



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).

4 | Principes en instrumenten van vertrouwenwekkend schadebeleid

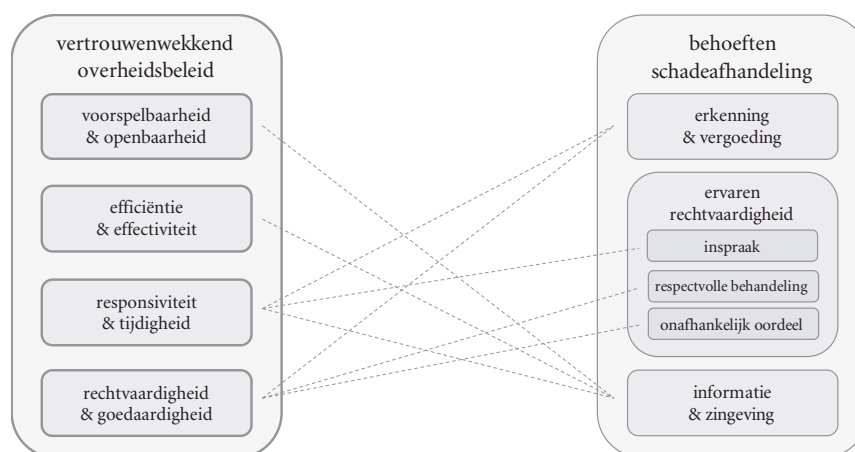
Ik heb reeds aandacht besteed aan de verwachtingen die de burger van haar overheid heeft, waarop zij baseren of hun overheid betrouwbaar kan worden geacht (hoofdstuk 2) en aan de materiële en immateriële behoeften die gedupeerden hebben als schade is opgetreden (hoofdstuk 3). Hoewel de literatuur over 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.

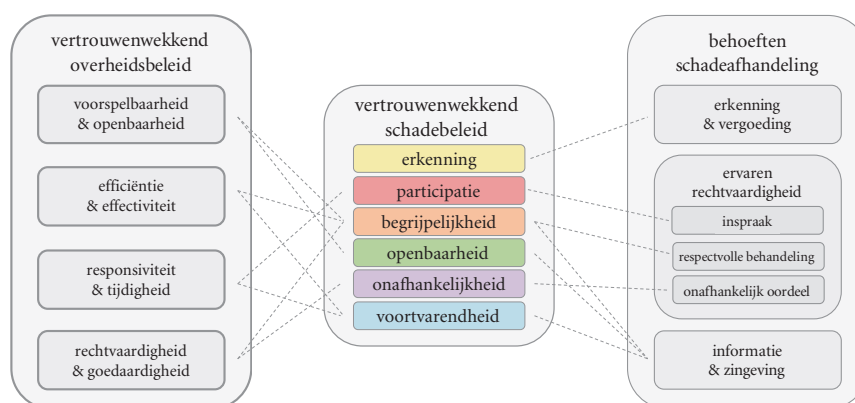
Als laatste kent ervaren rechtvaardigheid zoals gezegd een sterke link met betrouwbaarheid, en verwachten burgers dat de overheid zich rechtvaardig, goedaardig en welwillend jegens haar burgers gedraagt. Binnen het proces van schadeafhandeling kan dit worden gelinkt aan een respectvolle behandeling die 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 ervan uit 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.

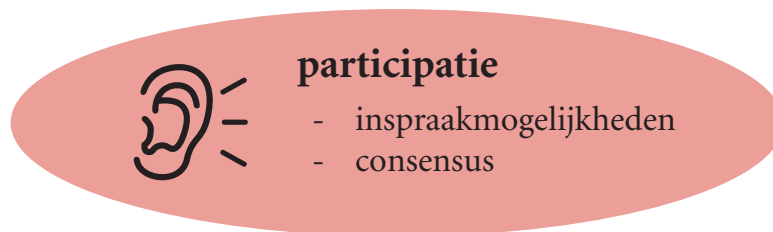
13 Brosnan & De Waal 2014.

