



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).

6.1 Inleiding en leeswijzer

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

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

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

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

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

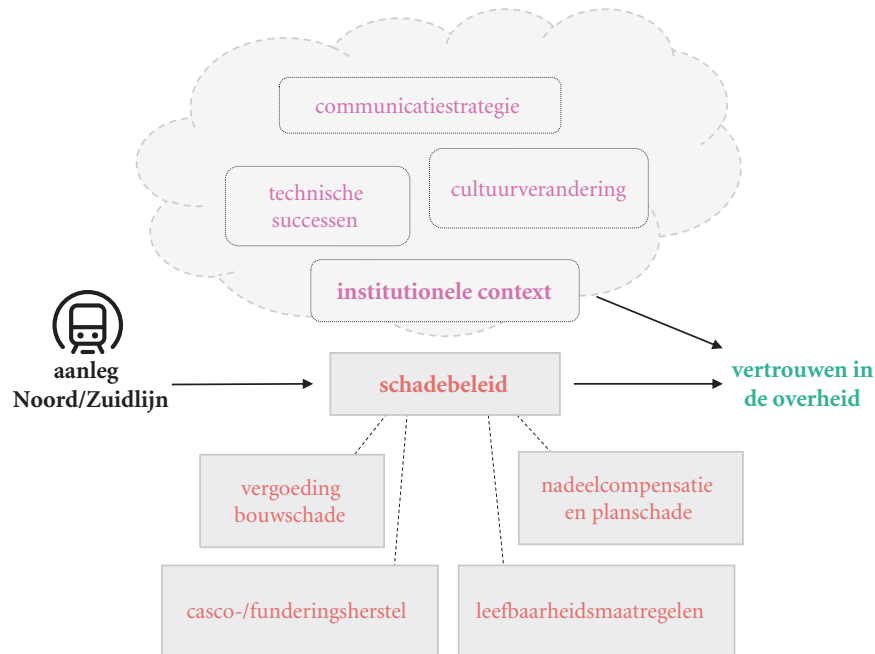
3. Een verordening voor nadeelcompensatie;
4. Leefbaarheidsmaatregelen, in de vorm van tegemoetkomingen en praktische maatregelen.

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

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

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

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



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

6.2 De aanleg van de Noord/Zuidlijn

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

1968-2002: Besluit tot aanleg

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

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

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

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

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

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

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

4 'Plan Stadsspoor' 1968.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

15 Vugts, *Het Parool* 24 augustus 1999.

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

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

18 Enquêtecommissie Noord/Zuidlijn 2009, p. 17.

2003-2008: Start bouw

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

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

2008-2009: Verzakkingen en advies Commissie Veerman

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

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

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

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

22 Commissie Sorgdrager 2005.

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

24 Engelen, *Het Parool* 17 januari 2004.

25 Rekenkamer Amsterdam 2006.

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

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

28 Gemeentelijke Ombudsman 2008.

29 Gemeentelijke Ombudsman 6 maart 2009.

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

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

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

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

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

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

33 Van Bers 2018; Interviews betrokkenen 2019.

34 Commissie Veerman 2009.

35 Commissie Veerman 2009, p. 10.

36 Commissie Veerman 2009, p. 27-28.

37 Enquêtecommissie Noord/Zuidlijn 2009, p. 39.

38 Enquêtecommissie Noord/Zuidlijn 2009.

2009-2016: Hernieuwde energie in het project

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

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

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

2017-heden: Afronding, oplevering en toekomstplannen

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

39 *Gemeenteblad* 2009, afd. 2.

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

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

42 Soetenhorst 2018.

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

44 Detmar & Sheerazi 2009.

45 Wiebes 2014.

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

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

48 Karman, *Het Parool* 9 november 2010.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

56 Koops, *Het Parool* 23 december 2017.

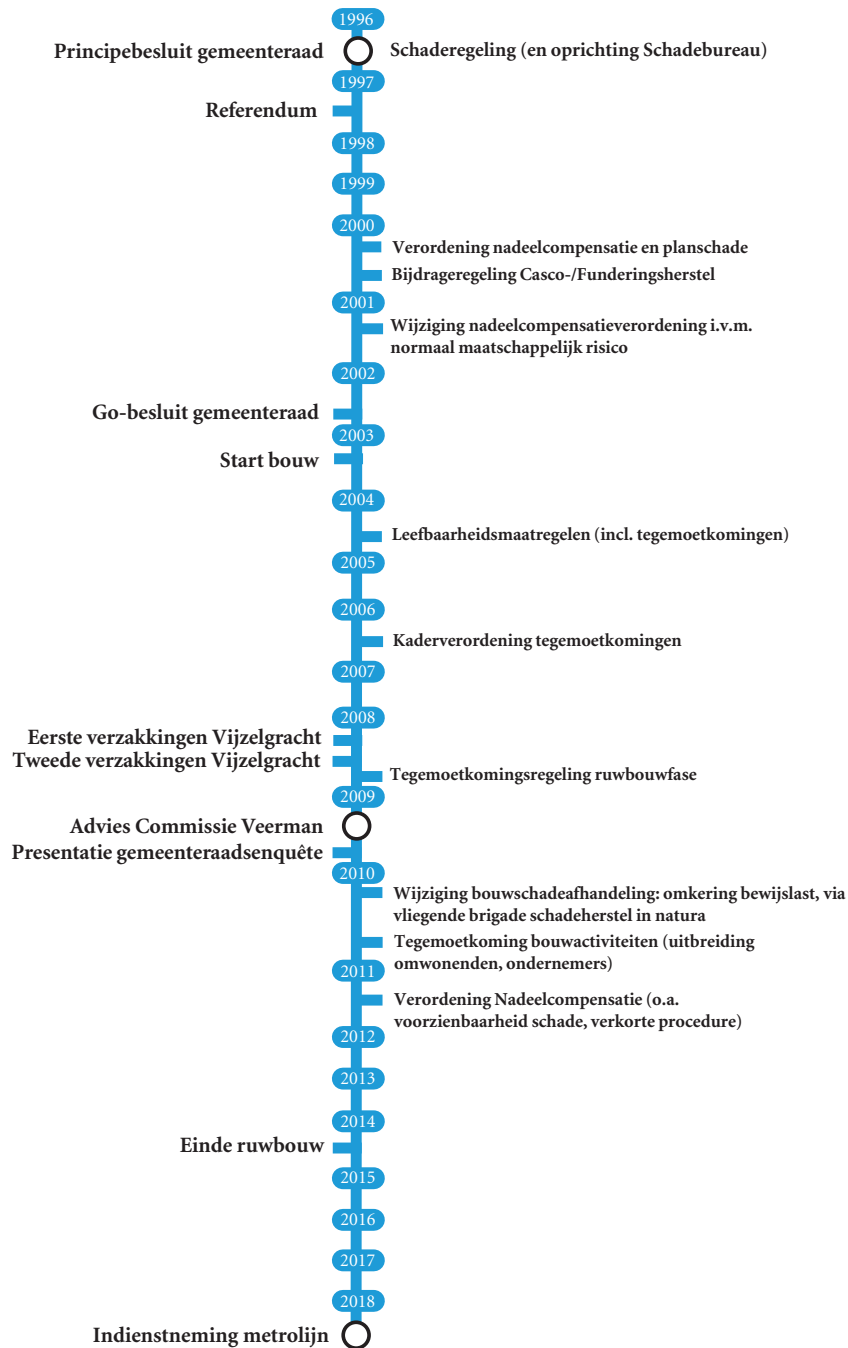
57 Koops, *Het Parool* 18 oktober 2018; Stil & Koops, *Het Parool* 7 januari 2019.

58 Hofman, *NRC* 13 november 2020.

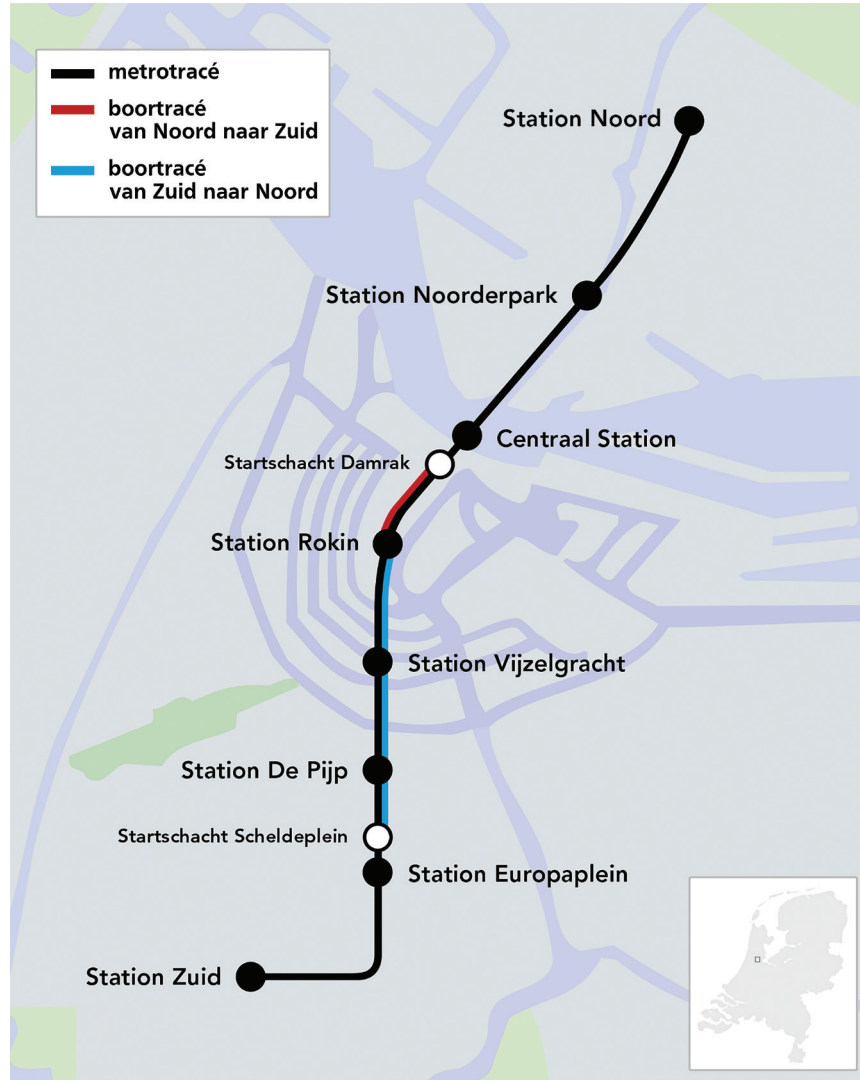
59 *Kamerstukken II* 2020/21, 35570 XIX, nr. 28, p. 5-6.

