiekrecht, privaatrecht. Een Groninger kluwen ontward', *Nederlands Juristenblad* 2017/1176, afl. 22, p. 1527-1533.

Goede start 1000-banenplan 2019

Goede start 1000-banenplan, *Tussenevaluatie*, Groningen: Werk in Zicht 2019.

Gozoglu 2019

M. Gozoglu, 'Aansprakelijkheid van de mijnbouwexploitant voor waardedaling van onroerende zaken door gaswinning', in: Oldenhuis e.a. 2019, p. 83-106.

De Graaf & Marseille, AA 2018

K.J. de Graaf & A.T. Marseille, 'Een historische uitspraak over gaswinning?', *Ars Aequi* april 2018, AA20180315, p. 315-322.

Greijdanus & Postmes 2018

H.J.E. Greijdanus & T.T. Postmes, *Sociale media en collectieve actie rondom de gasboringen in Groningen, Onderzoeksrapport in opdracht van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen 2018.

GBB 2015

'Zienswijze tegen gasbesluit', *Groninger Bodem Beweging* 2015

GBB, 'Geschiedenis' 2018

'Geschiedenis', *Groninger Bodem Beweging* 2018.

GBB, 'Over ons' 2018

'Over ons', *Groninger Bodem Beweging* 2018.

GBB, 'Wat doet de GBB' 2018

'Wat doet de GBB', *Groninger Bodem Beweging* 2018.

GBB 14 mei 2021

‘GBB doet oproep aan het IMG: blijf het wettelijke bewijsvermoeden consequent toepassen’, *Groninger Bodem Beweging* 14 mei 2021.

GBB 16 augustus 2021

‘Beste landgenoten, mogen we even uw aandacht?’, *Groninger Bodem Beweging* 16 augustus 2021.

Groninger Gasberaad 2015

‘Q&A’s over vervolg Dialoogtafel’ *Groninger Gasberaad* 2015.

Groninger Gasberaad 2016

‘De waardevermeerderingsregeling’, *Groninger Gasberaad* 11 maart 2016.

Groninger Gasberaad, ‘Chaos rondom vouchers’ 2017

‘Chaos rondom vouchers’, *Groninger Gasberaad* 2017.

Groninger Gasberaad 2017

‘Vouchers als schone lei? Een ‘coulance’ regeling van de NAM’, *Groninger Gasberaad* 2017.

Groninger Gasberaad, ‘Winst voor CVW’ 2018

‘Winst voor CVW, dat kan toch niet de bedoeling zijn?’, *Groninger Gasberaad* 2018.

Groninger Gasberaad 2018

‘Koopinstrument NCG bevat nog veel mankementen’, *Groninger Gasberaad* 2018.

Groninger Gasberaad 14 september 2018

‘Uit het beraad: Kunt u het nog uitleggen?’, *Groninger Gasberaad* 14 september 2018.

Groninger Gasberaad 2019

‘Leden’, *Groninger Gasberaad* 2019.

Groninger Gasberaad 6 april 2020

‘TCMG Jaarverslag Achter de cijfers 2: De omgekeerde bewijslast’, *Groninger Gasberaad* 6 april 2020.

Groninger Gasberaad 2020

‘Groninger Gasberaad heeft zorg over koers IMG’, *Groninger Gasberaad* december 2020.

Groninger Gasberaad 7 december 2020

‘Vragen van het Groninger Gasberaad naaraanleiding van de Waardedalingenregeling’, *Groninger Gasberaad* 7 december 2020.

Groninger Gasberaad 16 mei 2021

‘Welke problemen gaat IMG oplossen?’ *Groninger Gasberaad* 16 mei 2021.

Groninger Gasberaad 15 juni 2021

‘Voornemen gefaseerde inwerkingtreding van de Wijziging Tijdelijke wet Groningen – reactie Groninger Gasberaad’, *Groninger Gasberaad* 15 juni 2021.

Groninger Gasberaad 2 juli 2021

‘Secretaris Top van het Groninger Gasberaad vertrekt – Gasberaad beraadt zich op toekomst’, *Groninger Gasberaad* 2 juli 2021.

Groninger Panel 2017

Groninger Panel over het nieuwe schadeprotocol, Groningen: Sociaal Planbureau Groningen | CMO STAMM juni 2017.

De Haan & Simon 2016

F.L. de Haan & C. Simon, *Aardbevingen en leefbaarheid: naast misère ook nieuwe kansen voor het versterken van de leefbaarheid*, Groningen: Sociaal Planbureau Groningen 2016.

Halfjaarrapportage NCG 2019

Halfjaarrapportage juli-december 2018, Groningen: Nationaal Coördinator Groningen 5 maart 2019.

Hammerstein, Asser & Van de Bunt 2017

A. Hammerstein, W.D.H. Asser & J.E. van de Bunt, *Advies uitgebracht aan de Nationaal Coördinator Groningen e.a.*, 13 oktober 2017.

Hasanov & Zuidema 2018

M.H. Hasanov & C. Zuidema, ‘The transformative power of self-organization: Towards a conceptual framework for understanding local energy initiatives in The Netherlands’, *Energy Research & Social Science* 2018, afl. 37, p. 85-93.

Haverkamp, Vox Magazine 2 oktober 2019

A. Haverkamp, ‘Bas Kortmann komt op voor gedupeerde Groningers’, *Vox Magazine* 2 oktober 2019.

Havermans, Trouw 17 februari 2015

O. Havermans, ‘Postuum gelijk voor klokkenluider over aardbevingen’, *Trouw* 17 februari 2015.

Van der Heijden & Boelhouwer 2017

H.M.H. van der Heijden & P.J. Boelhouwer, *Evaluatie pilot Koopinstrument, Eindrapportage*, Delft: TU Delft mei 2017.

‘Helaas, de subsidie is al op’, RTV Noord 7 juli 2021

‘10.000 euro krijgen voor een nieuwe keuken of badkamer? Helaas: de subsidie is al op’, *RTV Noord* 7 juli 2021.

Heldere spelregels voor Koopinstrument? 2017

Heldere spelregels voor Koopinstrument? Een onderzoek naar de wijze waarop de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) het Koopinstrument heeft uitgevoerd en de wijze waarop het Ministerie van Economische Zaken (EZ) en de NCG vervolgens klachten en een bezwaar over de afwijzing van een aanvraag hebben behandeld, Den Haag: Nationale ombudsman 2017/109, 4 oktober 2017.

Help, een scheur in mijn huis! 2018

'Help, een scheur in mijn huis!' Een verkenning naar een uniforme en onafhankelijke afhandeling van mijnbouwschade in Nederland, Den Haag: Technische commissie bodembeweging februari 2018.

Hermans, NJB 2019/688

M.C.A. Hermans, 'De opgedrongen bestuursrechter', *Nederlands Juristenblad* 2019/688, afl. 13, p. 867-868.

Hoedeman, AD 14 juli 2018

J. Hoedeman, 'Mansveld openhartig over politiek, het Fyra-rapport en haar leven nadien', *Algemeen Dagblad* 14 juli 2018.

Van Hofslot, Dagblad van het Noorden 19 februari 2015

G. van Hofslot, 'Groningen eist excuses', *Dagblad van het Noorden* 19 februari 2015.

Van Hofslot, Dagblad van het Noorden 22 maart 2016

G. van Hofslot, 'Weer ophef over waarderegeling', *Dagblad van het Noorden* 22 maart 2016.

Van Hofslot, Dagblad van het Noorden 15 juni 2016

G. van Hofslot, 'Groninger is in een proces bij de rechter geen partij voor de NAM', *Dagblad van het Noorden* 15 juni 2016.

Van Hofslot, Dagblad van het Noorden 17 juni 2017

G. van Hofslot, 'Groningen blaast stoom af en premier Rutte belooft beterschap', *Dagblad van het Noorden* 17 juni 2017.

Van Hofslot, Dagblad van het Noorden 22 september 2017

G. van Hofslot, 'Groningers in gasgebied hangen niet graag de vuile was buiten', *Dagblad van het Noorden* 22 september 2017.

Van Hofslot, Dagblad van het Noorden 7 juni 2019

G. van Hofslot, 'Rutte, de zoveelste in een lange rij...', *Dagblad van het Noorden* 7 juni 2019.

Van Hofslot, Dagblad van het Noorden 31 augustus 2019

G. van Hofslot, 'De arbiters raffelen niets af', *Dagblad van het Noorden* 31 augustus 2019.

Van Hofslot, *Dagblad van het Noorden* 24 september 2019

G. van Hofslot, 'Advocaat Spong boos op OM dat strafrechtelijk onderzoek naar NAM niet openbaar wil maken', *Dagblad van het Noorden* 24 september 2019.

Van Hofslot, *Dagblad van het Noorden* 8 oktober 2019

G. van Hofslot, 'Medewerkers CVW in Appingedam stappen massaal over naar versterkingsloket NCG', *Dagblad van het Noorden* 8 oktober 2019.

Van Hofslot, *Dagblad van het Noorden* 8 februari 2020

G. van Hofslot, 'Nationale Ombudsman: 'Begin gewoon met de versterking in Groningen. Het geld, de plannen en de mensen zijn er'', *Dagblad van het Noorden* 8 februari 2020.

Holsappel e.a. 2017

J. Holsappel e.a., *Psychosociale impact van de aardbevingen in Groningen; een analyse van beschikbare onderzoeken*, Impact: landelijk kennis & adviescentrum psychosociale zorg en veiligheid bij schokkende gebeurtenissen 2017.

Hulscher, *RTV Noord* 12 juli 2017

E. Hulscher, 'Raad stad wil dat college rug recht houdt tegen NAM', *RTV Noord* 12 juli 2017.

***Ik wacht* 2019**

Ik wacht, 101 verhalen uit het aardbevingsgebied, Amsterdam: *Dagblad van het Noorden/Uitgeverij Balans* 2019.

***Instemming gewijzigd winningsplan* 2015**

Instemming gewijzigd winningsplan Groningenveld (ETM/EM/13208000), Den Haag: Minister van Economische Zaken 30 januari 2015.

IMG, 'Invisor', 2020

'Afwegingen bij methode Invisor', *Instituut Mijnbouwschade Groningen* 2020.

IMG, 'De procedure voor immateriële schade stap voor stap' 2020

'De procedure voor immateriële schade stap voor stap', *Instituut Mijnbouwschade Groningen* 2020.

IMG 1 juli 2020

'IMG start met een monsterklus', *Instituut Mijnbouwschade Groningen* 1 juli 2020.

IMG 25 augustus 2020

'Regeling voor vergoeding immateriële schade op hoofdlijnen', *Instituut Mijnbouwschade Groningen* 25 augustus 2020.

IMG 31 augustus 2020

'IMG: nader advies diepe bodemdaling en -stijging nodig', *Instituut Mijnbouwschade Groningen* 31 augustus 2020.

IMG 1 september 2020

‘Drukke eerste dag Waardedulingsregeling’, *Instituut Mijnbouwschade Groningen* 1 september 2020.

IMG 25 november 2020

‘Geen terugvordering bij adressen sloop en nieuwbouw’, *Instituut Mijnbouwschade Groningen* 25 november 2020.

IMG 27 november 2020

‘Nader advies opgeleverd over zettingsschade’, *Instituut Mijnbouwschade Groningen* 27 november 2020.

IMG, ‘De berekening doen’ 8 december 2020

‘De berekening doen’, *Instituut Mijnbouwschade Groningen* 8 december 2020.

IMG, ‘Online dashboard’ (online, bijgewerkt 30 augustus 2021)

‘Online dashboard’, *Instituut Mijnbouwschade Groningen*, online: bijgewerkt 30 augustus 2021.

IMG, ‘Vragen bij de procedure Waardedulingsregeling’ 8 december 2020

‘Vragen bij de procedure Waardedulingsregeling’, *Instituut Mijnbouwschade Groningen* 8 december 2020.

IMG 10 december 2020

‘IMG-voorzitter blikt vooruit op 2021’, *Instituut Mijnbouwschade Groningen* 10 december 2020.

IMG 24 december 2020

‘Huis gekocht? Vaak geen vergoeding waardedaling’, *Instituut Mijnbouwschade Groningen* 24 december 2020.

IMG 18 januari 2021

‘80 nieuwe adressen ontvangen onterecht vergoeding waardedaling’, *Instituut Mijnbouwschade Groningen* 18 januari 2021.

IMG 21 januari 2021

‘Schademelder geeft IMG gemiddeld een 7,9’, *Instituut Mijnbouwschade Groningen* 21 januari 2021.

IMG 19 februari 2021

‘Uitwerking werkwijze waardedaling gepubliceerd’, *Instituut Mijnbouwschade Groningen* 19 februari 2021.

IMG 10 maart 2021

‘Start regeling immateriële schade verschuift naar tweede kwartaal’, *Instituut Mijnbouwschade Groningen* 10 maart 2021.