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 ambtshalve 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.

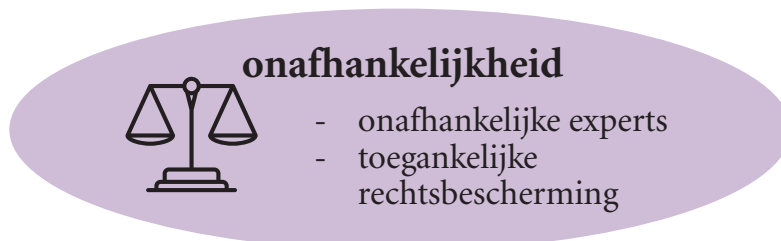
⁶⁴ Van Eeten e.a. 2012, p. 97.

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.

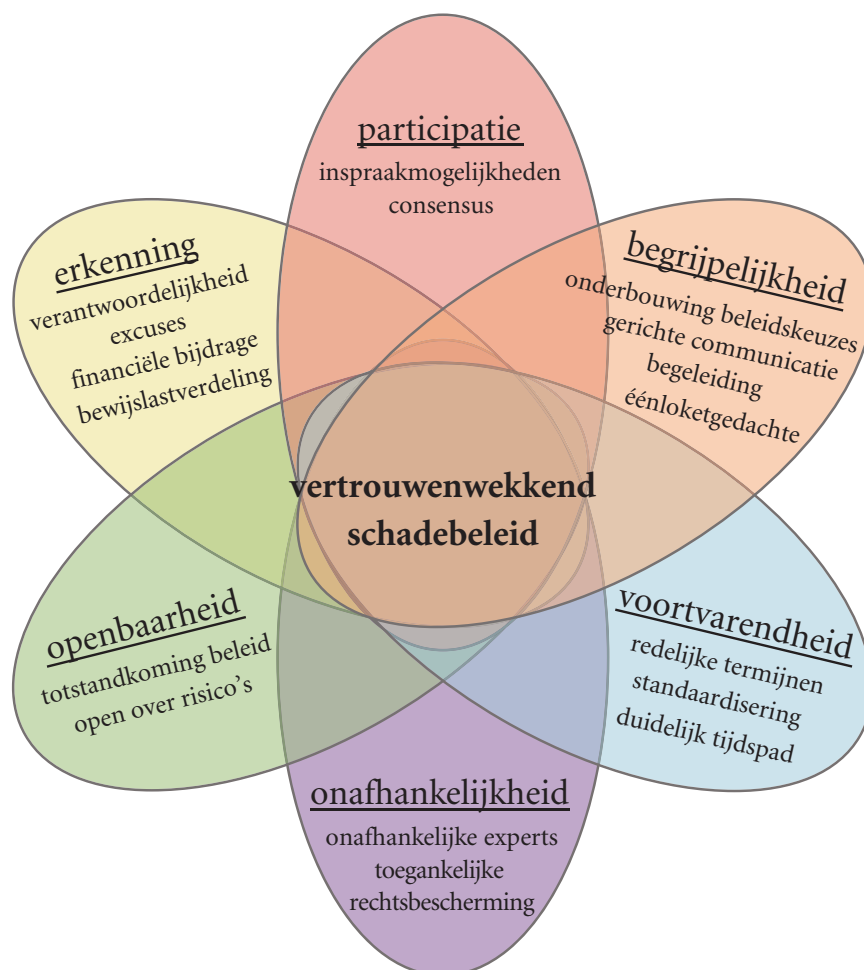
De zes principes die ik voor de theorievorming in dit hoofdstuk heb onderscheiden zijn erkenning, participatie, begrijpelijkheid, openbaarheid, onafhankelijkheid en voortvarendheid. De principes zijn tot stand gekomen op basis van een analyse en kruising van de literatuur over de verwachtingen van burgers 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 nuanceringsen 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.