60 Duursma, *NRC* 28 maart 2020.

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



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



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

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

6.3 Vertrouwen en vertrouwensindicatoren in de casus

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

6.3.1 *Kwantitatieve gegevens*

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

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

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

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

⁶³ Rekenkamer Amsterdam 2006, p. 17-29.

⁶⁴ Stichting Gijzelgracht 2009, p. 5.

⁶⁵ Stichting Gijzelgracht 2010, p. 6.

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

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

6.3.2 *Uitingen van toezichthouders en onderzoekscommissies*

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

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

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

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

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

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

70 Commissie Veerman 2009, p. 2.

71 Commissie Veerman 2009, p. 29.

72 Commissie Veerman 2009, p. 3.

73 Commissie Veerman 2009, p. 13.

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

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

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

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

74 Commissie Veerman 2009, p. 27.

75 Commissie Veerman 2009, p. 27.

76 Gemeentelijke Ombudsman 2008, p. 28.

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

78 Van Eck 2011, p. 48.

79 Van Eck 2011, p. 52.

80 Sevil, *Het Parool* 20 februari 2009.

81 Commissie Veerman 2009, p. 13.

82 Stichting Gijzelgracht 2011, p. 3.

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

84 Van Eck 2011, p. 65.

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

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

6.3.4 *Uitingen van bestuurders en projectorganisatie*

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

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

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

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

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

87 Van Eck 2011, p. 40.

88 Baetens 2012, p. 69.

89 Van Eck 2011, p. 40.

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

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

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

93 Derksen 2013; Interviews betrokkenen 2019.

94 Baetens 2012, p. 36.

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

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

6.3.5 Mediaberichten

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

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

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

⁹⁵ Baetens 2012, p. 39.

⁹⁶ Maes, *De Telegraaf* 21 juli 2018.

⁹⁷ Vugts, *Het Parool* 24 augustus 1999.

⁹⁸ Engelen, *Het Parool* 17 januari 2004.

⁹⁹ Kreling, *NRC Handelsblad* 20 juli 2004.

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

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

6.4 Institutionele context

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

6.4.1 *Communicatiestrategie: realisme, luisteren en decentraliseren*

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

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

¹⁰³ Sheerazi 2012; Sheerazi 2013.

¹⁰⁴ Sheerazi 2013.

¹⁰⁵ Sheerazi 2012.

¹⁰⁶ Sheerazi 2012; Elink Schuurman & Sheerazi 2018.

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

¹⁰⁸ *Projectcommunicatie* 2009, p. 11.

¹⁰⁹ Baetens 2012, p. 35.

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

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

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

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

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

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

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

112 Elink Schuurman & Sheerazi 2013.

113 Elink Schuurman & Sheerazi 2013.

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

115 Baetens 2012, p. 130.

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

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

118 Baetens 2012, p. 32.

119 Baetens 2012, p. 8.

120 Sheerazi 2013.

121 Interviews betrokkenen 2019.

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

123 Interviews betrokkenen 2019.

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

6.4.2 Technische successen

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

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

6.4.3 Cultuurverandering en een ruimer mandaat

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

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

¹²⁵ Interviews betrokkenen 2019.

¹²⁶ Artemis 2013.

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

¹²⁸ Baetens 2012, p. 143, 148.

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

¹³⁰ Interviews betrokkenen 2019.

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

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

¹³³ Interviews betrokkenen 2019.

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

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

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

134 *Nekbrekers* 2019, p. 36.

135 Baetens 2012; Interviews betrokkenen 2019.

136 Gemeente Amsterdam 2019, p. 52.

137 Interviews betrokkenen 2019.

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

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

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

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

142 *Nekbrekers* 2019, p. 47.

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

144 Van Veldhuizen e.a. 2015.

145 Interviews betrokkenen 2019.

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

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

148 Gemeente Amsterdam 2019, p. 8.

149 Gemeente Amsterdam 2019, p. 8.

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

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

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

6.5 Schadebeleid in de casus

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

150 *Nekbrekers* 2019, p. 15.

151 Raats, *Neerlands Diep* 28 april 2016.

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

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

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

155 Zoals Flyvbjerg benoemt in zijn onderzoeken naar megaprojecten.

156 Interviews betrokkenen 2019.

157 Visser, *NRC Handelsblad* 22 september 1995.

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

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

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

6.5.1 *Bouwschade voortvloeiend uit wettelijke aansprakelijkheid*

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

6.5.1.1 *Opzet en verloop van de afhandeling van bouwschade*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

170 Enquêtecommissie Noord/Zuidlijn 2009, p. 52-53, 315.

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

172 Enquêtecommissie Noord/Zuidlijn 2009, p. 52-53, 315.

173 *Eindrapportage Positionering Schadebureau* 2015, p. 9.

zouden zijn als zij aantoonbaar fouten hadden gemaakt bij de aanleg.¹⁷⁴ De private partij zette in casu het dossier wel op scherp in die zin dat de kosten van de aanleg van de Noord/Zuidlijn onbeheersbaar bleken, mede door de contracten met de aannemers. Hierdoor kwamen de meerkosten voor rekening van de gemeente, wat ervoor zorgde dat het gemeentebestuur – en daardoor de ambtelijke organisatie – huiverig was om aan te geven hoeveel geld en tijd daadwerkelijk nodig zouden zijn om de lijn af te bouwen.¹⁷⁵

Wijzigingen in de afhandeling na de verzakkingen

De verzakkingen op de Vijzelgracht ontstonden nadat de verzekeringen waren afgesloten; de schade kwam in de meeste gevallen boven het eigen risico van de gemeente.¹⁷⁶ De verzakkingen hadden een effect op de afhandeling van bouw schade. Het Schadebureau rapporteerde in 2009 dat vanaf medio 2008 veel meer bouwschadeclaims binnenkwamen, en weet dit aan de toegenomen aandacht voor het project door de verzakkingen.¹⁷⁷ De gemeente bood gedupeerden aan om de verzakte panden te kopen en enkele bewoners gingen in op dit aanbod.¹⁷⁸ Bovendien concludeerde de Commissie Veerman dat de aanleg van de Noord/Zuidlijn inmiddels een dermate groot effect op de bouwomgeving had, dat de gemeente ruimhartiger om zou moeten gaan met schadeclaims.¹⁷⁹ Het ging volgens de Commissie onder meer om het ‘verbeteren van de snelheid, welwillendheid en burgergerichtheid van de werkzaamheden van het Schadebureau ter zake van schadeopneming, schadeherstel en schadevergoeding’.¹⁸⁰ Het Schadebureau gaf in diens halfjaarlijkse verslag in 2009 op dat het ‘onderzoekt ... hoe het verdere invulling kan geven aan het advies van de Commissie Veerman ruimhartig met de schadevergoedingen om te gaan.’¹⁸¹ Tevens gaf het aan te werken aan nieuwe bouwkundige opnamen – de laatste dateerden immers uit 2000 – om bij te dragen aan dossiervorming en de informatievoorziening aan omwonenden.¹⁸²

Circa 2010 was invulling gegeven aan de aanbevelingen van de Commissie Veerman. Gemelde bouwschade kon in natura worden verholpen, namelijk door een geselecteerde aannemer worden hersteld zonder dat er vooraf schade moest worden begroot.¹⁸³ Ook installeerde men een ‘vliegende brigade’ ‘die 24/7 klaar stond om schades direct te laten herstellen. ‘Zodra een bewoner de brigade belt, wordt gekeken door de brigade wat de schade is, en direct de aannemer ingeschakeld die de schade herstelt.’¹⁸⁴ Daarbij maakte het niet uit of het ‘nu om daadwerkelijke schade gaat of om ongerustheid’¹⁸⁵ van burgers. Deze vliegende brigade

174 Enquêtecommissie Noord/Zuidlijn 2009, p. 222, 229.

175 Commissie Veerman 2009; Enquêtecommissie Noord/Zuidlijn 2009.

176 *Gemeentebled* 2008, afd. 1, nr. 727.

177 *Verslag 1^e halfjaar 2009 Schadebureau Noord/Zuidlijn* 2009, p. 10.

178 Sevil, *Het Parool* 20 februari 2009.

179 Commissie Veerman 2009.

180 Commissie Veerman 2009, p. 26.

181 *Verslag 1^e halfjaar 2009 Schadebureau Noord/Zuidlijn* 2009, p. 12.

182 *Verslag 2^e halfjaar 2009 Schadebureau Noord/Zuidlijn* 2010, p. 16; ook aanbeveling in Gemeentelijke Ombudsman 3 december 2009, p. 4.