IMG 16 maart 2021

‘Meer schadevergoeding, minder uitvoeringskosten in 2020’, *Instituut Mijnbouwschade Groningen* 16 maart 2021.

IMG 31 maart 2021

‘Vragen over eenduidigheid adviesrapporten’, *Instituut Mijnbouwschade Groningen* 31 maart 2021.

IMG 7 april 2021

‘Vergoeding waardedaling voor bedrijfspanden’, *Instituut Mijnbouwschade Groningen* 7 april 2021.

IMG 1 juni 2021

‘Eerste Groningers kunnen immateriële schade melden’, *Instituut Mijnbouwschade Groningen* 1 juni 2021.

IMG 30 juni 2021

‘Update na besluitvorming vaste vergoeding en beoordelingskader’, *Instituut Mijnbouwschade Groningen* 30 juni 2021.

IMG 14 juli 2021

‘Waardedaling wordt opnieuw vastgesteld’, *Instituut Mijnbouwschade Groningen* 14 juli 2021.

IMG Actualisatie beoordelingskader 17 mei 2021

‘Actualisatie van het beoordelingskader’, *Instituut Mijnbouwschade Groningen* 17 mei 2021.

IMG Adviesopdracht 2 maart 2021

‘Adviesopdracht en uitkomsten rapport diepe bodemdaling’, *Instituut Mijnbouwschade Groningen* 2 maart 2021.

IMG Analyse adviesrapporten 17 mei 2021

‘Analyse: verschillen adviesrapporten moeilijk te herleiden’, *Instituut Mijnbouwschade Groningen* 17 mei 2021.

IMG Bevingen en trillingssterktes 17 mei 2021

‘Bevingen en trillingssterktes in Groningen, hoe zit dat?’, *Instituut Mijnbouwschade Groningen* 17 mei 2021.

IMG Diepe bodemdaling 17 mei 2021

‘Geen directe schade, mogelijk wel soms indirecte schade door diepe bodemdaling’, *Instituut Mijnbouwschade Groningen* 17 mei 2021.

IMG Grijpt in bij schadeafhandeling 17 mei 2021

‘IMG grijpt in bij schadeafhandeling: keuze voor €5.000’, *Instituut Mijnbouwschade Groningen* 17 mei 2021.

IMG Rapport bodemdaling 2 maart 2021

‘Rapport diepe bodemdaling en -stijging gepubliceerd’, *Instituut Mijnbouwschade Groningen* 2 maart 2021.

IMG Schadecalculatie 17 mei 2021

‘Schadecalculatie voortaan gebaseerd op veel meer schades’, *Instituut Mijnbouwschade Groningen* 17 mei 2021.

IMG Vaste vergoeding 17 mei 2021

‘Keuze voor een vaste vergoeding’, *Instituut Mijnbouwschade Groningen* 17 mei 2021.

IMG Vergoeding materiële gevolgschade 2021

Vergoeding materiële gevolgschade, *Instituut Mijnbouwschade Groningen* (online, geraadpleegd 24 mei 2021).

‘IMG betaalt schade door zoutwinning’, RTV Noord 14 juli 2021

‘IMG betaalt schade door zoutwinning die Nedmag niet hoeft te betalen’, *RTV Noord* 14 juli 2021.

Impact Assessment 2015

Impact Assessment Nederlandse Praktijk Richtlijn Aardbevingsbestendig bouwen, Stuurgroep NPR 8 januari 2015.

Interim betalingsovereenkomst versterken 2018

Interim betalingsovereenkomst versterken, bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 535.

Internetconsultatie 2020

‘Publiek rechtelijke nieuwbouwregeling’, *Internetconsultatie* 2020.

Invloed van Groningse aardbevingen op woongenot 2014

Invloed van Groningse aardbevingen op woongenot, Groningen: Sociaal Planbureau Groningen 2014.

Jaaroverzicht EBG 2016

Jaaroverzicht 2015, Groningen: Economic Board Groningen 2016.

Jaaroverzicht EBG 2017

Jaaroverzicht 2016, Groningen: Economic Board Groningen 2017.

Jaaroverzicht EBG 2018

Jaaroverzicht 2017, Groningen: Economic Board Groningen 2018.

Jaaroverzicht EBG 2019

Jaaroverzicht 2018, Winsum: Economic Board Groningen 2019.

Jaaroverzicht EBG 2020

Jaaroverzicht 2019, Winsum: Economic Board Groningen 2020.

Jaarrapportage CVW 2016

Jaarrapportage 2015 Centrum Veilig Wonen, 2016, bijlage bij *Kamerstukken II* 2015/16, 33529, nr. 255.

Jaarverslag CVW 2016

Jaarverslag 2015, Arcadis CED Project Service Bureau B.V. 2016.

Jaarverslag CVW 2017

Jaarverslag 2016, Arcadis CED Project Service Bureau B.V. 2017.

Jaarverslag NCG 2020

Jaarverslag 2019 NCG, Groningen: Nationaal Coördinator Groningen 22 juni 2020.

Jaarverslag NCG 2021

Jaarverslag 2020, Voor veilig en toekomstbestendig wonen, werken en naar school gaan in het aardbevingsgebied, Groningen: Nationaal Coördinator Groningen 8 juni 2021.

Jaarverslag NPG 2020

Jaarverslag 2019, Ten Boer: Nationaal Programma Groningen 2020.

Jaarverslag NPG 2021

Jaarverslag 2020, Ten Boer: Nationaal Programma Groningen 2021.

Jaarverslag Commissie Bijzondere Situaties 2015

Jaarverslag 2014, Groningen: Commissie Bijzondere Situaties 2015.

Jaarverslag Commissie Bijzondere Situaties 2016

Jaarverslag 2015, Groningen: Commissie Bijzondere Situaties 2016.

Jaarverslag Commissie Bijzondere Situaties 2017

Jaarverslag 2016, Groningen: Commissie Bijzondere Situaties 2017.

Jaarverslag Commissie Bijzondere Situaties 2018

Jaarverslag 2017, Groningen: Commissie Bijzondere Situaties 2018.

Jaarverslag Commissie Bijzondere situaties 2019

Jaarverslag 2018, Groningen: Commissie Bijzondere Situaties 2019.

Jaarverslag Commissie Bijzondere Situaties 2020

Jaarverslag 2019, Groningen: Commissie Bijzondere Situaties 2020.

Jaarverslag Commissie Bijzondere Situaties 2021

Jaarverslag 2020, Groningen: Commissie Bijzondere Situaties 2021.

Jaarverslag IMG 2021

Jaarverslag 2020, waarin opgenomen het verslag van de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen, Groningen: Instituut Mijnbouwschade Groningen 2021.

Jaarverslag SodM 2009

Jaarverslag Staatstoezicht op de Mijnen 2008, Den Haag 2009.

Jaarverslag Tcbb 2018

Jaarverslag 2017 Technische commissie bodembeweging, 2018.

Jaarverslag TCMG 2020

Jaarverslag 2019, Groningen: Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen 2020.

Jach, RTV Noord 29 oktober 2018

S. Jach, 'Proef met compensatieregeling voor mkb-ondernemers van start (update)', *RTV Noord* 29 oktober 2018.

Jach, RTV Noord 15 december 2018

S. Jach, 'Aflopende nieuwbouwregeling NAM bedreigt woningbouw Stad', *RTV Noord* 15 december 2018.

Jach, RTV Noord 4 maart 2019

S. Jach, 'Groninger Bodem Beweging wil niet meebeslissen over Nationaal Programma Groningen (update)', *RTV Noord* 4 maart 2019.

Jach, RTV Noord 20 november 2019

S. Jach, 'Analyse: Schadeloket gaat gebukt onder eigen succes', *RTV Noord* 20 november 2019.

Jach & Braakman, RTV Noord 10 juli 2019

S. Jach & T. Braakman, 'Woningcorporaties en NAM trekken stekker uit versterkingsproef', *RTV Noord* 10 juli 2019.

De Jonge, Dagblad van het Noorden 16 januari 2019

I. de Jonge, 'Ik wacht (8): Tineke Bieringa-Spakman uit Delfzijl', *Dagblad van het Noorden* 16 januari 2019.

Joustra, De Volkskrant 27 maart 1999

W. Joustra, 'Onafhankelijke experts niet te vinden', *De Volkskrant* 27 maart 1999.

De Kam & Mey 2017

G.R.W. de Kam & E. Mey, *Ervaringen bij verkoop woningen in aardbevingsgebied*, Eindrapport, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen 2017.

De Kam & Raemaekers 2014

G.R.W. de Kam & J. Raemaekers, *Opvattingen van bewoners over de effecten van aardbevingen op het woongenot en de woningwaarde in Groningen; Een vergelijkend onderzoek in drie woonbuurten in Middelstum, Loppersum en Slochteren in 2009 en 2013*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen 2014.

Kansrijk Groningen, 'Een aardbevingsbestendig dorps huis in Leermens' 2016

'Een aardbevingsbestendig dorps huis in Leermens', *Kansrijk Groningen* 2016.

Kansrijk Groningen, 'Een speel- en ontmoetingstuin aan de Burchtplein in Bedum' 2016

'Een speel- en ontmoetingstuin aan de Burchtplein in Bedum', *Kansrijk Groningen* 2016.

Kansrijk Groningen, 'Een stevige verbouwing van Dorps huis 't Zylhoes in Schouwerzijl' 2016

'Een stevige verbouwing van Dorps huis 't Zylhoes in Schouwerzijl', *Kansrijk Groningen* 2016.

Kansrijk Groningen, 'Kolhamster Mainschoar' 2016

'Kolhamster Mainschoar', *Kansrijk Groningen* 2016.

Kansrijk Groningen 2016

'Zonnepanelen en zonwerende gordijnen in Dorps huis Agricola in Baflo', *Kansrijk Groningen* 2016.

Kansrijk Groningen 2017

'Gemeentelijke herstructureringsprojecten', *Kansrijk Groningen* 2017.

Kansrijk Groningen 2019

'Elk Dorp een Duurzaam Dak', *Kansrijk Groningen* 2019.

Kansrijk Groningen, 'Herbestemming cultureel erfgoed' 2019

'Herbestemming cultureel erfgoed', *Kansrijk Groningen* 2019.

Kansrijk Groningen, 'Lijnen in het Landschap' 2019

'Lijnen in het Landschap', *Kansrijk Groningen* 2019.

Kansrijk Groningen, 'Lokale energietransitie' 2019

'Lokale energietransitie', *Kansrijk Groningen* 2019.

Kester, EenVandaag 5 maart 2019

J. Kester, 'Groningers hebben geen vertrouwen in schadeherstel', *EenVandaag* 5 maart 2019.

Klachten Halffaarrapportage 2014

Klachten over de afhandeling van aardbevingsschade in Groningen, Halffaarrapportage 2014, Loppersum: Onafhankelijke Raadsman september 2014.

Klachten Halffaarrapportage 2015

Klachten over de afhandeling van aardbevingsschade in Groningen, Halffaarrapportage 2015, Loppersum: Onafhankelijke Raadsman september 2015.

Klachten Halffaarrapportage 2016

Klachten over de afhandeling van aardbevingsschade in Groningen, Halffaarrapportage 2016, Loppersum: Onafhankelijke Raadsman oktober 2016.

Klachten Halffaarrapportage 2017

Klachten over de afhandeling van aardbevingsschade in Groningen, Halffaarrapportage 2017, Loppersum: Onafhankelijke Raadsman september 2017.

Klachten Halffaarrapportage 2018

Klachten over de afhandeling van aardbevingsschade in Groningen, Halffaarrapportage 2018, Loppersum: Onafhankelijke Raadsman september 2018.

Klachten Halffaarrapportage 2019

Klachten over de afhandeling van aardbevingsschade in Groningen, Halffaarrapportage 2019, Loppersum: Onafhankelijke Raadsman oktober 2019.

Klachten Jaarrapportage 2015

Klachten over de afhandeling van aardbevingsschade in Groningen, Jaarrapportage 2014, Loppersum: Onafhankelijke Raadsman februari 2015.

Klachten Jaarrapportage 2016

Klachten over de afhandeling van aardbevingsschade in Groningen, Jaarrapportage 2015, Loppersum: Onafhankelijke Raadsman maart 2016.

Klachten Jaarrapportage 2017

Klachten over de afhandeling van aardbevingsschade in Groningen, Jaarrapportage 2016, Loppersum: Onafhankelijke Raadsman maart 2017.

Klachten Jaarrapportage 2018

Klachten over de afhandeling van aardbevingsschade in Groningen, Jaarrapportage 2017, Loppersum: Onafhankelijke Raadsman april 2018.

Klachten Jaarrapportage 2019

Klachten over de afhandeling van aardbevingsschade in Groningen, Jaarrapportage 2018, Loppersum: Onafhankelijke Raadsman maart 2019.

