



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).

1 | Inleiding

1.1 Aanleiding

Sinds een aantal decennia heeft 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 buurtrogisten 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 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 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 verbandingen 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 winstderving, 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, waarbij men 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

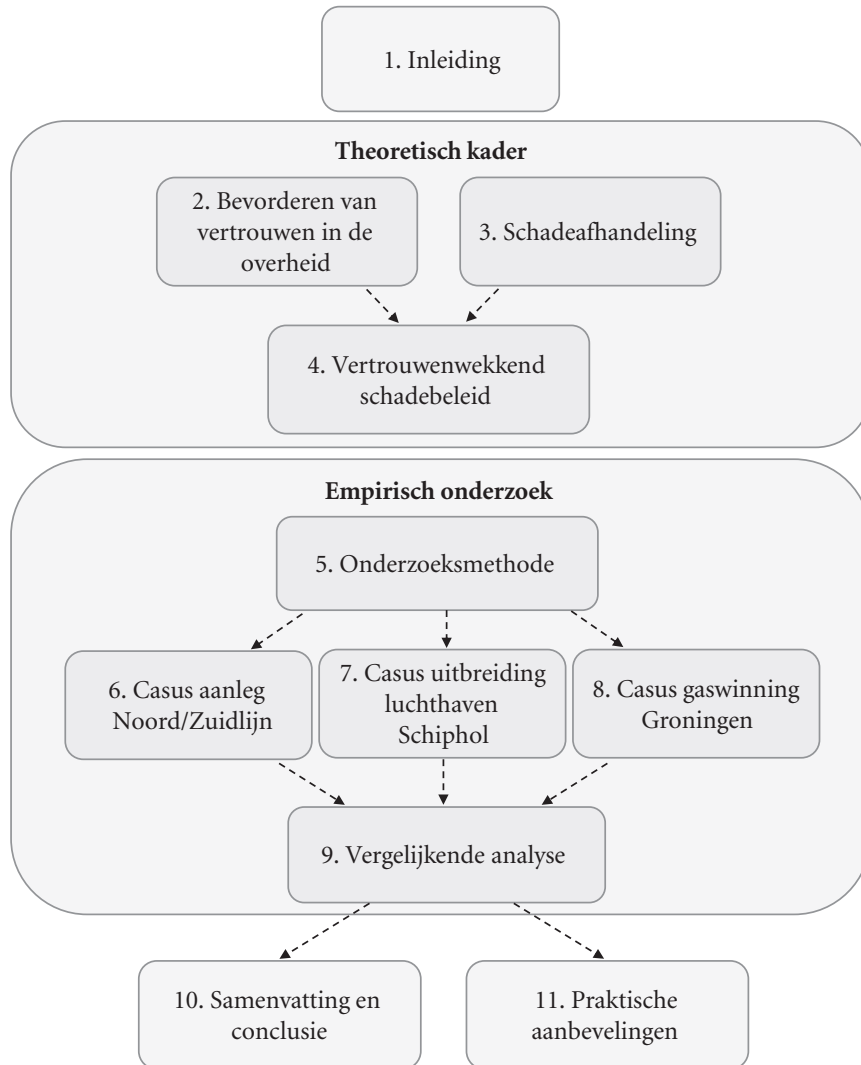
dergelijke aanpak onvoldoende is om beschadigd vertrouwen van burgers te herstellen. Bij de besproken schadegevallen – grootschalige infrastructurele projecten ten behoeve van het algemeen belang – is vaak juist de opzet van de overheid om actief in te zetten op het verbeteren van de vertrouwensrelatie, 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.