183 Wiebes 2010.

184 Wiebes 2010.

185 *Kwartaalverslag nr. 64 over het eerste kwartaal 2010* 2011, p. 5.

voerde uiteindelijk circa 140 klussen uit.¹⁸⁶ Ten slotte besloot men tot omkering van de bewijslast: in principe werd aangenomen dat gemelde schade het gevolg was van de aanleg van de Noord/Zuidlijn, tenzij het Schadebureau het tegendeel kon bewijzen (en ook daar ging men coulant mee om).¹⁸⁷

Deze ruimhartigheid was niet tijdelijk, maar werd tot aan het einde van het project volgehouden. In 2014 werd door het Schadebureau aan wethouder Litjens gemeld dat bij het vergoeden van bouwschade, voortvloeiend uit wettelijke aansprakelijkheid, ‘de hierbij geldende spelregels, bijvoorbeeld ten aanzien van bewijs(recht), ruimhartig worden uitgelegd.’¹⁸⁸

Er werden 929 aanvragen tot vergoeding van bouwschade ingediend bij het Schadebureau, waarvan 317 (34%) werden toegewezen.¹⁸⁹ Dat relatief kleine aantal werd verklaard ‘uit het feit dat het Schadebureau bewoners gestimuleerd heeft aanvragen in te dienen en dat de kwaliteit van veel meldingen onvoldoende was om te honoreren.’¹⁹⁰ Aangezien alleen eindcijfers bekend zijn, is niet duidelijk of het merendeel van de toekenningen na 2010 plaatsvond, of dat het aandeel toekenningen na dat jaar steeg in lijn met de coulante houding. In totaal bedroeg de toegekende bouwschade zo’n € 10 miljoen, waarvan € 3,6 miljoen door de gemeente is uitgekeerd vanwege schadebedragen onder het eigen risico, en de rest is verhaald op de verzekering.¹⁹¹

6.5.1.2 *Beoordeling en evaluatie van de afhandeling van bouwschade*

Er is niet veel informatie te vinden over hoe gedupeerden oordelen over dit onderdeel van het schadebeleid vóór de verzakkingen aan de Vijzelgracht in 2008. De verzakkingen grepen de aandacht van de media; bovendien leidden de verzakkingen tot allerlei rapporten over en evaluaties van de aanleg van en schadeafhandeling bij de aanleg van de Noord/Zuidlijn.

In 2009 werd Stichting Gijzelgracht opgericht, mede mogelijk gemaakt door een subsidie vanuit de gemeente. De Stichting was door omwonenden van het bouwterrein op de Vijzelgracht opgericht om hun positie ten opzichte van de gemeente te versterken en te functioneren als woordvoerders van de buurt als opvolger van de eerder opgerichte Werkgroep Overlast Vijzelgracht.¹⁹² Een van haar eerste acties was het uitvoeren van een enquête onder omwonenden van de Vijzelgracht over hun ervaringen met het bouwproject en de schadeafhandeling.¹⁹³ Daaruit bleek dat men – in ieder geval rond deze bouwlocatie, van de andere locaties zijn helaas geen vergelijkbare bronnen beschikbaar, hoewel ook daar schade was opgetreden¹⁹⁴ – over het algemeen niet te spreken was over de wijze waarop

186 *Eindrapportage Positionering Schadebureau* 2015, p. 9.

187 Scheffrahn 2013; Van Velsen maart 2010; Wiebes 2010.

188 Van Velsen 2014, p. 1.

189 Grinwis, Hooyman & Van Kesteren 2015, p. 12.

190 Grinwis, Hooyman & Van Kesteren 2015, p. 13.

191 Grinwis, Hooyman & Van Kesteren 2015, p. 13.

192 Stichting Gijzelgracht 2010.

193 Stichting Gijzelgracht 2009.

194 De meeste informatie over de ervaringen van burgers gaat over de Vijzelgracht, het meest preciaire gedeelte van de lijn waar de verzakkingen hebben plaatsgevonden en het verzet zich het meest heeft georganiseerd. Aan de andere kant betekent dit dat als zij aangaven tevreden te zijn, schade op de andere bouwlocaties waarschijnlijk ook naar tevredenheid is afgehandeld, omdat de maatregelen die tot stand kwamen door de inzet van de Vijzelgrachtgedupeerden ook op de andere bouwlocaties werden ingevoerd.

het Schadebureau in de afgelopen jaren was omgegaan met bouwschade. ‘De ervaringen met de afhandeling van de schades varieert. ... alleen de groep huurders die bij een woningbouwvereniging [huurt] [is] tevreden. De eigenaar repareerde binnen een redelijke termijn de schades.’¹⁹⁵ ‘Eigenaars gebruikers zijn vrijwel zonder uitzondering ontevreden over de afhandeling van hun schadeclaims door het Schadebureau’.¹⁹⁶ Respondenten gaven aan dat schade slechts oppervlakkig werd opgenomen, het Schadebureau vaak geen relatie zag tussen bouw en schade, en traag reageerde.¹⁹⁷ De termijnen die het Schadebureau hanteerde werden bekritiseerd: ‘Een productief evenwicht tussen controle en dienstbaarheid lijkt niet aanwezig’.¹⁹⁸ Het kostte gedupeerden moeite en tijd om een claim in te dienen, dus raadde de Stichting aan om een standaardvergoeding te bieden voor de inzet van eigenaren om een schadeclaim te doen. Ten slotte stelde de Stichting voor om de bewijslast om te keren, want het ‘gaat meestal om beperkte kosten’ en ‘gesteggel over de oorzaak [kost] vaak meer ... aan mensuren en gederfde goodwill dan het geclaimde schadebedrag’.¹⁹⁹ Deze laatste suggestie werd uiteindelijk via de nieuwe contractmanager Scheffrahn en directeur omgeving Detmar opgepakt²⁰⁰ en door het Schadebureau gecommuniceerd.²⁰¹ ‘De bewoners moesten in hun beleving aantonen dat wij de veroorzaker van schade waren terwijl wij, o.a. betaald van hun belastinggeld, het van ons bordje schoven.’²⁰²

De Commissie Veerman en de ombudsman stelden in hun evaluaties van de schadeafhandeling dat de gemeente in de toekomst coulance diende toe te passen.²⁰³ De Gemeentelijke Ombudsman was negatief over het handelen van de gemeente rond de verzakkingen, ook over het afhandelen van de bouwschade. Volgens de ombudsman was de ‘gemeente ernstig tekortgeschoten’²⁰⁴ in diens onmiddellijke reactie op de verzakkingen. De opvang in de dagen en maanden erna was wel ‘redelijk verlopen’.²⁰⁵

Positieve reacties na de gewijzigde aanpak

Na de verzakkingen slaat de gemeente een nieuwe weg in, ook wat betreft de schadeafhandeling. Dit werd gereflecteerd in het rapport van de ombudsman eind 2009: ‘Bewoners en ondernemers zijn over het algemeen positief over de bejegening door de medewerkers van het Schadebureau Noord/Zuidlijn. Het valt op dat de meest getroffen en het meest tevreden zijn over de afhandeling van hun zaak door het Schadebureau Noord/Zuidlijn. Vooral de invoelende manier waarop gecommuniceerd wordt en de bereidheid om mee te denken in oplossingen die zijn toegesneden op de specifieke situatie van individuele getroffen worden gewaardeerd.’²⁰⁶ Het Schadebureau gaf aan dat zij bij de afhandeling van

195 Stichting Gijzelgracht 2009, p. 7.

196 Stichting Gijzelgracht 2009, p. 8.

197 Stichting Gijzelgracht 2009, p. 8.

198 Stichting Gijzelgracht 2009, p. 12.

199 Stichting Gijzelgracht 2009, p. 11.

200 Interviews betrokkenen 2019.

201 Van Velsen maart 2010.

202 Scheffrahn 2013.

203 Commissie Veerman 2009; Gemeentelijke Ombudsman 3 december 2009.

204 Gemeentelijke Ombudsman 6 maart 2009, p. 5.

205 Gemeentelijke Ombudsman 6 maart 2009, p. 4.

206 Gemeentelijke Ombudsman 3 december 2009, p. 12.

de schade van de verzakkingen ‘waarschijnlijk’²⁰⁷ meer had uitgegeven dan begroot en verzekerd, bijvoorbeeld aan de opvang van omwonenden. De gemeente kwam niet alleen de wettelijke verplichtingen na maar ging coulant om met deze schade. Deze houding bleef in stand na de verzakkingen.²⁰⁸

De media deden meermaals verslag van de (langdurige) gevolgen van de verzakkingen voor de omwonenden.²⁰⁹ Een gedupeerde ‘woont sinds juni op kosten van de gemeente in een appartement elders in het centrum van de stad. “Dat is keurig netjes geregeld. Daar ben ik heel tevreden over.”’²¹⁰ In 2011 schreef *Het Parool* dat niet alle herstel van de schade aan de Vijzelgracht voorspoedig verliep. ‘Vier van de tien door de Noord-Zuidlijn verzakte Wevershuisjes aan de Vijzelgracht ... werden na alle ellende in 2008 door de gemeente gekocht van de slachtoffers. Van de andere zes panden die in datzelfde jaar wegzakten zijn er nog twee onbewoonbaar. Daar kan het Schadebureau Noord/Zuidlijn nog niet mee aan de slag, omdat ze, tot op heden, met de huidige eigenaars niet tot een akkoord kunnen komen.’²¹¹ Deze laatste groep gedupeerden had een langer juridisch conflict met de gemeente, dat uiteindelijk via de burgemeester is beslecht.²¹² De verzakkingen kennen wat schadeafhandeling betreft een lange nasleep; niet alle gedupeerden waren tevreden met de wijze waarop de gemeente hen poogde tegemoet te komen.

In de jaren 2010-2018 bleef Stichting Gijzelgracht (beknopt) verslag doen van de ervaringen met de afhandeling van bouwschade. In 2010 was men tevreden met de wijze waarop de vliegende brigade omging met ‘cosmetische’ schade aan panden, maar vond de ‘afhandeling van constructieve schades ... veel minder transparant’.²¹³ In zowel 2017 als 2018 werd opgeschreven: ‘Over de afhandeling van de fysieke schade aan panden zijn de claimanten – uiteindelijk – tevreden.’²¹⁴ Na de kentering in het project in 2009 lijkt het er dus op dat de gedupeerden in toenemende mate tevreden waren met de wijze waarop de gemeente via het Schadebureau de bouwschade compenseerde.

Ten slotte kunnen het aantal klachten en gevoerde rechtszaken een beoordeling vormen van de afhandeling van de bouwschade. Het aantal klachten van 2005 tot 2009 was in vergelijking met het aantal schadeclaims – dat zowel bouwschade als nadeelcompensatieclaims bevat – betrekkelijk laag; 1 klacht op 293 schadedossiers, respectievelijk 8 klachten op 637 schadedossiers.²¹⁵ Aan de andere kant zou het mogelijk kunnen zijn, gelet op de bevindingen van de Stichting Gijzelgracht,²¹⁶ dat men onvoldoende vertrouwen had in het Schadebureau om bij hen een klacht in te dienen. Het aantal rechtszaken dat is gevoerd over de

207 *Verslag 2e halfjaar 2008 Schadebureau Noord/Zuidlijn* 2009, p. 12.