Klachten Jaarrapportage 2020

Klachten over de afhandeling van aardbevingsschade in Groningen, Jaarrapportage 2019-2020, Loppersum: Onafhankelijke Raadsman oktober 2020.

Klomp, AD 18 november 2015

C. Klomp, 'Gaskraan Groningen moet weer stuk verder dicht', *AD* 18 november 2015.

Knot & Van Eijk, MvV 2019

J.S. Knot & P. van Eijk, 'De vergoeding van versterkingsmaatregelen in nieuwbouwprojecten: een juridische analyse aan de vooravond van een (r)evolutie', *Maandblad voor Vermogensrecht* 2019, nr. 5, p. 151-162.

Kockelkoren 2018

T.F. Kockelkoren, *Speech op het Kenniscongres Veilig Wonen over leefbaarheid en techniek*, 8 november 2018.

Kolthof, Dagblad van het Noorden 14 maart 2019

P. Kolthof, 'Traject Eigen Initiatief (voorheen Heft in Eigen Hand) krijgt voorlopig geen vervolg', *Dagblad van het Noorden* 14 maart 2019.

Kolthof, Dagblad van het Noorden 24 juni 2020

P. Kolthof, 'Damster fracties kritisch op besteding van NPG-gelden: Geld wordt te vaak gebruikt voor zaken die al lang moesten gebeuren', *Dagblad van het Noorden* 24 juni 2020.

Van den Krommenacker, Dagblad van het Noorden 15 april 2019

L. van den Krommenacker, 'Ik wacht (84): Marianne de Bruijn uit Garrelsweer', *Dagblad van het Noorden* 15 april 2019.

Kuipers & Tjepkema, NJB 2017/1576

G.M. Kuipers & M.K.G. Tjepkema, 'Publieke regie' in Groningen. Publiekrechtelijke schadeafhandeling en het vertrouwen in de overheid', *Nederlands Juristenblad* 2017/1576, afl. 29, p. 2058-2067.

Kwartaalrapportage Q4 2017

Kwartaalrapportage Q4 2016, Groningen: Nationaal Coördinator Groningen 1 februari 2017.

Kwartaalrapportage Q1 2017

Kwartaalrapportage Q1 2017, Groningen: Nationaal Coördinator Groningen 3 mei 2017.

Kwartaalrapportage Q2 2017

Kwartaalrapportage Q2 2017, Groningen: Nationaal Coördinator Groningen 24 juli 2017.

Kwartaalrapportage Q3 2017

Kwartaalrapportage Q3 2017, Groningen: Nationaal Coördinator Groningen 31 oktober 2017.

Kwartaalrapportage Q4 2018

Kwartaalrapportage Q4 2017, Groningen: Nationaal Coördinator Groningen 6 februari 2018.

Kwartaalrapportage Q1 2018

Kwartaalrapportage Q1 2018, Groningen: Nationaal Coördinator Groningen 14 mei 2018.

Kwartaalrapportage Q2 2018

Kwartaalrapportage Q2 2018, Groningen: Nationaal Coördinator Groningen 31 juli 2018.

Lamme, De Telegraaf 22 november 2016

Z. Lamme, 'Groningers willen geld van NAM', *De Telegraaf* 22 november 2016.

Landschapsbeheer Groningen 2020

'Dorpen in het Landschap', *Landschapsbeheer Groningen* 2020.

De Leeuw, Cobouw 9 november 2020

M. de Leeuw, 'Bouwers zien Groningse 'versterkingsgoudmijn' met de nodige argwaan tegemoet', *Cobouw* 9 november 2020.

Libau 2019

'Erfgoed als aanjager voor leefbaarheid', *Libau* 2019.

Van der Linde, De Groene Amsterdammer 9 oktober 2019

I. van der Linde, 'Hoe een stille ramp een dorp verscheurt', *De Groene Amsterdammer* 9 oktober 2019.

Van der Linde, De Groene Amsterdammer 4 december 2019

I. van der Linde, "'Doe iets!'", *De Groene Amsterdammer* 4 december 2019.

Literatuurstudie Maatschappelijke Gevolgen 2018

Literatuurstudie Maatschappelijke Gevolgen Bodembeweging Groningen, Groningen: Kennisplatform 'Leefbaar en Kansrijk' 31 mei 2018.

Loket Leefbaarheid 2019

Loket Leefbaarheid, Eindverslag en evaluatie, Ten Boer: Groninger Dorpen 2019.

Lugtig, Ter Mors & Bethlehem 2017

P.J. Lugtig, E. Ter Mors & J.G. Bethlehem, *Het meten van de gevolgen van aardbevingen op de leefbaarheid in Groningen*, Universiteit Leiden & Universiteit Utrecht 7 juli 2017.

Luyendijk, NRC 24 december 2013a

W. Luyendijk, 'NAM haalt dit jaar recordhoeveelheid gas uit Groningse bodem', *NRC* 24 december 2013.

Luyendijk, NRC 24 december 2013b

W. Luyendijk, 'Van dit huis maakten ze een ruïne', *NRC* 24 december 2013.

Luyendijk, NRC 20 november 2016

W. Luyendijk, 'Groningers eisen nu ook smartengeld', *NRC* 20 november 2016.

Maatschappelijke Effecten Inventarisatie 2016

Maatschappelijke Effecten Inventarisatie van aardbevingen in Noordoost Groningen, Inventarisatie, Groningen: Royal HaskoningDHV 11 februari 2016.

Maatschappelijke Effecten Inventarisatie 2017

Maatschappelijke Effecten Inventarisatie van aardbevingen in Noordoost-Groningen 2016, Tweede Inventarisatie, Groningen: Royal HaskoningDHV 1 maart 2017.

Maatregelen schadeafhandeling TCMG 2019

Brief 'maatregelen schadeafhandeling TCMG', bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 639.

Marseille, Bröring & De Graaf 2018

A.T. Marseille, H.E. Bröring & K.J. de Graaf, *Laagdrempelige procedure aardbevingszaken Groningen*, Den Haag: Raad voor de Rechtspraak 2018.

Marseille, Bröring & De Graaf, *NJB* 2019/690

A.T. Marseille, H.E. Bröring & K.J. de Graaf, 'Mijnbouwschadegeschillen, Beter af bij de bestuursrechter dan bij de civiele rechter', *Nederlands Juristenblad* 2019/690, afl. 13, p. 870-871.

Marseille & De Graaf, *O&A* 2018/2

A.T. Marseille & K.J. de Graaf, 'Aardbevingsschadevergoedingsprocedures van privaat naar publiek', *Overheid & Aansprakelijkheid* 2018/2, afl. 1, p. 3-12.

Meerjarenprogramma 2015

Meerjarenprogramma Aardbevingsbestendig en Kansrijk Groningen 2016-2020, Groningen: Nationaal Coördinator Groningen 18 december 2015.

Meerjarenprogramma 2016

Meerjarenprogramma Aardbevingsbestendig en Kansrijk Groningen 2017-2021, Groningen: Nationaal Coördinator Groningen december 2016.

Meiborg, *Dagblad van het Noorden* 14 april 2020

W.A.B. Meiborg, 'Opinie: Geen schade aan huizen door bodemdaling?', *Dagblad van het Noorden* 14 april 2020.

Meijer, *De Haan Advocaten & Notarissen* 2015

H. Meijer, 'De Staat en Nam verwerpen claim immateriële schade gedupeerden aardbevingsgebied', *De Haan Advocaten & Notarissen*, Groningen: 9 juli 2015.

Meulema, *Dagblad van het Noorden* 29 januari 2019

G. Meulema, 'Ik wacht (19): Eddy en Martje Dijk uit Appingedam', *Dagblad van het Noorden* 29 januari 2019.

Middel, *NRC* 6 november 2020

M. Middel, 'De Groningers zijn gefrustreerd over de bestuurlijke spaghetti', *NRC* 6 november 2020.

***Mijnbouwschade: wat nu?* 2018**

Mijnbouwschade: wat nu? Advies Landelijke Aanpak Afhandeling Mijnbouwschade en Schadeprotocol Gaswinning uit Kleine Velden op Land, Den Haag: Technische commissie bodembeweging 2018.

Mijnraadadvies veiligheidsrisico's 2018

Mijnraadadvies veiligheidsrisico's en versterkingsopgave Groningen, bijlage bij *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 498.

Milieudefensie 2017

'Breien voor Groningen', *Milieudefensie* 2017.

Minkes, *Dagblad van het Noorden* 20 augustus 2012

D. Minkes, 'LTO: Leg bewijslast bij NAM', *Dagblad van het Noorden* 20 augustus 2012.

Miskovic, *RTV Noord* 13 februari 2018

M. Miskovic, 'Meerdere ministers bemoeien zich met gasdossier: 'Dat is een enorme vooruitgang'', *RTV Noord* 13 februari 2018.

Miskovic & Bakker, *RTV Noord* 5 juli 2018

M. Miskovic & C. Bakker, 'Mislopen van toeslagen te claimen bij NAM of Tijdelijke Commissie', *RTV Noord* 5 juli 2018.

Miskovic, *RTV Noord* 12 juli 2018

M. Miskovic, 'Kregen schademelders in voormalig buitengebied jarenlang onterecht nul op het rekest?', *RTV Noord* 12 juli 2018.

Miskovic, *RTV Noord* 15 oktober 2018

M. Miskovic, 'Stuwmeer van schademeldingen blijft maar groeien', *RTV Noord* 15 oktober 2018.

Miskovic, *RTV Noord* 19 oktober 2018

M. Miskovic, 'Nationale Ombudsman schrikt in Appingedam: 'De verhalen worden erger'', *RTV Noord* 19 oktober 2018.

Miskovic, RTV Noord 25 april 2020

M. Miskovic, 'Vraag naar Stut-en-Steun blijft groeien: 'We zijn helaas nog nodig'', *RTV Noord* 25 april 2020.

Miskovic, RTV Noord 10 maart 2021

M. Miskovic, 'Groningers in bevingsgebied moeten nog langer wachten op smartengeld', *RTV Noord* 10 maart 2021.

Miskovic, RTV Noord 4 juni 2021

M. Miskovic, 'Nationale ombudsman pleit voor staatssecretaris voor Groningen', *RTV Noord* 4 juni 2021.

Miskovic & Jach, RTV Noord 6 december 2017

M. Miskovic & S. Jach, 'Wiebes: 'De NAM gaat er helemaal tussenuit'', *RTV Noord* 6 december 2017.

Mogelijkheden en risico's van aanvullende tegemoetkoming waardedaling 2021

Plan van aanpak: mogelijkheden en risico's van een aanvullende tegemoetkoming inzake waardedaling door aardbevingen 2021, bijlage bij *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 875.

Mouter, De Geest & Doorn 2018

N. Mouter, A. de Geest & N. Doorn, 'A value-based approach to energy controversies: Value-sensitive design applied to the Groningen gas controversy in the Netherlands', *Energy Policy* 2018, afl. 122, p. 639-648.

Naar een nieuwe schadeafhandeling 2017

Naar een nieuwe schadeafhandeling, Met draagvlak Gasberaad, Groninger Bodem Beweging en Regionale Bestuurders, 23 mei 2017.

NAM 15 april 2016

'NAM breidt Waarderegeling uit', *NAM* 15 april 2016.

NAM 17 november 2016

'Drie vragen aan Thijs Jurgens over NAM en rechtszaken', *NAM* 17 november 2016.

NAM 5 mei 2017

'NAM in hoger beroep in zaak Dijk c.s.', *NAM* 5 mei 2017.

NAM 9 augustus 2017

'Geen beroep op verjaring bij fysieke schade gebouwen', *NAM* 9 augustus 2017.

NAM 7 november 2017

'Hoger beroep WAG-zaak: niet of waardedaling als gevolg van aardbevingen moet worden vergoed, maar op welk moment', *NAM* 7 november 2017.

NAM, 'Leefbaarheid en duurzaamheidprogramma' 2018.

'Leefbaarheid en duurzaamheidprogramma', *NAM* 2018 (online, geraadpleegd 21 november 2018).

NAM 24 april 2018

'NAM gaat niet in hoger beroep tegen uitspraak waardevermindering (WAG)', *NAM* 24 april 2018.

NAM 21 februari 2019

'Zeventien ontmoetingscentra in laatste ronde Elk Dorp een Duurzaam Dak', *NAM* 21 februari 2019.

NAM 7 maart 2019

'Elk Dorp een Duurzaam Dak feestelijk afgerond', *NAM* 7 maart 2019.

NAM 18 april 2019

'5 jaar nieuwbouwregeling', *NAM* 18 april 2019.

NAM, 'Vervolg Nieuwbouwregeling' 2019

'Vervolg Nieuwbouwregeling', *NAM* 2019 (online, geraadpleegd 11 december 2019).