208 Interviews betrokkenen 2019.

209 Van Klinken, *ANP* 20 juni 2008; Damen, *Het Parool* 1 mei 2010; ‘Niet in 2018, maar in 2012’, *Het Parool* 9 september 2010; Biersteker, *Het Parool* 6 september 2013.

210 Kikken, *ANP* 11 september 2008.

211 ‘Verzakte huizen aan Vijzelgracht weer waterpas’, *De Telegraaf* 6 januari 2011.

212 Van der Berg, *De VijzelCourant* juli 2018, p. 5.

213 Stichting Gijzelgracht 2011, p. 7.

214 Stichting Gijzelgracht, 2016, p. 4; Stichting Gijzelgracht 2018, p. 5.

215 *Verslag 2e halfjaar 2009 Schadebureau Noord/Zuidlijn* 2010, p. 8.

216 Stichting Gijzelgracht 2009.

afhandeling van bouwschade is niet gepubliceerd, waardoor hier geen conclusies aan kunnen worden verbonden.

6.5.1.3 *Terugblik en resultaten afhandeling bouwschade*

Het Schadebureau paste aanvankelijk vrij zorgvuldig de normen van het aansprakelijkheidsrecht toe bij de behandeling van bouwschadeclaims. Na de verzakkingen en de adviezen van de Commissie Veerman ging het Schadebureau ruimhartiger om met de verzoeken tot schadevergoeding. Bouwschade werd ook in natura verholpen, er werd een ‘vliegende brigade’ ingesteld om schademeldingen sneller af te handelen, en de bewijslast voor bouwschade werd in principe bij de gemeente in plaats van bij de omwonenden van de Noord/Zuidlijn gelegd, omdat niet kon worden uitgesloten dat zelfs bij een regulier bouwproces schade zou ontstaan. Deze meer coulante houding werd door de bouwomgeving op prijs gesteld.

In totaal werden 929 aanvragen tot vergoeding van bouwschade ingediend bij het Schadebureau; 317 (34%) van deze claims werden toegewezen. Het is niet duidelijk of het merendeel van de toekenningen na 2010 plaatsvond, of dat het aandeel toekenningen na dat jaar steeg in lijn met de coulantere houding. De toegekende bouwschade bedroeg ongeveer € 10 miljoen, waarvan € 3,6 miljoen via het Schadebureau door de gemeente is uitgekeerd vanwege schadebedragen onder het eigen risico, en de rest is verhaald op de verzekering.

6.5.2 *Subsidieregeling voor casco-/funderingsherstel*

Om aan te moedigen dat omwonenden van het Noord/Zuidlijntracé hun huizen zodanig zouden onderhouden dat deze aan de Woningwet voldeed, waardoor schade tijdens de bouw zou kunnen worden voorkomen, stelde de gemeenteraad een subsidieregeling in.

6.5.2.1 *Opzet en verloop van de subsidieregeling*

Nadat het besluit tot aanleg van de Noord/Zuidlijn in 1996 door de gemeenteraad was genomen, ging het ambtelijke apparaat over tot voorbereidende maatregelen. Een daarvan was het onderzoeken van de Amsterdamse bodem waarin de metrolijn zou moeten gaan rijden. Aangezien de lijn door zeer dichtbevolkt gebied zou worden aangelegd, kwamen de (ondergrondse) bouwwerkzaamheden dichtbij oude huizen en hun fundering. Naast de bouwkundige nulopnameonderzoeken die door het Schadebureau werden uitgevoerd om toekomstige schadeclaims zo goed mogelijk te kunnen afhandelen, werd daarom ook zogenaamd casco-/funderingsonderzoek uitgevoerd.²¹⁷ Aan de hand van archiefonderzoek, visuele of verdergaande inspectie (opgeschaald naar behoefte) stelde het Schadebureau vast in welke staat de panden langs het tracé van de Noord/Zuidlijn verkeerden. Ieder pand kreeg een bepaalde classificatie. Deze classificatie gaf binnen vier categorieën of kwaliteitsklassen aan in welke staat ieder pand verkeerde: nieuwbouwkwaliteit, goede of redelijke staat, matige staat, slechte staat. Bij panden

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

die in slechte staat verkeerden, verwachtte de gemeente een verhoogde kans op schade bij aanleg van de Noord/Zuidlijn.²¹⁸

Krachtens de Woningwet is iedere eigenaar van een pand verplicht om diens pand zodanig te onderhouden dat het aan de eisen van de Woningwet en voortvloeiende wet- en regelgeving voldoet. Als naar aanleiding van het casco-/funderingsonderzoek van de gemeente zou blijken dat een pand in slechte staat verkeerde (de laagste kwaliteitsklasse) was de eigenaar derhalve verplicht om deze kwaliteit te verbeteren én was de gemeente bevoegd om dit te handhaven. Langs het tracé van de Noord/Zuidlijn, dat deels onder de oude binnenstad van Amsterdam liep, verkeerden zo'n 15% van de panden in slechte staat.²¹⁹ Aangezien de gemeente vreesde voor schadeclaims gedurende de aanleg van de Noord/Zuidlijn, of het niet (direct) opvolgen van handhavingsverzoeken door pandeigenaren – die beide de aanleg zouden vertragen – besloot de gemeenteraad om casco-/funderingsherstel voor deze panden aan te moedigen via een bijdrage-regeling.²²⁰ Voor panden die in betere (dat wil zeggen matige dan wel redelijke of goede) staat verkeerden, achtte men het voldoende om preventieve maatregelen tijdens de bouw te nemen.

De bijdrageregeling voor casco-/funderingsherstel werd ingevoerd '[o]m een voortvarende aanpak van funderingsherstel te stimuleren en om op minnelijke wijze tot overeenstemming te komen':²²¹ eigenaren van in slechte staat verkerende panden langs de route van de Noord/Zuidlijn moesten zo snel mogelijk hun panden onderhouden zodat verdere schade of vertraging bij de aanleg zo veel mogelijk voorkomen werd. Het funderingsherstel moest dus vóór de bouw plaatsvinden. Om deze reden stelde het college van B&W aan de gemeenteraad voor om in te stemmen met een gemaximeerde bijdrage in de kosten die de pandeigenaren moesten maken. De bijdrage behelsde 25% voor funderingsherstel, 33% voor verstevigingsmaatregelen, en 50% van herstelkosten gemaakt vanwege het onderhoud.²²² Voor de regeling werd zo veel mogelijk aangesloten bij de bestaande stadsvernieuwingsregeling en de praktijk bij onteigening. Zoals gebruikelijk bij onteigening werd daarom ook een bijdrage aan verhuis- en inrichtingskosten opgenomen: pandeigenaren kregen hiervoor tweemaal de jaarhuur (f 15.000).²²³

De bijdrageregeling gold expliciet enkel voor die pandeigenaren die van het Schadebureau een technisch advies hadden gekregen dat herstel noodzakelijk was. Men moest eerst een herstelplan bij de gemeente hebben ingediend, en het herstel moest aantoonbaar worden uitgevoerd voor de aanleg van de Noord/Zuidlijn. De betaling vond plaats in twee termijnen: de eerste helft van de bijdrage werd betaald binnen een maand nadat de gemeente de offerte had goedgekeurd, en het restant werd na afloop betaald, binnen een maand nadat de gemeente alle facturen en rekeningen had goedgekeurd. Besluiten werden genomen door het college van B&W, die aangaf de directeur van de dienst Infrastructuur, Verkeer en Vervoer

218 *Gemeentebblad* 2000, afd. 3, nr. 386.

219 Aldus inschatting vooraf van het Gemeentelijk Grondbedrijf, *Gemeentebblad* 2000, afd. 3, nr. 386.

220 *Gemeentebblad* 2000, afd. 3, nr. 386; *Gemeentebblad* 2001, afd. 1, nr. 9.

221 *Gemeentebblad* 2000, afd. 3, nr. 386.

222 Dit bedrag werd gewijzigd (lijkt naar alle redelijkheid een tikfout in de oorspronkelijke regeling) in *Gemeentebblad* 2001, afd. 3, nr. 65.

223 *Gemeentebblad* 2000, afd. 3, nr. 386.

te gaan mandateren, met ondermandaat aan de directeur van het Projectbureau Noord/Zuidlijn. Tegen deze besluiten stond bezwaar en beroep open via de gebruikelijke procedure zoals beschreven in de Awb. In de regeling was tevens een hardheidsclausule opgenomen, en een slotbepaling zodat de gemeente onterecht betaalde bijdragen kon terugvorderen.