NAM 9 maart 2020

'NAM vraagt Hoge Raad om duidelijkheid over uitspraak Dijk cs', *NAM* 9 maart 2020.

NAM 10 juni 2020

'NAM stopt vanwege start IMG op 1 juli a.s. met eigen regeling waardedaling woningen', *NAM* 10 juni 2020.

NAM 1 juli 2020

'Uitkomsten voormalige NAM Waarderegeling', *NAM* 1 juli 2020.

NAM december 2020

'Pilot Nieuwbouwregeling', *NAM* december 2020.

NAM, 'Leefbaarheid en duurzaamheidprogramma' 2021

'Leefbaarheid en duurzaamheidprogramma', *NAM* 2021 (online, geraadpleegd 24 mei 2021).

NAM, 'Leefbaarheidsprojecten' 2020

'Leefbaarheidsprojecten', *NAM* 2020 (online, geraadpleegd 24 juni 2020).

NAM, 'Overlast door activiteiten' 2020

'Overlast door activiteiten', *NAM* 2020 (online, geraadpleegd 24 juni 2020).

NAM, 'Veelgestelde vragen waarderegeling' 2020

'Alle veelgestelde vragen over de waarderegeling', *NAM* 2020 (online, geraadpleegd 24 juni 2020).

NAM 31 maart 2021

'Reactie op kamerbrief NAM-op-afstand', 31 maart 2021', *NAM* 31 maart 2021.

NAM, 'Uitkomsten voormalige NAM Waarderegeling' 2021

'Uitkomsten voormalige NAM Waarderegeling', *NAM* (online, geraadpleegd 24 mei 2021).

NAM, 'Historie en opzet Waarderegeling' 2020

'Historie en opzet van de Waarderegeling', *NAM* (online, geraadpleegd 24 juni 2020).

NAM, 'Taxatiemethode' 2020

'Taxatiemethode: de waarde van uw huis vaststellen', *NAM* (online, geraadpleegd 24 juni 2020).

Nationale Ombudsman 2018

'Nationale ombudsman en Kinderombudsman: leren van versterkingsoperatie Groningen', *Nationale ombudsman* 13 juli 2018.

NCG 2 september 2016

'NCG neemt bemiddeling complexe schades over van NAM en CVW', *Nationaal Coördinator Groningen* 2 september 2016.

NCG 4 april 2017

'Snel internet in hele provincie stap dichterbij', *Nationaal Coördinator Groningen* 4 april 2017.

NCG 17 juni 2017

'Invulling schone lei bekend', *Nationaal Coördinator Groningen* 17 juni 2017.

NCG 3 juli 2017

'Herijkte nieuwbouwregeling per 3 juli van start', *Nationaal Coördinator Groningen* 3 juli 2017.

NCG 10 augustus 2017

'Verjaring van mijnbouwschade stuiten', *Nationaal Coördinator Groningen* 10 augustus 2017.

NCG 7 november 2017

'Opnieuw 40 miljoen beschikbaar voor waardevermeerderingsregeling', *Nationaal Coördinator Groningen* 7 november 2017.

NCG 8 december 2017

‘NCG geeft vervolg aan pilot Koopinstrument’, *Nationaal Coördinator Groningen* 8 december 2017.

NCG 25 januari 2018

‘Koopinstrument start op 15 februari’, *Nationaal Coördinator Groningen* 25 januari 2018.

NCG 30 mei 2018

‘Brief NCG Hans Alders aan de minister van Economische Zaken en Klimaat’, *Nationaal Coördinator Groningen* 30 mei 2018.

NCG 8 juni 2018

‘Reflectie op nieuwbouwregeling’, *Nationaal Coördinator Groningen* 8 juni 2018.

NCG 29 oktober 2018

‘Pilot MKB-Compensatieregeling van start’, *Nationaal Coördinator Groningen* 29 oktober 2018.

NCG 4 november 2018

‘Toelichting op de Pilot MKB-Compensatieregeling bij versterken’, *Nationaal Coördinator Groningen* 4 november 2018.

NCG 20 december 2018

‘Nieuwbouwregeling met half jaar verlengd’, *Nationaal Coördinator Groningen* 20 december 2018.

NCG 15 januari 2019

‘Digitaal loket nieuwbouwregeling geopend’, *Nationaal Coördinator Groningen* 15 januari 2019.

NCG 5 februari 2019

‘Stichting opgericht voor opkoop en beheer van woningen’, *Nationaal Coördinator Groningen* 5 februari 2019.

NCG 19 februari 2019

‘262 mensen aan het werk door 1000-banenplan’, *Nationaal Coördinator Groningen* 19 februari 2019.

NCG 9 mei 2019

‘Vijftig woningen geselecteerd voor opkoop via Koopinstrument’, *Nationaal Coördinator Groningen* 9 mei 2019.

NCG 2 maart 2020

‘Nieuwe ronde Koopinstrument start op 9 maart 2020’, *Nationaal Coördinator Groningen* 2 maart 2020.

NCG 5 november 2020

‘Elf aanmeldingen voor tweede ronde Koopinstrument’, *Nationaal Coördinator Groningen* 5 november 2020.

NCG 17 december 2020

‘Adviescollege Veiligheid Groningen adviseert vóór gebruik van typologieaanpak’, *Nationaal Coördinator Groningen* 17 december 2020.

NCG 29 december 2020

‘Meer duidelijkheid voor eigenaren met een versterkingsadvies’, *Nationaal Coördinator Groningen* 29 december 2020.

NCG 24 juni 2021

‘Typologieaanpak brengt vaart in de versterkingsopgave’, *Nationaal Coördinator Groningen* 24 juni 2021.

NCG, ‘Eigen Initiatief’ 2020

‘Eigen Initiatief’, *Nationaal Coördinator Groningen* (online, geraadpleegd 24 juni 2020).

NCG, ‘Publieke Nieuwbouwregeling’ 2020

‘Publieke Nieuwbouwregeling’, *Nationaal Coördinator Groningen* (online, geraadpleegd 24 juni 2020).

NCG, ‘Opname op verzoek’ 2020

‘Opname op verzoek’, *Nationaal Coördinator Groningen* (online, geraadpleegd 24 juni 2020).

NCG 21 januari 2021

‘Resultaten 2020 – ‘We zijn op de goede weg’’, *Nationaal Coördinator Groningen* 21 januari 2021.

NCG 1 maart 2021

‘Nieuwe ronde Koopinstrument start op 1 maart 2021’, *Nationaal Coördinator Groningen* 1 maart 2021.

NCG 10 mei 2021

‘Minder aanmeldingen voor het Koopinstrument’, *Nationaal Coördinator Groningen* 10 mei 2021.

NCG 1 juni 2021

‘Start subsidies woningverbetering voor aardbevingsgebied Groningen’, *Nationaal Coördinator Groningen* 1 juni 2021.

NCG 24 augustus 2021

‘Voortgang versterking | Stand van zaken op 31 juli 2021’, *Nationaal Coördinator Groningen* 24 augustus 2021.

NCG, 'Historische en culturele waarde' 2021

'Historische en culturele waarde', *Nationaal Coördinator Groningen* (online, geraadpleegd 26 mei 2021).

Nieuwsbrief 11 Stichting WAG 2017

Nieuwsbrief 11 Stichting WAG, Groningen: Stichting WAG maart 2017.

Nieuwsbrief 15 Stichting WAG 2018

Nieuwsbrief 15 Stichting WAG, Groningen: Stichting WAG mei 2018.

Nieuwsbrief 16 Stichting WAG 2018

Nieuwsbrief 16 Stichting WAG, Groningen: Stichting WAG augustus 2018.

Nieuwsbrief 18 Stichting WAG 2018

Nieuwsbrief 18 Stichting WAG, Groningen: Stichting WAG november 2018

Nieuwsbrief 23 Stichting WAG 2019

Nieuwsbrief 23 Stichting WAG, Groningen: Stichting WAG december 2019.

Nieuwsbrief 27 Stichting WAG 2021

Nieuwsbrief 27 Stichting WAG, Groningen: Stichting WAG februari 2021.

Nog altijd in beweging 2018

Nog altijd in beweging. Het effect van aardbevingen op de huizenprijzen in Groningen per 1-1-2018, Utrecht: Atlas voor Gemeenten december 2018.

Notitie Gedifferentieerde inwerkingtreding van wetten 2021

Notitie Gedifferentieerde inwerkingtreding van wetten, Bureau Wetgeving Tweede Kamer der Staten-Generaal 2021, bijlage bij *Kamerstukken II* 2020/21, 35603, nr. 80.

Notitie Leefbaarheidsprogramma NCG 2016

Notitie Leefbaarheidsprogramma Nationaal Coördinator Groningen, Groningen: Nationaal Coördinator Groningen 4 mei 2016.

NPG 2 juni 2020

'Leden van onafhankelijke beoordelingscommissie bekend', *Nationaal Programma Groningen* 2 juni 2020.

NPG 7 april 2021

'GroBusiness: voor vragen van Groningse ondernemers', *Nationaal Programma Groningen* 7 april 2021.

Nulmeting NPG 2021

Nulmeting, Structurele Monitoring Nationaal Programma Groningen, E&E Advies/Sociaal Planbureau Groningen/Aletta Advies februari 2021.

Oldenhuis, NJB 2015/1249

F.T. Oldenhuis, 'Aansprakelijkheid van de mijnbouwexploitant. Over causaliteit en preventie', *Nederlands Juristenblad* 2015/1249, afl. 26, p. 1724-1732.

Oldenhuis & Koerts 2019

F.T. Oldenhuis & P. Koerts, 'Causaliteit en preventie', in: Oldenhuis e.a. 2019, p. 51-70.

Oldenhuis e.a. 2019

F.T. Oldenhuis, e.a. (red.), *Juridische aspecten van gaswinning: een 'Groningse' verkenning (Monografieën Privaatrecht nr. 18)*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

Onderzoek afhandeling schadegevallen 2019

Onderzoek afhandeling schadegevallen, bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 694.

Onderzoek Communicatie schade CVW/NAM/woningeigenaren 2018

Onderzoek Communicatie rond afhandeling schade CVW/NAM/woningeigenaren, AHA! Marktonderzoek en marketingadvies 2018, bijlage bij *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 470.

Onderzoek naar de tevredenheid 2015

Onderzoek naar de tevredenheid met de schadeafhandeling door de NAM, In opdracht van de Dialoogtafel Groningen, Den Haag: APE augustus 2015.

Onderzoek naar gebruik NPR 9998 en HRA 2020

Onderzoek naar het gebruik van de NPR 9998 en de HRA in de versterkingsopgave, Den Haag: Staatstoezicht op de Mijnen 7 juli 2020.

Onderzoek: Redenen waarom niet geaccepteerd 2018

Onderzoek: Redenen waarom eigenaren aanbod schade-afhandeling niet hebben geaccepteerd, bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 526.

Opbrengsten bezoek Appingedam 2018

Opbrengsten bezoek Appingedam van 19 oktober, Den Haag: Nationale ombudsman 20 november 2018/1323026.

Oprichting Instituut Mijnbouwschade Groningen 2019

Oprichting Instituut Mijnbouwschade Groningen en groepsgewijze Werkwijze voor waardedaling, bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 767.

OM 2021

'OM: onvoldoende strafrechtelijke basis voor vervolging NAM', *Openbaar Ministerie* 26 maart 2021.

'Persbericht: Commissie Bijzondere Situaties van start', 15 april 2014

Commissie Bijzondere Situaties, 'Persbericht: Commissie Bijzondere Situaties van start', 15 april 2014.

Pilot MKB-Compensatieregeling bij Versterken 2018

Pilot Compensatieregeling voor winstderving bij uitvoering van bouwkundige versterking van MKB-panden in het aardbevingsgebied van het Groningengasveld, Assen: NAM 1 juli 2018.

Planken & Tjepkema, NJB 2020/2

M.A.E. Planken & M.K.G. Tjepkema, 'Twee kapiteins op één schip bij de afwikkeling van mijnbouwschade', *Nederlands Juristenblad* 2020/2, afl. 1, p. 6-14.

Poelman, Dagblad van het Noorden 19 juni 2017

F. Poelman, 'Schone lei' NAM valt helemaal verkeerd', *Dagblad van het Noorden* 19 juni 2017.

Postmes e.a., Aardbeving en Gezondheid 2017

T.T. Postmes e.a., *Aardbeving en gezondheid 2016*, Groningen: GGD Groningen 2017.

Postmes e.a., Wetenschappelijk Rapport 2 2017

T.T. Postmes e.a., *Veiligheidsbeleving, gezondheid en toekomstperspectief van Groningers, Wetenschappelijk Rapport #2*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen 2017.

Postmes e.a., Wetenschappelijk Rapport 3 2017

T.T. Postmes e.a., *Veiligheidsbeleving, gezondheid en toekomstperspectief van Groningers, Wetenschappelijk Rapport #3*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen 2017.