In de toelichting op de bijdrageregeling werd opgemerkt dat de gemeente zou voorstellen een pand over te kopen, als de eigenaren aangaven niet tot funderingsherstel bereid te zijn.²²⁴ Een aanvullend krediet hiervoor werd via een later raadsbesluit beschikbaar gesteld.²²⁵ Ook werd in de toelichting een communicatieplan uiteengezet, om de eigenaren van de panden die tot herstel verplicht werden zo zorgvuldig mogelijk te bereiken.²²⁶ Mochten ondernemers naar aanleiding van het uitvoeren van casco-/funderingsherstel omzetterderving lijden, kon men nadeelcompensatie aanvragen (zie verder par. 6.5.3).²²⁷

Aanvullingen en wijzigingen van de regeling

Hoewel de gemeenteraad bij de aanvaarding van de regeling al tot financiering had besloten, nam zij begin 2001 een besluit tot aanvullend krediet. Ook werd in dit besluit aan het college van B&W de bevoegdheid gedelegeerd om zogenaamde 'wisselwinkels' te creëren. Zo konden ondernemers waarvan de bedrijfsruimte moest worden ontruimd vanwege funderingswerkzaamheden tijdelijk worden gehuisvest.²²⁸ Hiernaast werd de bijdrageregeling enigszins gewijzigd ter correctie en verduidelijking.²²⁹

In 2006 besloot de gemeenteraad om een geraamd overschot dat voor de bijdrageregeling was gebudgetteerd, aan te wenden voor preventieve en mitigerende maatregelen voor vijf monumentale gebouwen in de binnenstad langs de aanleg van het tracé, om mogelijke schade daar te voorkomen. In de toelichting op het besluit werd vermeld dat het casco-/funderingsherstel voorspoedig verliep.²³⁰

De bijdrageregeling was in 2000 aangenomen zonder een bepaalde einddatum. Aangezien de regeling pandeigenaren verplichtte om herstelwerkzaamheden voor de bouw van de Noord/Zuidlijn uit te voeren, konden burgers feitelijk alleen beroep op de regeling doen voorafgaand aan de bouw. De gemeente was echter ruimhartig omgegaan met de 'start van de bouw', bleek uit het besluit ter beëindiging van de bijdrageregeling.²³¹ Hoewel aanvankelijk de bedoeling was om dit gelijk te stellen aan het moment waarop de eerste diepwanden de grond in gingen, koos men later om de start van de tunnelboormachine als 'startmoment' te markeren. Naar aanleiding van het advies van de Commissie Veerman ging men vanuit twee richtingen boren en dus werd de 'definitieve' start van de bouw aangemerkt als het boren vanaf het Scheldeplein in 2011. Aldus besloot de gemeenteraad om de bijdrageregeling per 9 maart 2011 te beëindigen. Dit

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

225 *Gemeentebld* 2001, afd. 1, nr. 24.

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

227 *Gemeentebld* 2000, afd. 3, nr. 392.

228 *Gemeentebld* 2001, afd. 1, nr. 24.

229 *Gemeentebld* 2001, afd. 3, nr. 9.

230 *Gemeentebld* 2006, afd. 1, nr. 245.

231 *Gemeentebld* 2011, afd. 1, nr. 385.

formele besluit ter beëindiging werd door de gemeenteraad genomen omwille van helderheid, rechtszekerheid, en om vervuiling van het gemeentelijke verordeningenbestand tegen te gaan.²³²

In datzelfde besluit ter beëindiging werd geconstateerd dat de bijdrageregeling zo'n 350 panden heeft helpen opknappen; de eindrapportage vermeldde funderingsherstel van 289 panden.²³³ Binnen de subsidieregeling is € 19,5 miljoen uitgegeven, waarvan € 15 miljoen aan casco-/funderingssubsidie. Een overschot van € 4,5 miljoen is aangewend aan mitigerende schademaatregelen voor (de fundering van) beeldbepalende panden langs de metroroute.²³⁴ Met het intrekken van de regeling viel volgens het besluit ter beëindiging geen 'gat', omdat de Dienst Noord/Zuidlijn een 'vergelijkbare "uitvoeringsrichtlijn aandachtspanden"'²³⁵ had vastgesteld: '[m]ocht er onverhoopt alsnog sprake zijn van 'nieuwe panden' waar funderingsherstel moet plaatsvinden, of schade ontstaat dan wel schadebeperkende maatregelen moeten worden getroffen, dan kunnen hiervoor middelen beschikbaar worden gesteld op grond van de uitvoeringsrichtlijn voor de aandachtspanden en via het Schadebureau.'²³⁶

6.5.2.2 Beoordeling en evaluatie van de subsidieregeling

Over de beoordeling van deze regeling is weinig bronmateriaal te vinden. In gemeentelijke documenten werd slechts vermeld dat het casco-/funderingsherstel voorspoedig verliep.²³⁷ Aan de ene kant is dit logisch: de doelgroep is klein – alleen Amsterdammers rond de route van de Noord/Zuidlijn met huizen in een dermate slechte staat. Bovendien werd de doelgroep strikt genomen niet aan 'nieuwe' schade of projecten blootgesteld, maar werd van hen verwacht dat zij aan bestaande eisen van de Woningwet voldeden. Aan de andere kant stelde een restauratieconstructeur in *Het Parool* dat vrijwel alleen de gemeente Amsterdam deze eisen uit de Woningwet actief handhaafde, en dat zij ook wel wist dat 'bijna geen enkel pand'²³⁸ in de binnenstad aan de moderne eisen voldeed.

In de media kwamen enkele ondernemers aan het woord die gedupeerd werden door het gedwongen funderingsherstel, en naar hun zin onvoldoende gecompenseerd werden voor het ongemak en de omzetsderving – men moest bijvoorbeeld langer dicht blijven dan verwacht, of werd onvoldoende geïnformeerd.²³⁹ Een voorbeeld: 'De boor voor de Noord/Zuidlijn heeft de grond nog niet geraakt, of de eerste gedupeerde meldt zich. Schoenontwerper Jan Jansen, een naam in de internationale modewereld, moest op verzoek van het Grondbedrijf in een jaar vier keer verhuizen vanwege een nieuwe fundering van zijn winkel, atelier en woning aan het Rokin. Hij is nauwelijks schadeloos gesteld, laat staan dat er excuses zijn gemaakt. Het heeft Jansen, sinds kort weer terug op zijn oude adres, naar eigen zeggen zwaar in de financiële problemen gebracht.'²⁴⁰

232 *Gemeenteblad* 2011, afd. 1, nr. 385.

233 Gemeente Amsterdam 2019, p. 7.

234 *Gemeenteblad* 2006, afd. 1, nr. 245.

235 *Gemeenteblad* 2011, afd. 1, nr. 385.

236 *Gemeenteblad* 2011, afd. 1, nr. 385.

237 *Gemeenteblad* 2006, afd. 1, nr. 245.

238 Van der Meijden, *Het Parool* 15 maart 2017.

239 Zeilmaker, *Het Parool* 9 juli 2001; Leupen & Sevil, *Het Parool* 9 januari 2003.

240 Klipp, *Het Parool* 20 november 2001.

In 2002 bracht buurtvereniging Verbetering Wetering in het nieuws dat er mogelijk fouten waren gemaakt bij de berekening van welke funderingen in dermate slechte staat waren dat er herstelmaatregelen moesten worden genomen.²⁴¹ Hieruit mag worden opgemaakt dat – in ieder geval enkele – omwonenden geagiteerd genoeg waren over het verplichte funderingsherstel om zowel de gemeentelijke onderzoeken in twijfel te trekken als de aandacht van de media op te zoeken. Aan de andere kant is het gebrek aan opvolging van deze berichtgeving ook indicatief dat de onderzoeken kennelijk degelijk waren verlopen en er verder geen overmatige ontevredenheid heerste waardoor de casco-/funderingsherstelregeling op de media-agenda kwam. De nieuwsberichten lijken slechts een fractie van de 350 verstrekte subsidies te representeren.

6.5.2.3 *Terugblik en resultaten subsidieregeling casco-/funderingsherstel*

Via de subsidieregeling liet de gemeente zo'n 300 panden opknappen voordat de aanleg van de Noord/Zuidlijn startte onder deze woningen. (Het besluit ter beëindiging vermeldde funderingsherstel van 350 panden; de eindrapportage 289 panden.) In totaal is € 19,5 miljoen uitgegeven, waarvan € 15 miljoen aan casco-/funderingssubsidie werd besteed en een overschot van € 4,5 miljoen werd aangewend voor (de fundering van) beeldbepalende panden langs de metroroute. De regeling kende een relatief beperkte toepassing en is niet geëvalueerd; het ontbreken van (veel) negatieve berichtgeving lijkt een signaal dat de gebruikers van de regeling over het algemeen tevreden waren.

6.5.3 *Nadeelcompensatie*

Nadat de gemeenteraad in 1996 een basis had gelegd voor het schadebeleid met de Schaderegeling, moest deze in de jaren erna (verder) worden ingevuld. De gemeente kende geen schadevergoedingsregeling voor compensatie vanwege rechtmatige overheidsbesluiten. Zij achtte zich wel verplicht om nadeelcompensatie uit te keren wegens het égalitébeginsel.²⁴² De nadeelcompensatie werd verstrekt door het Schadebureau, dat aanvragen aanvankelijk dermate juridisch zorgvuldig afhandelde dat ontevredenheid en wantrouwen bij ondernemers ontstond. Via de meer ruimhartige verordening uit 2011 kwamen meer ondernemers in aanmerking voor nadeelcompensatie en werd het Schadebureau in staat gesteld om bij eenvoudige gevallen ook zonder tussenkomst van de Schadecommissie op een aanvraag te beslissen.

6.5.3.1 *Opzet en verloop van de verordening*

De gemeenteraad wilde een verordening vaststellen voor de nadeelcompensatie, zodat gewaarborgd werd dat benadeelden konden vaststellen of een verzoek om schadevergoeding zinvol zou zijn. Doel was om 'vooraf duidelijkheid'²⁴³ te creëren welke schade voor rekening van de gemeente en welke voor rekening van de burger zou komen. In juni 2000 besloot de gemeenteraad tot vaststelling van

²⁴¹ Vos, *De Telegraaf* 9 oktober 2002; 'Claims na vervangen funderingen', *Het Parool* 9 oktober 2002.

²⁴² *Gemeentebld* 2000, afd. 3, nr. 392.

²⁴³ *Gemeentebld* 2000, afd. 3, nr. 392.

de Verordening Nadeelcompensatie en Planschade Noord-Zuidlijn.²⁴⁴ Bij het opstellen van de regeling sloot men zo veel mogelijk aan bij de regeling voor aanleg van de Willemsspoortunnel in Rotterdam.²⁴⁵

Een commissie van drie onafhankelijke leden (de Adviescommissie, later Schadecommissie) adviseerde het college van B&W over aanvragen om nadeelcompensatie in geval van winst- of inkomensderving. De derving werd berekend op basis van een vergelijking van verstrekte gegevens, met waar van toepassing een inflatie- of een branchecorrectie. Hiernaast kon het uit te keren bedrag worden verrekend aan de hand van risicoaanvaarding (voorzienbaarheid), voordeelverrekening, en het normaal maatschappelijk risico. De aanvrager moest causaal verband aantonen, en geleden schade mocht niet uit andere bron vergoedbaar zijn.²⁴⁶

Het Schadebureau diende ‘niet kennelijk ongegronde’ aanvragen – een eerste onderzoek of inschatting of er een relatie leek te zijn tussen de schade en de aanleg van de Noord/Zuidlijn, en of er een andere wijze was om schadevergoeding te verkrijgen²⁴⁷ – door te sturen aan de Schadecommissie. De Schadecommissie organiseerde een hoorzitting met de aanvrager en de gemeente, vertegenwoordigd door het Projectbureau, en bracht op basis hiervan een conceptadvies uit. Beide partijen konden zienswijzen indienen, waarop de Schadecommissie met een definitief advies zou komen en het college van B&W een besluit nam. Vervolgens gold de gebruikelijke bezwaar- en beroepsprocedure van de Awb. De Schadecommissie kon bij ‘eenvoudige gevallen’²⁴⁸ een vereenvoudigde procedure volgen, waar het conceptadvies werd overgeslagen.

Het college van B&W verzocht de gemeenteraad om zijn bevoegdheid om te besluiten op aanvragen aan het college te delegeren, omwille van de snelheid van de afhandeling van verzoeken. Om de gemeenteraad in staat te stellen deze bevoegdheid enigszins te controleren, werd de verantwoordelijke raadscommissie per kwartaalrapportage op de hoogte gehouden van de schadeverzoeken. In het delegatiebesluit werd tevens de mogelijkheid gecreëerd voor het college om de Schademanager te mandateren zodat deze kleine schades (tot € 5.000) zelf af kon handelen.²⁴⁹

De verordening bood een bijdrage voor deskundigenkosten als deze ‘redelijkerwijs’ waren gemaakt.²⁵⁰ Hoewel de verordening geen specifieke bijdragen vermeldde, was deze bijdrage in de praktijk vastgesteld op € 500.²⁵¹ De verordening creëerde hiernaast de mogelijkheid om voorschotten aan te vragen en uit te doen keren als sprake was van spoedeisend belang. Uiteraard zou achteraf definitief worden bepaald waar de aanvrager recht op had, dus konden voorschotten worden teruggevorderd.²⁵²

244 *Gemeentebblad* 2000, afd. 3, nr. 392.

245 *Gemeentebblad* 2000, afd. 3, nr. 392.

246 *Gemeentebblad* 2000, afd. 3, nr. 392.

247 *Gemeentebblad* 2000, afd. 3, nr. 392.

248 *Gemeentebblad* 2000, afd. 3, nr. 392.

249 *Gemeentebblad* 2000, afd. 1, nr. 393.

250 *Gemeentebblad* 2000, afd. 3, nr. 392.

251 Overzicht ontvangen zienswijzen 2011.

252 *Gemeentebblad* 2000, afd. 3, nr. 392.

In de verordening werd ten slotte de mogelijkheid geboden om planschade op dezelfde wijze aan te kaarten bij de gemeente. Amsterdam kende een regeling voor de procedure rond het vergoeden van planschade op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, maar wilde dat burgers en ondernemers die schade ervoeren naar aanleiding van de Noord/Zuidlijn bij één loket terecht konden, waar ‘één procedure van toepassing is en door één adviescommissie wordt geadviseerd.’²⁵³ Voor verzoeken om planschadevergoeding golden krachtens de verordening dezelfde regels en procedures als bij nadeelcompensatie.

Wijzigingen in de oorspronkelijke verordening

Het college van B&W had in overleg met ondernemers voorgesteld dat een korting vanwege het normaal maatschappelijk risico (NMR) in de verordening zou worden vastgesteld, en stelde dit op 15%. De gemeenteraad ging hier niet in mee en stelde het NMR op 25%.²⁵⁴ De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State was kritisch over de verordening in haar oordeel over het besluit tot vaststelling van het provinciale bestemmingsplan dat de aanleg van de metrolijn mogelijk zou maken. Haar belangrijkste kritiek richtte zich op het vastgestelde percentage van NMR.²⁵⁵ De raad wijzigde daarop de verordening, zodat de Schadecommissie niet zou uitgaan van een vast percentage normaal maatschappelijk risico, maar per geval over het toepasselijke NMR zou adviseren.²⁵⁶ In de praktijk bleek het toegepaste NMR over het algemeen 20%, hoewel er per geval werd geadviseerd.²⁵⁷

De Adviescommissie (later Schadecommissie) ontwikkelde meer vaste richtlijnen, waaronder kortingspercentages voor de hiervoor genoemde risicoaanvaarding en voordeelverrekening.²⁵⁸ Hiernaast creëerde zij een vaste lijn wat betreft de voorzienbaarheid van de schade: ondernemers die zich na 2001 hadden gevestigd langs de route van de bouw van de Noord/Zuidlijn werden gekort in hun nadeelcompensatie.²⁵⁹ Iedereen die zich later had gevestigd werd verondersteld op de hoogte te zijn geweest van het project en dus ook de bijbehorende overlast – men had zich ook ergens anders kunnen vestigen of had deze mogelijke schade verdisconteerd in de huur- of koopprijs.

De Rekenkamer Amsterdam onderzocht de regeling in 2006 vanwege een aantal signalen, waaronder termijnoverschrijdingen door de Schadecommissie.²⁶⁰ Naar aanleiding van dit rapport, dat vooral negatieve ervaringen van ondernemers voor het voetlicht bracht, werd door het Schadebureau en de Schadecommissie een aantal wijzigingen doorgevoerd in de uitvoering.²⁶¹ Zo werden voorschotten verstrekt zodat ondernemers konden worden geholpen gedurende de (lange)

²⁵³ *Gemeentebld* 2000, afd. 3, nr. 392.

²⁵⁴ *Gemeentebld* 2000, afd. 1, nr. 544.

²⁵⁵ ABRvS 20 februari 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AL3065.

²⁵⁶ *Gemeentebld* 2001, afd. 1, nr. 267.

²⁵⁷ *Gemeentebld* 2011, afd. 1, nr. 577, p. 9.

²⁵⁸ Rekenkamer Amsterdam 2006, p. 50.

²⁵⁹ Rekenkamer Amsterdam 2006, p. 42-43.

²⁶⁰ Rekenkamer Amsterdam 2006.

²⁶¹ Meindersma 2008.

nadeelcompensatieprocedure. De Commissie Veerman raadde in 2009 aan om deze bevoorschotting te evalueren en ruimhartiger toe te passen.²⁶²

Gewijzigde en meer ruimhartige verordening

In 2011 trok de gemeenteraad de bestaande verordening uit 2000 in en stelde een nieuwe verordening vast: de Verordening Nadeelcompensatie Noord/Zuidlijn 2011²⁶³ met aanvullend de Regeling nadeelcompensatie Noord/Zuidlijn. In deze nieuwe verordening wilde men de inmiddels vaste werkwijze van de Schadecommissie vastleggen, de mogelijkheid tot planschadeverzoeken verwijderen vanwege de inmiddels in werking getreden Wet ruimtelijke ordening, en aanbevelingen tot meer coulance van de Rekenkamer, de Commissie Veerman en de Gemeentelijke Ombudsman verwerken.

De belangrijkste verandering zag op de mate van voorzienbaarheid van schade. Eerst werden ondernemers die zich na 2001 aan het tracé van de Noord/Zuidlijn vestigden deels van nadeelcompensatie uitgesloten. In de nieuwe verordening was vastgelegd dat dit niet strookte met de gewijzigde tijdlijn van het project: de ondernemer die zich in 2002 vestigde, leefde toen onder de indruk dat er in 2010 werd opgeleverd.²⁶⁴ Om deze reden werd in de verordening een tabel opgenomen²⁶⁵ waarin de mate van voorzienbaarheid – waardoor gedupeerden hun nadeel (gedeeltelijk) niet vergoed kregen – per jaar werd opgenomen, inclusief het jaar waarin deze ‘korting’ op de nadeelcompensatie zou verlopen. De in 2002 gevestigde ondernemer uit mijn voorbeeld had door de nieuwe regels vanaf 2011 alsnog recht op nadeelcompensatie. Dit nieuwe beleid leidde dan ook tot veel nieuwe nadeelcompensatieaanvragen.²⁶⁶ Hiernaast werd de tegemoetkomingsregeling (par. 6.5.4) opengesteld voor ondernemers, mede om hen wat betreft deze toegepaste korting op voorzienbaarheid tegemoet te komen.²⁶⁷

In de nieuwe verordening en in de bijbehorende regeling werd het uitvoeringsbeleid van de Schadecommissie geëxpliciteerd en gecodificeerd. Zo noemde de verordening ook huurderiving en lagere opbrengst bij verkoop van bedrijf of onroerende zaak als mogelijke gronden voor nadeelcompensatie, en kende de regeling concrete bedragen voor de bijdrage in deskundigenkosten.²⁶⁸ Omdat een volledige aanvraag vereist was voordat het Schadebureau deze in behandeling kon nemen, probeerde men via de nieuwe verordening vooraf duidelijker te maken wat onder een complete aanvraag werd verstaan.²⁶⁹ Verder werd opgemerkt dat er in de vaste overleggen tussen het Schadebureau en de Schadecommissie veel aandacht was voor de registratie van aanvragen en voor de doorlooptijden. Beide onderdelen van het schadeafhandelingsproces werden immers kritisch besproken in de externe evaluaties.²⁷⁰ In de nieuwe verordening was niet langer sprake van planschadevergoeding.

²⁶² Commissie Veerman 2009, p. 28.

²⁶³ *Gemeentebblad* 2011, afd. 1, nr. 577.

²⁶⁴ Ook de ombudsman vond dit onredelijk: Gemeentelijke Ombudsman 3 december 2009, p. 3.

²⁶⁵ *Gemeentebblad* 2011, afd. 1, nr. 577, p. 6.

²⁶⁶ *Gemeentebblad* 2011, afd. 1, nr. 577, p. 12.

²⁶⁷ Van Velsen oktober 2010.

²⁶⁸ *Gemeentebblad* 2011, afd. 1, nr. 577, p. 9.