Postmes e.a. 2018

T.T. Postmes e.a., *Gevolgen van bodembeweging voor Groningers; ervaren veiligheid, gezondheid, en toekomstperspectief*, Groningen: Gronings Perspectief 2018.

Postmes e.a. 2019

T.T. Postmes e.a., *Maatschappelijke impact van de beving van Westerwijtw Noord (22 mei 2019), Een eerste analyse*, Groningen: Gronings Perspectief 2019.

Postmes e.a. 2020

T.T. Postmes e.a., *Door schade wijzer: Het proces van schademeldingen en haar geschiedenis*, Groningen: Gronings Perspectief 28 april 2020.

Praktische uitwerking schadeprotocol CVW 2017

Praktische uitwerking schadeprotocol Centrum Veilig Wonen, Rotterdam: Ecorys 16 februari 2017.

Programmakader 2019

Programmakader, Ten Boer: Nationaal Programma Groningen 2019.

Programma Lokale energietransitie 2016

Programma Lokale energietransitie, Met collectieve kracht naar een duurzame energievoorziening! Groningen Provincie Groningen 2016.

Protocol Schadeafhandeling 2014

Protocol Schadeafhandeling, Beschrijving van de afhandeling van schade aan gebouwen als gevolg van aardbevingen door gaswinning uit Groningen-gasveld, Assen: NAM augustus 2014.

Protocol Schadeafhandeling 2016

Protocol Schadeafhandeling, Beschrijving van de afhandeling van schade aan gebouwen als gevolg van aardbevingen door gaswinning uit het Groningen-gasveld, Assen: NAM 1 november 2016.

Provincie Groningen 2 maart 2015

‘Snel internet alleen haalbaar met centrale aanpak’, *Provincie Groningen* 2 maart 2015.

Provincie Groningen 1 september 2016

‘Regeling van 40 miljoen euro beschikbaar voor snel internet’, *Provincie Groningen* 1 september 2016.

Provincie Groningen 12 oktober 2016

‘Subsidieregeling voor aanleg snel internet van start gegaan’, *Provincie Groningen* 12 oktober 2016.

Provincie Groningen 2016

‘Startsubsidie Lokale Energietransitie’, *Provincie Groningen* 2016.

Provincie Groningen 19 juli 2017

‘Rodin Broadband gaat snel internet in hele provincie aanleggen’, *Provincie Groningen* 19 juli 2017.

Provincie Groningen 14 mei 2018

‘Aanleg snel internet officieel van start gegaan in Zoutkamp’, *Provincie Groningen* 14 mei 2018.

Provincie Groningen 30 september 2019

‘Eerste honderden adressen in aardbevingsgebied hebben nu snel internet’, *Provincie Groningen* 30 september 2019.

Provincie Groningen 6 januari 2020

‘Regeling meerkosten herstel oude bevingsschades geopend’, *Provincie Groningen* 6 januari 2020.

Rapportage Commissie van Toezicht 2016

Rapportage over 2015, Wassenaar: Commissie van Toezicht op het Centrum Veilig Wonen 19 februari 2016.

Rapportage DVO Onderzoek Batch 1588 2020

Rapportage DVO Onderzoek Batch 1588, Overschild: Dorpsbelangenwerkgroep Versterking Overschild 27 augustus 2020.

Rapportage eerste kwartaal 2016

Rapportage eerste kwartaal 2016, Groningen: Nationaal Coördinator Groningen 17 mei 2016.

Rapportbrief 2019

Rapportbrief: Man oneens met klachtafhandelingsbrief van NCG over vervanging van zijn beschadigde schoorsteen, Den Haag: De Nationale ombudsman 4 december 2019/201919308.

Reactie op advies commissie immateriële schade 2020

Reactie op advies van commissie immateriële schade, bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 725.

Reflectie op de Nieuwbouwregeling 2018

Reflectie op de Nieuwbouwregeling, Van schadevergoeding naar stimuleringsregeling in het Groningse aardbevingsgebied, Den Haag: Reflectiecommissie Nieuwbouwregeling Groningen 27 maart 2018.

Regeling Waardedaling NAM 2014

Regeling Waardedaling van de Nederlandse Aardolie Maatschappij, Assen: NAM 29 april 2014.

Regeling Waardedaling NAM 2019

Regeling Waardedaling van de Nederlandse Aardolie Maatschappij, versie geldend op 1 juni 2019, Assen: NAM 1 juni 2019.

Resultaten (cijfers) 2021

Resultaten (cijfers) 2020, Groningen: Nationaal Coördinator Groningen 2021.

Rijksoverheid 2018

‘Kabinet: nieuwe aanpak versterking moet op basis rapport aardbevingsrisico’, *Rijksoverheid* 22 mei 2018.

Rijnhout & Ter Hoek, TBR 2018/101

R. Rijnhout & C.J. ter Hoek, ‘De vergoeding voor waardevermindering veroorzaakt door gaswinning in Groningen’, *Tijdschrift voor Bouwrecht* 2018/101, afl. 7, p. 676-687.

Rijnhout & Waldmann, AV&S 2020/9

R. Rijnhout & S. Waldmann, ‘Geologische onzekerheden en de afwikkeling van (toekomstige) Groningse bodembewegingsschade’, *AV&S* 2020/9, afl. 2, p. 49-57.

Roggenkamp, NJB 2015/1247

M.M. Roggenkamp, 'Regulering van de aardgaswinning in Groningen. Nieuwe uitdagingen gekoppeld aan Napoleontische uitgangspunten', *Nederlands Juristenblad* 2015/1247, afl. 26, p. 1709-1715.

Roggenkamp 2019

M.M. Roggenkamp, 'Regulering van de aardgaswinning in Groningen: balanceren tussen eigendom, leveringszekerheid en schadepreventie', in: Oldenhuis e.a. 2019, p. 7-22.

Route voor het versterken van de economie in Noordoost Groningen 2014

Route voor het versterken van de economie in Noordoost Groningen, Programma Economic Board Groningen, Groningen: Economic Board Groningen december 2014.

Samenwerkingsafspraken Staat, NCG & NAM 2016

Samenwerkingsafspraken Staat, Nationaal Coördinator Groningen, Nederlandse Aardolie Maatschappij, 8 maart 2016.

Schadeonderzoek Groningen Buitengebied 2017

Schadeonderzoek Groningen Buitengebied, Technische rapportage, Deventer: Witteveen+Bos 29 maart 2017.

Schema Heb ik recht op een vergoeding? 2021

'Schema Heb ik recht op een vergoeding?', *Nationaal Coördinator Groningen* 1 juni 2021.

Schlimbach, Dagblad van het Noorden 9 augustus 2017

J. Schlimbach, 'Stichting lanceert collectief front tegen verjaring bevestigings- en mijnbouwschade', *Dagblad van het Noorden* 9 augustus 2017.

Schlimbach, Dagblad van het Noorden 27 augustus 2019

J. Schlimbach, 'Code Rood? Wat is dat eigenlijk voor een actiegroep?', *Dagblad van het Noorden* 27 augustus 2019.

Schmidt, Boersma & Groenewegen 2018

A. Schmidt, F.K. Boersma & P. Groenewegen, 'Management strategies in response to an institutional crisis: The case of earthquakes in the Netherlands', *Public Administration* 2018, afl. 96, p. 513-527.

Schotman 2015

G. Schotman, 'Reactie NAM op OvV-rapport,' 21 april 2015.

Seismische hazardkaart Groningen 2017

Seismische hazardkaart Groningen, De Bilt: Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut 2017.

Van der Sluis 1989

M.W. van der Sluis, *Aardbevingen in Noord-Nederland. Over bodemtrilling en bodemdaling*, Hoogezand: Uitgeverij Stuberg 1989.

Van Sluis, *Dagblad van het Noorden* 29 juli 2017

B. van Sluis, “Onderzoek bevingen kan prullenbak in”, *Dagblad van het Noorden* 29 juli 2017.

Van Sluis & Olmer, *Dagblad van het Noorden* 30 januari 2018

B. van Sluis & B. Olmer, ‘Shell reageert na ophef: Wij zijn bereid garant te staan voor NAM’, *Dagblad van het Noorden* 30 januari 2018.

***Sociaal Handvest Groningen* 2021**

Sociaal Handvest Groningen: een toetssteen om bewoners nu echt centraal te stellen, Groninger Bodem Beweging, Groninger Gasberaad en Vereniging Eigen Huis februari 2021.

SodM 14 maart 2018

‘Vertrouwen in veilige energiewinning voorwaarde voor succesvolle energietransitie’, *Staatstoezicht op de Mijnen* 14 maart 2018.

SodM 3 februari 2020

‘Haperende motor van de versterkingsoperatie in Groningen komt weer op gang’, *Staatstoezicht op de Mijnen* 3 februari 2020.

SodM 19 juni 2020

‘Advies SodM over gaswinning 2020-2021: Sluit cluster Bierum, door lage gaswinning nog beperkte invloed op bevingen’, *Staatstoezicht op de Mijnen* 19 juni 2020.

Van Staalduinen, Terwel & Rots 2018

P.C. van Staalduinen, K.C. Terwel & J.G. Rots, *Onderzoek naar de oorzaken van bouwkundige schade in Groningen, Methodologie en case studies ter duiding van de oorzaken*, TU Delft 11 juli 2018.

***Startdocument Nationaal Programma Groningen* 2018**

Startdocument Nationaal Programma Groningen, Bouwstenen voor een Nationaal Programma, bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 528; *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 528.

Stichting WAG 2021

‘Over Stichting WAG’, *Stichting WAG* (online, geraadpleegd 12 april 2021).

Stoker e.a. 2015

J.I. Stoker e.a., *Dialoogtafel: woorden én daden, Eindrapport van de tussentijdse evaluatie*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen 26 juni 2015.

Stroebe e.a. 2019

K.E. Stroebe e.a., *De sociale impact van gaswinning in Groningen, Stand van zaken, metingen juni & september 2019*, Groningen: Gronings Perspectief 16 december 2019.

Stroebe e.a., De sociale impact 2020

K.E. Stroebe e.a., *De sociale impact van gaswinning in Groningen, Stand van zaken, metingen maart 2020*, Groningen: Gronings Perspectief 30 juni 2020.

Stroebe e.a., Professionals over versterkingsoperatie 2020

K.E. Stroebe e.a., *Professionals over de versterkingsoperatie, Verloop en impact op bewoners en gemeenschappen*, Groningen: Gronings Perspectief december 2020.

Stroebe e.a. 2021

K.E. Stroebe e.a., *Eindrapport Gronings Perspectief Fase 2, Stand van zaken februari 2021*, Groningen: Gronings Perspectief 9 februari 2021.

Stut-en-Steun 2020

'Hoe wij werken', *Stut-en-Steun* 2020.

'Subsidie waardevermeerdering', Samenwerkingsverband Noord-Nederland

'Subsidie waardevermeerdering', *Samenwerkingsverband Noord-Nederland* (online, geraadpleegd 12 april 2021)

Swarts, RTV Eén 20 januari 2018

W. Swarts, 'Als de Wiebesweerga! Gas terug!' *RTV Eén* 20 januari 2018.

TCMG, 'Schade en geografische afstand' 2020

'Schade en geografische afstand', *Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen* 2020 (online, geraadpleegd 24 juni 2020).

TCMG, 'Dashboard schadeafhandeling' 2020

Dashboard schadeafhandeling', *Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen* 2020 (online, geraadpleegd 24 juni 2020).

TCMG 3 juli 2018

'De zaakbegeleider, een gids in het proces', *Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen* 3 juli 2018.

TCMG 19 september 2018

'Eerste half jaar: 1,8 miljoen euro uitgekeerd', *Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen* 19 september 2018.

TCMG 24 januari 2019

'Mijnbouwschade nu eenvoudiger en eenduidig te beoordelen', *Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen* 24 januari 2019.

TCMG, 'Wat levert een jaar op' 19 maart 2019

'Wat levert een jaar TCMG nu op?', *Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen* 19 maart 2019.

TCMG, 'Groningers over de TCMG' 19 maart 2019

'Groningers over de TCMG', *Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen* 19 maart 2019.

TCMG 11 april 2019

'Meer inzicht in effectgebied gaswinning', *Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen* 11 april 2019.

TCMG 26 april 2019

'Vergoeding voor overlast 'lang wachten', *Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen* 26 april 2019.

TCMG 10 juni 2019

'Werkwijze van de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen', *Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen* 10 juni 2019.

TCMG 5 september 2019

'Nieuwe aanpak voor monument, agrariër en bedrijf', *Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen* 5 september 2019.

TCMG 11 september 2019

'NCG en TCMG tekenen samenwerkingsconvenant', *Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen* 11 september 2019.

TCMG 15 januari 2020

'De gemeentelijke aardbevingscoach hoort het verschil', *Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen* 15 januari 2020.