²⁶⁹ *Gemeentebblad* 2011, afd. 1, nr. 577, p. 11.

²⁷⁰ *Gemeentebblad* 2011, afd. 1, nr. 577, p. 12.

Een andere voorname wijziging was dat het college van B&W gemakkelijker kon kiezen om de verkorte procedure toe te passen, hetgeen betekende dat zij zonder advies van de Schadecommissie een beslissing op een aanvraag te nemen. Ook dit was op aanbeveling van de Gemeentelijke Ombudsman.²⁷¹ De verkorte procedure kon door de wijziging worden toegepast op schade-uitkeringen tot € 25.000 per jaar.²⁷² Ook overige termijnen werden gewijzigd. Het college diende de aanvrager binnen een in plaats van twee weken een ontvangstbevestiging van de aanvraag te sturen, en te beslissen op een aanvraag binnen tweeënvijftig weken na ontvangst als zij de adviescommissie inschakelde, waardoor de gehele procedure maximaal een jaar kon duren (maximaal twee jaar als de aanvraag nadeelcompensatie van meerdere jaren besloeg).²⁷³

Tevens werd in 2011 een Regeling Schadecommissie Noord/Zuidlijn vastgesteld. Deze regeling behandelde veel praktische zaken rond de leden van en de procedure bij de Schadecommissie, die eerder in de verordening waren opgenomen; er werd nauwelijks afgeweken van de eerdere beschreven werkwijze. Een aantal termijnen wijzigde: de Schadecommissie kon de termijn van het versturen van het conceptadvies nu met acht in plaats van zes weken verlengen en de termijn van het versturen van het definitief advies met zes in plaats van vier weken verlengen, terwijl de aanvrager en gemeente nu twee in plaats van vier weken hadden om hun zienswijze te geven op een conceptadvies.²⁷⁴

In de verordening uit 2011 was geen moment van uitwerkingtreding opgenomen, maar werd gesteld dat ‘voor het laatst een aanvraag kan worden ingediend in het jaar volgend op het jaar waarin de Noord/Zuidlijn daadwerkelijk in gebruik is genomen’²⁷⁵; dat was 2019. Toen de bovengrondse bouw rond 2015 op zijn einde liep, voerde het Schadebureau gesprekken met ondernemers om via de vereenvoudigde procedure de behandeling van nadeelcompensatieverzoeken af te ronden. Het proces zou zo voor de ondernemers sneller verlopen, en het zou bovendien betekenen dat de gemeente de organisatie rond het Schadebureau sneller kon afbouwen. Als de ondernemer geen vereenvoudigde afhandeling wilde, kon deze alsnog de normale procedure volgen.²⁷⁶

In totaal hebben zo’n 430 ondernemers een claim bij het Schadebureau ingediend. Het Schadebureau kende 66% van de aanvragers een vergoeding toe en heeft zo’n € 63 miljoen aan nadeelcompensatie verstrekt.²⁷⁷

Sinds 1 april 2012 kent Amsterdam een Algemene Verordening Nadeelcompensatie;²⁷⁸ deze heeft een zekere overlap met de Noord/Zuidlijnregeling, maar is ook iets minder coulant. Zo kent zij een aantal drempels (€ 300 leges en 8% inkomstenderving). De algemene verordening dekt geen schade die viel onder de verordeningen voor de Noord/Zuidlijn.

271 Gemeentelijke Ombudsman 3 december 2009, p. 3.

272 *Gemeentebld* 2011, afd. 1, nr. 577, p. 31.

273 *Gemeentebld* 2011, afd. 1, nr. 577.

274 Regeling Schadecommissie Noord/Zuidlijn 2011.

275 *Gemeentebld* 2011, afd. 1, nr. 577, p. 4.

276 Van Velsen 2015.

277 Grinwis, Hooyman & Van Kesteren 2015, p. 10, 20.

278 *Gemeentebld* 2012, afd. 3A, nr. 19/68; zie ook Planken & Glastra, *O&A* 2021/3.

6.5.3.2 *Beoordeling en evaluatie van de verordening*

Hoewel de verordening uit 2000 was bedoeld om schade te kunnen vergoeden van zowel omwonenden als ondernemers, werd deze in de praktijk vrijwel exclusief door ondernemers gebruikt. Onder bewoners was niet bekend dat deze regeling ook voor hen zou gelden,²⁷⁹ wat op zich logisch is gezien de tekst van de verordening, waar vooral over winstderving werd gesproken.

Veel ondernemers hadden problemen met de uitvoering van de regeling. In 2005 werd gerapporteerd dat veel winkeliers op het Rokin en de Ferdinand Bolstraat wachten op een vergoeding.²⁸⁰ Vanwege funderingswerkzaamheden (zie par 3.2) moesten sommige zaken dicht. De omzetsderving kon via nadeelcompensatie worden teruggevorderd, maar dan kreeg men te maken met een moeizaam proces rond nadeelcompensatie. ‘De straatmanager zegt dat winkeliers over het algemeen veel wantrouwen koesteren tegen het Schadebureau. “Ze krijgen geen informatie. Ondernemers dienen een verzoek tot schadevergoeding in, maar horen vervolgens niets meer.”’²⁸¹ Ook in de gemeenteraad werd in 2005 een vraag gesteld over berichten over een slechte afhandeling van een bezwaar op grond van de nadeelcompensatieverordening. Aangezien het een individueel geval betrof, ging het college van B&W daar niet op in.²⁸²

De Rekenkamer Amsterdam stelde in 2006 een onderzoek in omdat zij signalen van ondernemers en media kreeg dat de verordening problemen kende: zo was deze niet voldoende bekend, en tevens zo ingewikkeld dat velen geen verzoek indienden.²⁸³ De conclusie van de rekenkamer was dat een ‘verwachtingskloof’ was ontstaan omdat de gemeente bij het opstellen sprak over een ‘snelle, eenvoudige, en goede regeling’, maar ‘noch het bestuur, noch de uitvoerende partijen helder hebben uitgewerkt wat onder ‘snel’, ‘eenvoudig’ en ‘goed’ moet worden verstaan.’²⁸⁴

De Rekenkamer vond de nadeelcompensatieverordening ‘goed, zorgvuldig en consistent’ vanuit ‘de optiek van het zuinig omgaan met publieke middelen (inclusief het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik van deze middelen) en vanuit de optiek van juridische gedegenheid (rechtszekerheid).’²⁸⁵ Tegelijkertijd was de regeling ‘minder doeltreffend en doelmatig..., zowel in opzet als in uitvoering, dan onder meer door ondernemers werd verwacht.’²⁸⁶ Door de zorgvuldigheid kende de regeling in haar uitvoering lange doorlooptijden, hoge uitvoeringskosten en kwamen niet alle schadelijders ondernemers in aanmerking voor een vergoeding.

Bovendien was de regeling relatief onbekend: maar 36% van hun 213 respondenten was op de hoogte van haar bestaan. De tientallen respondenten die een nadeelcompensatieverzoek hadden gedaan waren ontevreden over de hoogte van de vergoeding en de motivering van het besluit. De paar ondernemers die vragen en

279 Gemeentelijke Ombudsman 3 december 2009, p. 21.

280 Wendel, *ANP* 25 januari 2005; Couzy, *Het Parool* 11 februari 2005; Couzy, *Het Parool* 12 februari 2005.

281 ‘Ook de Ferdinand Bol klaagt’, *Het Parool* 12 februari 2005.

282 *Gemeentebld* 2005, afd. 1, nr. 478.

283 Rekenkamer Amsterdam 2006, p. 13.

284 Rekenkamer Amsterdam 2006, p. 7.

285 Rekenkamer Amsterdam 2006, p. 7.

286 Rekenkamer Amsterdam 2006, p. 7.

klachten bij het Schadebureau hadden ingediend waren veelal ontevreden over de reactie.²⁸⁷ Tevens bleek dat de verkregen vergoeding vaak omhoog ging als men een zienswijze indiende na het conceptadvies van de Schadecommissie waardoor de schadevergoeding ‘mede afhankelijk [was] van de weerbaarheid, het reactief vermogen en de overtuigingskracht van de verzoeker’.²⁸⁸ Tot slot vormden de ‘slechts’ 175 ondernemers die een nadeelcompensatieverzoek hadden ingediend ‘volgens de rekenkamer een duidelijke aanwijzing dat de huidige regeling niet alle ondernemers met economisch nadeel bereikt’.²⁸⁹

In een vervolgonderzoek van de Rekenkamer uit 2008 werd opgemerkt dat er goede stappen waren gezet, maar dat nog niet alle problemen waren opgelost. Uit overleg met ondernemers en het Schadebureau, als ook uit onderzoek van het Schadebureau, bleek wel dat de regeling inmiddels ‘bekend genoeg’ was, mede door het ‘onderzoek en de enquête van de rekenkamer en de media-aandacht’.²⁹⁰

In 2009 kwamen ondernemers in de media: zij klaagden dat omwonenden een standaardvergoeding kregen terwijl zij deze op basis van allerlei informatie moesten aanvragen en dan alsnog niet altijd kregen.²⁹¹ In 2010 werd de tegemoetkomingsregeling aangepast om ook ondernemers via deze regeling te kunnen compenseren.²⁹² Begin 2010 leken ondernemers iets positiever over hun schadeafhandeling in een krantenbericht.²⁹³ Aan de andere kant beschreef de woordvoerder van Stichting Gijzelgracht de nieuwe verordening als ‘eerder krenterig dan ruimhartig’.²⁹⁴ Ook een enkele bezwaar- en beroepsprocedure op grond van de verordening kwam in de media.²⁹⁵

Stichting Gijzelgracht werd in 2009 opgericht als vertegenwoordiging van de buurtbewoners van de Vijzelgracht. Een van haar eerste acties was het uitzetten van een enquête, waarin ook ondernemers werden gevraagd naar hun ervaring met de nadeelcompensatie. Deze resultaten kwamen grotendeels overeen met die van het onderzoek van de rekenkamer uit 2006. Hoewel 28 van de 31 onderzochte ondernemingen aangaven bedrijfsschade te hebben geleden hadden maar 7 van hen deze schade bij het Schadebureau gemeld. De meerderheid had zich pas na 2001 gevestigd, dus vanwege de regels over voorzienbaarheid geen recht op schadevergoeding. ‘Enkele andere claimen niets omdat men geen zin heeft zich over te moeten geven aan de als bureaucratisch en bemoeizuchtig ervaren bemoeienis van het Schadebureau’.²⁹⁶ Van deze 7 was slechts een ondernemer tevreden over de wijze waarop het Schadebureau hun claim behandelde. Deze ontevredenheid had verschillende oorzaken: onzekerheid over voorschotten of hoe de regeling werd geïnterpreteerd; maar ook duurde de procedure dermate lang dat dit leidde tot meer onzekerheid en de gevraagde inzet stond volgens

287 Rekenkamer Amsterdam 2006, p. 19-26.

288 Rekenkamer Amsterdam 2006, p. 46.

289 Rekenkamer Amsterdam 2006, p. 73.

290 Meindersma 2008, p. 2.

291 ‘Ondernemer wil geld voor ellende Noord/Zuidlijn’, *De Telegraaf* 15 april 2009.