TCMG 21 februari 2020

'Uitgangspunten smartengeldregeling bekend', *Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen* 21 februari 2020.

TCMG 11 mei 2020

'Gezamenlijke aanpak schadeafhandeling en versterking vaak maatwerk', *Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen* 11 mei 2020.

TCMG 14 mei 2020

'Zoektocht naar een smartengeldregeling', *Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen* 14 mei 2020.

TCMG 26 mei 2020

'Waardedatingsregeling voor ruim 120.000 Groningers groepsgewijs ingevoerd', *Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen* 26 mei 2020.

TCMG 30 mei 2020

‘Top 7 vragen en antwoorden waardedaling’, *Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen* 30 mei 2020.

TCMG 2020

‘Onze opdracht’, *Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen* 2020.

Tijdelijke overeenkomst aansturing versterkingsoperatie 2019

Tijdelijke overeenkomst operationalisering aansturing versterkingsoperatie, bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 609.

Tijdelijke samenwerkingsovereenkomst NCG met CVW 2019

Tijdelijke samenwerkingsovereenkomst NCG met CVW over versterkingsoperatie, bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 609.

Toekomstagenda Groningen 2021

Toekomstagenda Groningen, bijlage bij *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 844.

Tomale, *Gazet van het Noorden* 15 maart 2018

M. Tomale, ‘Communicatiestrategie Centrum Veilig Wonen’, *Gazet van het Noorden* 15 maart 2018.

Toukomst: Advies Toukomstpanel 2021

Toukomst: Advies Toukomstpanel, bijlage bij *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 844.

Tussenevaluatie 2019

Tussenevaluatie mid 2018 leefbaarheidsprogramma NCG op hoofdlijnen, Groningen: Sociaal Planbureau Groningen 2019.

Tweede Advies Adviescommissie 2015

Tweede Advies, Omgaan met hazard- en risicoberekeningen in het belang van handelingsperspectief voor Groningen, Adviescommissie ‘Omgaan met risico’s van geïnduceerde aardbevingen’ 29 oktober 2015, bijlage bij *Kamerstukken II* 2015/16, 33529, nr. 200.

Uitkomsten Kennistafel juni 2019

Uitkomsten Kennistafel juni 2019, Over het bevorderen van maatschappelijke rust en herstel van vertrouwen, Groningen: Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen augustus 2019.

Vaste grond gezocht 2017

Vaste grond gezocht, Kinderen en jongeren in het aardbevingsgebied, Den Haag: De Kinderombudsman 18 oktober 2017.

Veenstra, Cobouw 13 februari 2020

S. Veenstra, ‘Gedoe in aardbevingsgebied Groningen lang niet voorbij: ‘Grote bouwers pikken opdrachten in’’, *Cobouw* 13 februari 2020.

De Veer, *Dagblad van het Noorden* 21 juni 2016

J. de Veer, 'Gasberaad en GBB schrikken van nieuw schadeprotocol', *Dagblad van het Noorden* 21 juni 2016.

De Veer, *Dagblad van het Noorden* 17 juni 2017

J. de Veer, 'Rutte: NAM eruit, regio de baas', *Dagblad van het Noorden* 17 juni 2017.

De Veer, *Dagblad van het Noorden* 8 november 2019

J. de Veer, 'Leuk hoor, die 1,15 miljard voor het bevingengebied, maar wat gaan we ermee doen?', *Dagblad van het Noorden* 8 november 2019.

De Veer, *Dagblad van het Noorden* 20 november 2019

J. de Veer, 'Nationaal Coördinator Groningen: Ik zeg het met schaamte, de versterking loopt niet', *Dagblad van het Noorden* 20 november 2019.

De Veer, *Dagblad van het Noorden* 16 januari 2020

J. de Veer, 'Raadsman met gezag niet dumpen', *Dagblad van het Noorden* 16 januari 2020.

De Veer, *Dagblad van het Noorden* 29 januari 2020

J. de Veer, 'Provincie: Onafhankelijke Raadsman moet blijven', *Dagblad van het Noorden* 29 januari 2020.

De Veer, *Dagblad van het Noorden* 7 oktober 2020

J. de Veer, 'Groninger Gasberaad woest op Instituut Mijnbouwschade over verwijt profiterende Groningers: 'Dit is verwerpelijk'', *Dagblad van het Noorden* 7 oktober 2020.

De Veer, *Dagblad van het Noorden* 24 maart 2021

J. de Veer, 'Rodin wil niets zeggen over aantal aansluitingen en abonnementen voor snel internet in buitengebieden', *Dagblad van het Noorden* 24 maart 2021.

De Veer, *Dagblad van het Noorden* 13 april 2021

J. de Veer, 'NAM: Rekeningen niet te controleren', *Dagblad van het Noorden* 13 april 2021.

***Veiligheid voorop en de bewoner centraal* 2018**

Veiligheid voorop en de bewoner centraal, Plan van Aanpak Mijnraadadvies, In opdracht van het Rijk, provincie Groningen en de tien aardbevingsgemeenten, Groningen: Nationaal Coördinator Groningen 13 november 2018.

***Verantwoordingsonderzoek BZK* 2021**

Verantwoordingsonderzoek Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII), Rapport bij het Jaarverslag 2020, Den Haag: Algemene Rekenkamer 2021.

Verantwoordingsonderzoek EZK 2021

Verantwoordingsonderzoek Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII), *Rapport bij het Jaarverslag 2020*, Den Haag: Algemene Rekenkamer 2021.

Vereniging Eigen Huis 3 juli 2019

‘VEH: ‘Verlos ook eerste schademelders van de NAM’, *Vereniging Eigen Huis* 3 juli 2019.

Vereniging Eigen Huis 2019

‘Aardbevingsgebied Groningen – de ervaring van Rieks Ridder’, *Vereniging Eigen Huis* 2019.

Verheij, NJB 2015/1250

A.J. Verheij, ‘Geldt het Burgerlijk Wetboek nog in Groningen? Over de aansprakelijkheid van de NAM voor waardedaling van onroerende zaken’, *Nederlands Juristenblad* 2015/1250, afl. 26, p. 1733-1738.

Verheij, Loth & Van Boom 2019

A.J. Verheij, M.A. Loth & W.H. van Boom, ‘*Iets van erkenning*’, *Vergoeding van immateriële schade in Groningen*, 2 december 2019.

Verificatie Commissie 2014

Verificatie Commissie. *Verslag van de bevindingen*, Den Haag: Verificatie Commissie 31 december 2014.

Vermaak 2019

N.J. Vermaak, ‘Wet bewijsvermoeden (art. 6:177a BW): hoe het bewijsvermoeden tot stand kwam en (geografisch) werd afgebakend’, in: Oldenhuis e.a. 2019, p. 71-82.

Vermeulen, EenVandaag 8 januari 2019

G. Vermeulen, ‘Groningse cafébaas zit een jaar na aardbeving Zeerijp aan de grond’, *EenVandaag* 8 januari 2019.

Versnellingsmaatregelen Groningen 2019

Versnellingsmaatregelen Groningen, bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 639.

Versnellingspakket 2020

Versnellingspakket 23 januari 2020, bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 718.

Vertrouwen in de toekomst 2017

Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017-2021, Den Haag: VVD, CDA, D66 en ChristenUnie 10 oktober 2017.

Vijlbrief, De Monitor 17 mei 2019

H. Vijlbrief, ‘NAM aansprakelijk gesteld voor schade: ‘We hebben gehuild, maar nu eindelijk eens van blijdschap’, *De Monitor* 17 mei 2019.

Visscher, *AV&S* 2019/28

L.T. Visscher, 'Tijd, schadevaststelling en waardedaling van Groningse woningen', *AV&S* 2019/28, afl. 5, p. 153-154.

Vlek 2018

C.A.J. Vlek, 'Lagere gaswinning maakt Groningen langzaam veiliger', *Tijdschrift Milieu* november 2018.

Voermans, *NRC* 11 juni 2021

W.J.M. Voermans, 'Het kabinet gebruikt de Kamer als stempelmachine', *NRC* 11 juni 2021.

Voorlopige werkwijze TCMG 2018

Voorlopige werkwijze van de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen, 17 april 2018.

Voortgangsrapportage 25 april 2018

Voortgangsrapportage afhandeling 'oude' schadegevallen, NAM 25 april 2018

Voortgangsrapportage 11 juli 2018

Voortgangsrapportage afhandeling 'oude' schadegevallen, NAM 11 juli 2018.

Voortgang van de versterkingsopgave 2019

Voortgang van de versterkingsopgave en de afbouw van de gaswinning. Eerste voortgangsverslag van het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM), Den Haag: Staatstoezicht op de Mijnen 26 juni 2019.

Voortgang van de versterkingsopgave 2021

Voortgang van de versterkingsopgave en de afbouw van de gaswinning ('20-'21), Jaarlijks voortgangsverslag van het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM), Den Haag: Staatstoezicht op de Mijnen 9 juli 2021.

Voortgang versterkingsoperatie Groningen 2018

Voortgang versterkingsoperatie Groningen, bijlage bij *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 468.

Vrieling, Perlaviciute & Steg 2017

L. Vrieling, G. Perlaviciute & E.M. Steg, *Uw mening over gaswinning uit het Groningen-gasveld, Rapportage, Vragenlijstonderzoek Fase 4*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen 2017.

De Waal, NOS 6 september 2018

R. de Waal, "NAM-model voor onveilige huizen niet te controleren", *NOS* 6 september 2018.

Waardedalingsregeling voor woningen IMG 2021

'Waardedalingsregeling voor woningen', *Instituut Mijnbouwschade Groningen* 7 juli 2021, bijlage bij *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 875.

Waarderegeling, Uitleg 2019

Waarderegeling, Uitleg. Assen: NAM september 2019.

Van der Walle, NRC 31 januari 2018

E. van der Walle, 'Shell en NAM 'staan borg voor schade'', *NRC* 31 januari 2018.

Wennemars, AD 1 juni 2018

R. Wennemars, 'Moegestreden, maar de Groningers blijven achter in kapotte huizen', *AD* 1 juni 2018.

Wetenschappelijk Rapport 3 2017

Wetenschappelijk Rapport 3, Groningen: Gronings Perspectief 3 juli 2017.

Wijnker 2018

I. Wijnker, 'Wilkemaheerd: De oude dame waar iedereen zo gek van was', *Het Verdwenen Groningen*, Groningen: Dagblad van het Noorden 2018.

Wind, Dagblad van het Noorden 12 augustus 2016

M. Wind, 'Miljoenen extra voor Groninger woningen', *Dagblad van het Noorden* 12 augustus 2016.

Wind, Dagblad van het Noorden 31 januari 2018

M. Wind, 'Hier zijn ze dan, die geheime stukken uit 1963 over de gaswinning in Groningen', *Dagblad van het Noorden* 31 januari 2018.

Wind, Dagblad van het Noorden 16 mei 2018

M. Wind, 'Onderzoek: Vergnes beoordeelt bevingsschade juist, de NAM niet', *Dagblad van het Noorden* 16 mei 2018.

Winter & Schuldink 2016

H.B. Winter & D. Schuldink, *Governance in the earthquake area and the Energy Port Region Groningen: Public-private partnerships as a panacea for a sustainable future?* Paper voor The Sixth Biennial Conference of the ECPR Standing Group on Regulatory Governance, Tilburg, Netherlands 2016.

Wissink 2019

M.H. Wissink, 'Uitleiding', in: Oldenhuis e.a. 2019, p. 181-188.

Witboek Versterking Overschild 2017

Witboek Versterking Overschild, Een handleiding voor bewoners, Overschild: Dorpsbelangenwerkgroep Versterking Overschild 2017.

Wonen en leven met aardbevingen 2016

Wonen en leven met aardbevingen, Meningen, knelpunten en oplossingsrichtingen van burgers, Groningen: CMO Stamm | Sociaal Planbureau Groningen 2016.

Woningmarkt- en leefbaarheidsonderzoek aardbevingsgebied Groningen 2016
Woningmarkt- en leefbaarheidsonderzoek aardbevingsgebied Groningen, Delft: OTB/TU Delft & CMO Stamm januari 2016.

Zaal, *De Correspondent* 30 juli 2015

R. Zaal, 'In Noorwegen gebruiken ze Groningen als schoolvoorbeeld van hoe het níét moet', *De Correspondent* 30 juli 2015.

Zaal, *De Correspondent* 18 augustus 2015

R. Zaal, 'Zo kijkt de Nederlandse Aardolie Maatschappij tegen Groningens aardbevingen aan', *De Correspondent* 18 augustus 2015.

Zeven bewogen jaren 2019

Zeven bewogen jaren, Het effect van aardbevingen op de huizenprijzen in Groningen per 1-1-2019, Utrecht: Atlas voor Gemeenten oktober 2019.

Zienswijze GBB 2012

Zienswijze van de Vereniging Groninger Bodem Beweging op het voornemen van het opstellen van een Structuurvisie Ondergrond, Middelstum: Groninger Bodem Beweging 11 april 2012.

Zienswijze ontwerp instemmingsbesluit gaswinning Groningen 2018

Zienswijze ontwerp instemmingsbesluit gaswinning Groningen, Groningen: 24 augustus 2018.

Zijlstra, *Dagblad van het Noorden* 29 oktober 2020

W. Zijlstra, 'Groninger Bodem Beweging: OM laat te lang op zich wachten in strafzaak tegen NAM', *Dagblad van het Noorden* 29 oktober 2020.

Zwart-Wit Boek 2021

Zwart-Wit Boek Heft In Eigen Hand/Eigen Initiatief, De Antwoorden, Bewonerscontactgroep Heft in Eigen Hand en Eigen Initiatief 10 maart 2021.

Zwerver, *RTV Noord* 2 juli 2021

E. Zwerver, 'Vertrek Top is aderlating voor het Gasberaad en voor de Groningers', *RTV Noord* 2 juli 2021.

Jurisprudentielijst

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3379.
ABRvS 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3578.
ABRvS 15 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3156.
ABRvS 3 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2217.
ABRvS 15 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1665.
ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021: 374.
ABRvS 21 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1609.

Hoge Raad

HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278.

Parket bij de Hoge Raad

Parket bij de Hoge Raad 26 maart 2021, ECLI:NL:PHR:2021:2894.

Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden

Hof Arnhem-Leeuwarden 20 april 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:3248.
Hof Arnhem-Leeuwarden 23 januari 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:618.
Hof Arnhem-Leeuwarden 17 december 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:10717.

Rechtbank Noord-Nederland

Rb. Noord-Nederland 2 september 2015, ECLI:NL:RBNNE:2015:4185.
Rb. Noord-Nederland 5 oktober 2016, ECLI:NL:RBNNE:2016:4402, m.nt. Warendorf, *M&R* 2017/21.
Rb. Noord-Nederland 1 maart 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:715.
Rb. Noord-Nederland 15 november 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:4350.
Rb. Noord-Nederland 18 mei 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:1935.

Bijlage I Geïnterviewde betrokkenen

De interviews vonden plaats nadat het schriftelijk bronnenonderzoek grotendeels was afgerond, en hadden als doel om waar mogelijk aanvullende, ongeschreven informatie toe te voegen, ter controle van de schriftelijke informatie, en om context en nuance te bieden; zie verder par. 5.5.3.

Casus aanleg van de Noord/Zuidlijn

Naam geïnterviewde	Betrokkenheid bij Noord/Zuidlijn
Hoite Detmar	Directeur Omgeving projectorganisatie Noord/Zuidlijn 2008-2016 Algemeen Directeur projectorganisatie Noord/Zuidlijn 2016-2018
Peter Doeswijk	Ondermemer aan de Vijzelgracht en Voorzitter Ondernemersvereniging De Vijzel 2007-heden
Laurens Haanen	Bestuursadviseur gemeente Amsterdam 2002-2013 Secretaris Projectcommissariaat Noord/Zuidlijn 2009-2013
Richard Koenders	Projectbegeleider De Pijp voor projectorganisatie Noord/Zuidlijn 2004-2018
Boukje Witten	Projectbegeleider Vijzelgracht voor projectorganisatie Noord/Zuidlijn 2009-2018
Bert Ramaker	Schadecoördinator Schadebureau Noord/Zuidlijn 2004-2019
Herman van Velsen	Directeur Schadebureau Noord/Zuidlijn 2003-2018
Gerard Scheffrahn	Contractmanager Diepe Stations projectorganisatie Noord/Zuidlijn 2009-2014 Projectmanager/Directeur Uitvoering projectorganisatie Noord/Zuidlijn 2014-2017
Alex Sheerazi	Directeur Communicatie projectorganisatie Noord/Zuidlijn 2009-2018
Bas Soetenhorst	Journalist <i>Het Parool</i>
Cees Veerman	Voorzitter Commissie Veerman 2009 Voorzitter Projectcommissariaat Noord/Zuidlijn 2009-2019
Rente de Weerd	Bewoner rond Vijzelgracht en juridisch adviseur Stichting Gijzelgracht 2009-2019

Casus uitbreiding van luchthaven Schiphol

Naam geïnterviewde	Betrokkenheid bij luchthaven Schiphol
Hans Alders	Voorzitter Alderstafel 2006-2019
Gerard Bekebrede	Directeur Progis 2006-2011 Secretaris Schadeschap 2012-2016
Berthy van den Broek	(Plaatsvervangend) Secretaris Schadeschap mei 2002-2006 Jurist Schadeschap 2012-2020
Ivo van Heijst	Voorzitter adviescommissie Schadeschap 2000-2018
Remco Maat	Vertegenwoordiger ±2500 aanvragers Schadeschap 2002-2017
Joost van der Poel	Secretaris Schadeschap 2017-2020
Anke Pronk	Director Mainport Strategy KLM; vanuit KLM betrokken bij GIS, Schadeschap en Alderstafel 2000-heden
Bruno van Ravels	Voorzitter besliscommissie Schadeschap 1999-2014
Joost Wagemakers	Directeur Stichting Leefomgeving Schiphol 2014-heden Senior Advisor Airport Development Schiphol Group 1988-heden
Johan Weggeman	Projectleider en Plaatsvervangend afdelingshoofd luchthavenontwikkeling en milieu, Ministerie van Infrastructuur en Milieu 2003-2015 Secretaris Alderstafel 2009-2015 Secretaris Omgevingsraad Schiphol 2015-heden

Casus gaswinning in Groningen

Naam geïnterviewde	Betrokkenheid bij gaswinning Groningen
Hans Alders	Nationaal Coördinator Groningen 2015-2018
Berthy van den Broek	Lid Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen 2018-2020 Lid Instituut Mijnbouwschade Groningen 2020-2020
Tjitske de Haas	Adviseur bij Nationaal Coördinator Groningen, 2016-heden
Herman van Os	Coördinator Onderzoek bij Nationaal Coördinator Groningen 2019-heden
Peter Hellinga	(Gebieds-)coördinator bij Nationaal Coördinator Groningen 2015-2020 Directeur Landschapsbeheer Groningen 2020-heden
Jeroen van Kaam	Vanuit Rijksdienst voor Ondernemend Nederland betrokken bij opzetten Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen 2018
Leendert Klaassen	Onafhankelijke Raadsman, 2013-heden
Nick Heim	Consulent bij Onafhankelijke Raadsman 2017-heden
Bruno van Ravels	Voorzitter Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen 2018-2019
Alex Sheerazi	Manager Communicatie bij Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen, 2018-2020 Manager Communicatie bij Instituut Mijnbouwschade Groningen 2020-heden
Stefan Tabak	Senior Legal Counsel NAM 2018-heden
Susan Top	Secretaris Dialoogtafel 2014-2015 Secretaris Groninger Gasberaad 2015-heden
Nienke Vermaak	Senior jurist gaswinningsdossier bij Provincie Groningen 2016-2019
Jan Vos	Tweede Kamerlid Partij voor de Arbeid, woordvoerder gaswinning Groningen 2012-2017
Cees Wildervanck	Inwoner Overschild en deelnemer Dorpsbelangenwerkgroep Versterking Overschild 2015-heden

Bijlage II Topiclijst interviews

De interviews zijn afgenomen aan de hand van een topiclijst (zie verder par. 5.5.3). De besproken onderwerpen verschilden per geïnterviewde, aangezien sommigen meer kennis hadden van het ene of het andere onderwerp, zoals bepaalde onderdelen van het schadebeleid of specifieke tijdsperiodes.

Casus aanleg van de Noord/Zuidlijn

Introductie

- Introductie onderzoek vanuit interviewer. Uitleg focus op schadeafhandeling, waaronder ook overlastmaatregelen vallen (om context te schetsen).
- Toestemming voor opnemen en citeren interview in onderzoek.
- Over naar de geïnterviewde: hoe waren zij betrokken bij casus aanleg van de Noord/Zuidlijn?

Vertrouwen in de overheid

- Wat is hun perspectief op vertrouwensherstel in de casus?
- Was er een bepaald kantelpunt?
- Wat denken zij dat het meest heeft bijgedragen aan vertrouwensherstel?
- Wat zouden zij zien als grootste indicator van vertrouwen(sherstel)?
- Denken zij dat de wijze van schadeafhandeling en/of de mate van ruimhartigheid vanuit de overheid heeft bijgedragen aan vertrouwensherstel? Op welke wijze?
- Rol van verbindingsregisseur (waarom zo snel beëindigd?), projectcommissariaat

Vragen over achtergrond, motivering schadeafhandeling

Schadeafhandeling algemeen

- Wat is hun perspectief op (de rol van) schadeafhandeling in de casus?
- Rol van het Schadebureau (versus projectorganisatie)
- Was er volgens hen een kentering in de schadeafhandeling?
- Wat was de gedachtegang voor nieuwe projectstrategie vanaf 2009?
- Hoe zijn ze terecht gekomen bij communicatie/openbaarheid als strategie?
- Wat was de aanleiding voor de wijziging in strategie? Externe evaluaties – rekenkamer, gemeenteraad, commissie Veerman, ombudsman? Beeld in de media?

Bouwschade (voortvloeiend uit wettelijke aansprakelijkheid)

- Was er veel bouwschade?
- Wat was het perspectief/reactie van de omgeving op bouwschade? En op de wijze van schadeafhandeling?
- Ruimhartigheid na advies van commissie Veerman, hoe toegepast?

Casco-/funderingsherstel

- Perspectief op opzet en uitvoering regeling
- Perspectief/reactie van omgeving op opzet en uitvoering regeling
- Waarom het meermaals aanpassen van het moment ‘start bouw’? Ruimhartigheid of praktisch?
- Regeling beëindigd in 2011, hierna nog follow-up (bijv. via ‘uitvoeringsrichtlijn aandachtsponden’)?

Nadeelcompensatie

- Perspectief op opzet en uitvoering regeling
- Perspectief/reactie van omgeving op opzet en uitvoering regeling
- Perspectief op wijziging regeling in 2011
- Waarom de wijziging? Wat waren doelen hierin? (Vergroten begrijpelijkheid/explicit maken beleidsregels?)
- Merkten zij verschil in uitvoering na de wijziging?
- Rol van het Schadebureau versus Schadecommissie
- Schadebureau kreeg steeds meer mandaat om zelf te beslissen. Wat is perspectief hierop? Waarom was het Schadebureau sneller dan de Schadecommissie? (forfaitaire bedragen, ruimhartigheid, zorgvuldigheid?)
- Hoe verliep de afloop van de regeling?
- Is er over de regeling geprocedeerd/bezwaar gemaakt?

Leefbaarheidsfonds, tegemoetkomingen

- Perspectief op opzet en uitvoering regeling
- Perspectief/reactie van omgeving op opzet en uitvoering regeling
- Verschil in perspectief tussen omwonenden en ondernemers?
- Perspectief op wijzigingen en uitbreiding regelingen
- Is er over de regeling geprocedeerd/bezwaar gemaakt?

Rol van elementen in schadeafhandeling

Wat was volgens hen de rol in de schadeafhandeling van:

Erkenning

- Erkenning van rol overheid in veroorzaken schade, en diens rol in de schadeafhandeling
- Excuses: waarom niet aangeboden, ook niet voor overlast?
- Financiële schadevergoeding (via verschillende regelingen): hielp dit met berusting/acceptatie? Maakte de hoogte van het bedrag uit? Misschien meer bij overlast dan bij daadwerkelijke geleden schade?
- Omkering bewijslast

Insppraak

- Insppraak van gedupeerden, ook in de vorm(en) van schadeafhandeling
- Consensus bereiken met gedupeerden: ooit geprobeerd of overwogen?

Begrijpelijkheid

- Onderbouwing/uitleg van handelwijze overheid: hoe veel aandacht was er voor een begrijpelijke regeling vanuit de gedupeerde, gezien opmerkingen in evaluaties over complexiteit?
- Eenloketgedachte: evaluatie positie Schadebureau
- Begeleiding gedupeerden door overheid: rol projectbegeleiders en Schadebureau
- Afstemming communicatie op gedupeerden

Openbaarheid

- Openbaar over wijze totstandkoming schadeafhandeling
- Openbaar over risico's

Onafhankelijkheid

- Onafhankelijke experts: onafhankelijkheid Schadebureau, gebruik van externe experts om schade/overlast op te meten, relatie omgevingsmanagement met projectorganisatie
- Rechterlijke toetsing: is hun positie expliciet besproken en vastgesteld, of kwam dit voort uit regulier bestuursrecht?

Voortvarendheid

- Redelijke termijnen (versus zorgvuldigheid); Hoe belangrijk was deze vorm van voortvarendheid in de herziening? Was dit belangrijker bij de ene dan de andere regeling (nadeelcompensatie versus tegemoetkoming voor overlast?)
- Forfaitaire bedragen
- Duidelijk tijdspad voor geheel schadeafhandeling

Casus uitbreiding van luchthaven Schiphol*Introductie*

- Introductie onderzoek vanuit interviewer. Uitleg focus op schadeafhandeling, waaronder ook overlastmaatregelen vallen (om context te schetsen).
- Toestemming voor opnemen en citeren interview in onderzoek.
- Over naar de geïnterviewde: hoe waren zij betrokken bij casus uitbreiding van luchthaven Schiphol?

Vertrouwen in de overheid

- Wat is hun perspectief op vertrouwensherstel in de casus?
- Was er een bepaald kantelpunt?
- Wat denken zij dat het meest heeft bijgedragen aan vertrouwensherstel?
- Wat zouden zij zien als grootste indicator van vertrouwen(sherstel)?
- Denken zij dat de wijze van schadeafhandeling en/of de mate van ruimhartigheid vanuit de overheid heeft bijgedragen aan vertrouwensherstel? Op welke wijze?
- Rol van overlegorganen zoals CROS, Alderstafel, Omgevingsraad

Vragen over achtergrond, motivering schadeafhandeling

Schadeafhandeling algemeen

- Wat is hun perspectief op (de rol van) schadeafhandeling in de casus?
- Rol van het Schadeschap / Progis / Stichting (versus Schiphol zelf, ministerie)
- Zijn er volgens hen 'fasen' in de ontwikkeling Schiphol te zien?
- Wat was de gedachtegang voor ontwikkelingen rondom Alderstafel/Polderbaan?

GIS

- Perspectief op opzet en uitvoering regeling
- Perspectief/reactie van omgeving op opzet en uitvoering regeling
- Verschil in fasen GIS-1, GIS-2, GIS-3
- Dag vs nachtisolatie; effect isolatie versus ramen open kunnen doen, buiten zitten
- Ruimhartigheid overheid vs BARIN.
- Verantwoordelijkheid voor uitvoering bij overheid (RWS) vs Schiphol
- In GIS-3 leek succes voort te komen van kleinere, gebiedsgerichte aanpak. Of verruiming termijnen?
- Voor GIS-3 omslag door kritieken Rekenkamer en andere externen?
- Relatie GIS en schrijnende gevallen Stichting
- Is er veel bezwaar gemaakt en/of geprocedeerd over GIS, totale cijfers van bekend?
- Toekomstig GIS, GIS-4 nog gesprekken over, misschien ook rond Lelystad?
- Zijn er nu nog (meer) studies naar GIS gedaan? Of evaluaties anders dan die van AT Osborne?

Nadeelcompensatie en planschade via het Schadeschap

- Perspectief op opzet en uitvoering regeling
- Perspectief/reactie van omgeving op opzet en uitvoering regeling
- Hoe ging het opschorten/aanhouden van zaken in zijn werk, was dat in overleg met de aanvragers?
- 'Samenwerking' met bureaus die de claims bundelden?
- Perspectief op wijziging regeling in 2012
- Wijziging in manier van handelen na adviesrapport Van Ettekoven & Tjepkema
- Verrekening van recht van €300 en verjaringstermijn 5 jaar
- Rol en verhouding van het secretariaat Schadeschap, DB/AB, voorzitter, besliscommissie, en adviescommissie(s)
- Besliscommissie en schap kreeg steeds meer mandaat om zelf te beslissen. Wat is perspectief hierop?
- Planschadeaanpak kon pas na een tijd forfaitair?
- Meer evaluaties geweest (bijv intern) dan DAD (2x), Rekenkamer, Regioplan en Van Ettekoven/Tjepkema?
- Waarde van allerlei betrokken overheden terwijl er alleen door Minister en gemeenteraad Haarlemmermeer schadeveroorzakende besluiten zijn genomen?
- In hoeverre voelde Schadeschap zich 'overheid'?
- Verhouding met bewonersorganisaties?

- Hoe bezwaren en beroepen te verklaren? Wantrouwen in Schadeschap? Zagen de bewoners ook die juridische onzekerheid? Werden ze geadviseerd om in bezwaar/beroep te gaan, en zo ja, door wie?
- Besliscommissie heeft een reglement bezwaar/beroep vastgesteld in 2000. Waarom?

Leefbaarheidsmaatregelen / Omgevingskwaliteit

- Perspectief op opzet en uitvoering regeling
- Perspectief/reactie van omgeving op opzet en uitvoering regeling
- Verschil in perspectief tussen omwonenden en gemeenten/bestuurders?
- Waarde gebiedsgerichte projecten
- Waarde individuele aanpak / schrijnende gevallen
- Verschil 1^e en 2^e tranche
- Wat was reden voor vertraging 2^e tranche?
- Gedoe rond b-orgaan? Nog uitgemaakt achter de schermen?
- Betekenis plafond aan budgetten
- Is over de regeling geprocedeerd/bezwaar gemaakt?
- Hoe zal het aflopen van de regeling verlopen? Afhankelijk van nieuwe ORS afspraken?

Rol van elementen in schadeafhandeling

Wat was volgens hen de rol in de schadeafhandeling van:

Erkenning

- Erkenning van rol overheid in veroorzaken schade, en diens rol in de schadeafhandeling
- Excuses
- Financiële schadevergoeding (via verschillende regelingen): hielp dit met berusting/acceptatie? Maakte de hoogte van het bedrag uit?
- Normaal is argument bij financiële ruimhartigheid: voorzichtig omgaan met publiek geld. Maar hier grotendeels geld van luchtvaartmaatschappijen. Maakt dat uit?
- Omkering bewijslast
 - Overwogen bij Schadeschap? Aantonen causaal verband was aan omwonende/afwachten adviescommissie.

Participatie

- Inspraak van gedupeerden, ook in de vorm(en) van schadeafhandeling
 - Hoe bij wijziging procedures Schadeschap?
- Consensus bereiken met gedupeerden
 - Rol Alderstafel

Begrijpelijkheid

- Onderbouwing/uitleg van handelwijze overheid: hoe veel aandacht was er voor een begrijpelijke regeling vanuit de gedupeerde, gezien opmerkingen in evaluaties over complexiteit?

- Eénloketgedachte
 - Evaluatie positie Schadeschap
- Begeleiding gedupeerden door overheid
 - Hoe verliep communicatie met bewoners vanuit Schadeschap? Was er soort vaste persoon per dossier?
- Afstemming communicatie op gedupeerden

Openbaarheid

- Openbaar over wijze totstandkoming schadeafhandeling
- Openbaar over risico's

Onafhankelijkheid

- Onafhankelijke experts: onafhankelijkheid Schadebureau, gebruik van externe experts om schade/overlast op te meten
 - Omwonenden wel eens discussie over onafhankelijkheid? Zo ja, over welk onderdeel?
- Rechterlijke toetsing

Voortvarendheid

- Redelijke termijnen (versus zorgvuldigheid)
- Forfaitaire bedragen
 - Wie kwam met dit idee? Hoe vooruitstrevend was dit voor planschadezaken?
- Duidelijk tijdspad voor geheel schadeafhandeling

Casus gaswinning in Groningen

Introductie

- Introductie onderzoek vanuit interviewer. Uitleg focus op gehele aanpak van schade.
- Toestemming voor opnemen en citeren interview in onderzoek.
- Over naar de geïnterviewde: hoe waren zij betrokken bij casus gaswinning in Groningen?

Vertrouwen in de overheid

- Wat is hun perspectief op vertrouwensherstel in de casus?
- Was er een bepaald kantelpunt?
- Wat denken zij dat het meest heeft bijgedragen aan vertrouwensherstel?
- Wat zouden zij zien als grootste indicator van vertrouwen(sherstel)?
- Denken zij dat de wijze van schadeafhandeling en/of de mate van ruimhartigheid vanuit de overheid heeft bijgedragen aan vertrouwensherstel? Op welke wijze?

Vragen over achtergrond, motivering schadeafhandeling

Schadeafhandeling algemeen

- Wat is hun perspectief op (de rol van) schadeafhandeling in de casus?
- Was er volgens hen een kentering in de aanpak van de schade?
- Wat was de aanleiding voor de wijziging in strategie?

Constructieve schade

- Perspectief op opzet en uitvoering regelingen
- Perspectief/reactie van omgeving op opzet en uitvoering regelingen
- Forfaitaire bedragen werken?
- Ruimhartigheid overheid vs NAM
- Aanpak speciale groepen zoals ondernemers, erfgoed, etc. nu beter?

Waardedaling

- Perspectief op opzet en uitvoering regelingen
- Perspectief/reactie van omgeving op opzet en uitvoering regelingen
- Verschil regeling ondernemers/omwonenden? Ondernemers?

Immateriële schade

- Perspectief op opzet en uitvoering regeling
- Perspectief/reactie van omgeving op opzet en uitvoering regeling

Versterking

- Perspectief op opzet en uitvoering
- Perspectief/reactie van omgeving op opzet en uitvoering
- Hoe vinden ze balans tussen die gewekte verwachtingen, dorpsvernieuwing en daadwerkelijk benodigde versterking omwille van veiligheid? Hoe dat ingestoken, afgelopen jaren en nu?

Leefbaarheidsmaatregelen

- Perspectief op opzet en uitvoering regelingen
- Perspectief/reactie van omgeving op opzet en uitvoering regelingen
- Wat was inspiratie voor aanpak? Gebaseerd op andere gebieden?

Rol van elementen in schadeafhandeling

Wat was volgens hen de rol in de schadeafhandeling van:

Erkenning

- Erkenning van rol overheid in veroorzaken schade, en diens rol in de schadeafhandeling
- Excuses
- Financiële schadevergoeding (via verschillende regelingen): hielp dit met berusting/acceptatie? Maakte de hoogte van het bedrag uit?
- Verstrengeling belangen overheid en NAM
- Omkering bewijslast

Participatie

- Inspraak van gedupeerden, ook in de vorm(en) van schadeafhandeling
 - Bij versterking en leefbaarheidsprogramma veel nadruk nu op rol omwonenden. Maar willen mensen dat wel? Wie vraagt daar nu om? Wat is verhouding participatie en ontzorgen?
- Consensus bereiken met gedupeerden

Begrijpelijkheid

- Onderbouwing/uitleg van handelwijze overheid
- Eénloketgedachte
 - Waarom komt dit maar niet tot stand? Overkoepelend beleid? Te complex voor een uitvoeringsorganisatie?
- Begeleiding gedupeerden door overheid
- Afstemming communicatie op gedupeerden

Openbaarheid

- Openbaar over wijze totstandkoming schadeafhandeling
- Openbaar over risico's

Onafhankelijkheid

- Onafhankelijke experts: gebruik van externe experts om schade/overlast op te meten
- Rechterlijke toetsing

Voortvarendheid

- Redelijke termijnen (versus zorgvuldigheid)
 - Keuze bestuursrecht/civilrecht?
- Gestandaardiseerde bedragen
- Duidelijk tijdspad voor geheel schadeafhandeling
 - Versterking, balans tussen alleen versterken/ingrijpen waar nodig en de gedane beloftes en de wens voor dorpsvernieuwing?

Curriculum Vitae

Georgina Kuipers (1992) behaalde haar bachelor Liberal Arts and Sciences: Global Challenges (summa cum laude) aan het Leiden University College The Hague in 2013, waarbij zij zich specialiseerde in de major World Politics. Zij vervolgde haar studie via een research master in Political Science and Public Administration, specialiserend in de bestuurskunde, aan de Universiteit Leiden (2015, cum laude). Gedurende haar masteropleiding volgde zij tevens het Leiden Leadership Programme, waarvoor zij onder andere een praktijkopdracht uitvoerde voor de Directie Kennis van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Naast haar studies heeft zij bestuurswerk verricht als *academic representative* bij het Leiden University College en als assessor bij de Honours Academy van de Universiteit Leiden. Na haar afstuderen werkte ze achtereenvolgens als Coördinator Strategie en Beleid (2015-2016) en Onderwijscoördinator Honours Classes & Beleidsmedewerker (2016) bij de Honours Academy. Sinds september 2016 is zij verbonden aan de afdeling Staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden, aanvankelijk als onderwijs- en onderzoeksmedewerker en van september 2017 tot augustus 2021 als promovenda. Als onderdeel van deze functie verzorgde zij onderwijs in de vakken Inleiding Bestuursrecht en Beginselen van de Democratische Rechtsstaat, en initieerde, coördineerde en doceerde zij de Honours Class Gaswinning in Groningen en het fenomeen van vertrouwen in de overheid. Sinds oktober 2021 is zij werkzaam als onderzoeker en opleidingsmanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur te Den Haag.