292 *Gemeentebld* 2010, afd. 3A, nr. 128/294.

293 Damen, *Het Parool* 29 maart 2010.

294 ‘Vergoeding NZ-lijn sneller uitgekeerd; Wethouder: zeer ruimhartige schaderegeling’, *Het Parool*, 18 maart 2011.

295 Couzy, *Het Parool* 10 augustus 2005; Kikken, *ANP* 7 juni 2011; Kikken, *ANP* 14 februari 2012; ‘Het is één grote poppenkast, die procedures van de gemeente’, *Het Financieel Dagblad* 7 april 2012.

296 Stichting Gijzelgracht 2009, p. 9.

ondernemers niet in verhouding met de te verkrijgen vergoeding.²⁹⁷ Een sprekend voorbeeld van de beschreven ‘bemoeienis’: ‘Een schadebeoordelaar drong er bij een horecaondernemer op aan voortaan geen Corenwijn maar alleen nog Jenever te schenken omdat dit goedkoper is.’²⁹⁸

Volgens de Stichting zou de belangrijkste wijziging in de regeling zijn om de regels omtrent voorzienbaarheid los te laten, aangezien de bouw van de Noord/Zuidlijn zo uitliep.²⁹⁹ (Mede naar aanleiding van deze kritiek werd de verordening in 2011 op dit punt aangepast.³⁰⁰) Ook vond de Stichting dat het Schadebureau ‘strakke en voorspelbare termijnen’³⁰¹ zou moeten hanteren, en dat het onduidelijk was op basis van welke criteria de ondernemers (geen) nadeelcompensatie ontvingen.³⁰² Deze kritiek lijkt op die van de rekenkamer uit 2006; er was tussen 2006 en 2009 blijkbaar onvoldoende veranderd in de uitvoering van de nadeelcompensatieverordening.

Gijzelgracht signaleerde twee additionele problemen namens de ondernemers. Men vond het oneerlijk dat de nadeelcompensatie gekort werd als de ondernemer ook een tegemoetkoming (par 3.4) ontving, aangezien ‘de intentie van die regelingen totaal verschillend is.’³⁰³ Ook was de Stichting van mening dat er nadeelcompensatie zou moeten worden betaald als panden worden verkocht voor een lagere opbrengst dan verwacht.³⁰⁴ In de nieuwe verordening werd deze compensatiegrond opgenomen. Hoewel de Stichting kritisch was op de eerste adviezen van de Schadecommissie,³⁰⁵ was zij in 2012 positief over de vergoeding voor verminderde verkoopopbrengst.³⁰⁶

Gewijzigde verordening

Na invoering van de nieuwe verordening in 2011 werd de Stichting ook in algemene zin positiever over de wijze van nadeelcompensatie. Zij waren dan ook, in overleg met de Kamer van Koophandel en de Vereniging Amsterdam City, betrokken bij de herziening van de verordening.³⁰⁷ ‘De ruimere bevoegdheid van [het Schadebureau] om claims tot € 25.000 na eenmalig advies van de Schadecommissie ... verder af te kunnen handelen, werkt tijdbesparend en heeft de bejegening van claimanten aanzienlijk verbeterd.’³⁰⁸ De vergoeding voor ‘voorzienbare’ schade voor ondernemers die zich na 2001 hebben gevestigd werd op prijs gesteld.³⁰⁹ Na een incident in september 2012 werd ‘[i]n goed overleg met [het] Schadebureau ... een snelle procedure bedacht waardoor deze ondernemers de geleden schade – tot tevredenheid – binnen twee weken uitgekeerd

297 Stichting Gijzelgracht 2009, p. 9.

298 Stichting Gijzelgracht 2009, p. 9.

299 Stichting Gijzelgracht 2009, p. 12.

300 *Gemeentebld* 2011, afd. 1, nr. 577.

301 Stichting Gijzelgracht 2009, p. 12.

302 Stichting Gijzelgracht 2009, p. 12.

303 Stichting Gijzelgracht 2012, p. 8.

304 Stichting Gijzelgracht 2009, p. 13.

305 Stichting Gijzelgracht 2013, p. 7.

306 Stichting Gijzelgracht 2013, p. 7.

307 Stichting Gijzelgracht 2012, p. 5.

308 Stichting Gijzelgracht 2012, p. 5.

309 Stichting Gijzelgracht 2012, p. 5; Stichting Gijzelgracht 2013, p. 5.

hebben gekregen.³¹⁰ In latere jaren bleef men positief: ‘In 2013 is gebleken dat de door de Stichting bepleitte verbeterde schaderegelingen aan de verwachtingen voldoen. Dit geldt vooral voor de mogelijkheid om ondernemers die zich na 2002 op de Vijzelgracht vestigden op te nemen in een aangepaste nadeelcompensatieregeling.’³¹¹ Ook in 2014 functioneerde de nadeelcompensatieregeling volgens de Stichting ‘als verwacht. Daarmee levert deze aangepaste regeling een belangrijke bijdrage aan het behoud van de levendigheid en leefbaarheid in de omgeving.’³¹² Uit een (statistisch niet representatieve) enquête uit 2016 kwam naar voren dat gedupeerden op zich tevreden waren met de verkregen nadeelcompensatie, en dat zij de medewerkers van de Noord/Zuidlijn en het Schadebureau na 2009 goed benaderbaar vonden.³¹³

De inhoud van deze verslagen past bij de bevindingen van een scriptieonderzoek uit 2011 naar het omgevingsmanagement van de Noord/Zuidlijn. Daarin gaven ondernemers aan ‘dat het schadebureau ook een verandering heeft doorgeemaakt in de manier waarop ze met de omgeving omgaat. ... Respondenten geven aan dat ze zich in het verleden onheus bejegend voelden door het schadebureau, lang op geld moesten wachten en niet goed op de hoogte waren van regelingen doordat de regelingen niet duidelijk gecommuniceerd werden. Het schadebureau heeft een slechte naam bij respondenten. Eerder voelden respondenten een drempel om contact met het schadebureau op te nemen. Respondenten voelen die drempel nu minder en de medewerkers gedragen zich volgens de respondenten sensitiever en de vergoedingen zijn ruimhartiger. De termijn van betalen laten volgens respondenten te wensen over.’³¹⁴ Hoewel de ondernemers dus positiever werden over de nadeelcompensatie, bleven termijnen en doorlooptijden een gevoelig punt.

Ook een andere observatie uit 2011 past bij het beeld dat het project Noord/Zuidlijn, inclusief het Schadebureau, vanaf 2009 een nieuw pad insloeg. Ter voorbereiding van de nieuwe verordening vond in 2011 een inspraakavond plaats. Hoewel ondernemers daar nog enkele problemen met de voorgestelde regeling bespraken, klonk ook een positief geluid: ‘[ondernemer] wil nog kwijt dat hij de afgelopen jaren veel medewerking heeft gehad van het schadebureau. De [wethouder] heer Wiebes verdient wat hem betreft een compliment voor het feit dat hij zo snel on speaking terms met iedereen is gekomen en zich snel heeft ingewerkt in de materie. De manier waarop het nu gaat, geeft [ondernemer] de laatste tijd veel steun.’³¹⁵ In een overleg uit 2012 tussen de burgemeester, andere betrokkenen uit de gemeente en vertegenwoordigers van de Vijzelgracht kwam tevens naar voren dat de schaderegelingen ‘op maat’ goed gaan.³¹⁶ In een terugblik medio 2018 vanuit de ondernemersvereniging werd op positieve wijze geschreven over de rol van de schadevergoeding.³¹⁷

310 Stichting Gijzelgracht 2013, p. 5.

311 Stichting Gijzelgracht 2014, p. 3.

312 Stichting Gijzelgracht 2015, p. 3.

313 Stichting Gijzelgracht, *Op weg naar bouwfatsoen* 2016, p. 8, 23, 24.

314 Van Eck 2011, p. 61.

315 *Verslag van de inspraakavond* 2011, p. 4.

316 *De Vijzel* 2012.

317 Van der Berg, *De VijzelCourant* juli 2018, p. 4.

In een evaluatie van het Schadebureau uit 2015 werd enthousiast gereflecteerd op zijn rol door gedupeerden: ‘deskundige medewerkers, snelle reactie, de bevoorschotting, instituut met een bemiddelingsrol, stille diplomatie, enorme symbolwerking, goede communicatie, één loket voor de burger, geoliede machine, financiële ombudsman, menselijk contact.’³¹⁸ Ook vanuit de projectorganisatie was men positief over de bijdrage die het Schadebureau leverde aan zowel realisatie als de kostenbesparing van het project Noord/Zuidlijn. Hiernaast noemde men de houding van medewerkers, de onafhankelijkheid van het Schadebureau, en het goede omgevingsmanagement: ‘kennis van de omgeving, geworteldheid in de stad, start met de mensen en eindig met de regels’.³¹⁹ Enige kritiek vanuit de projectorganisatie zag op ‘meer pro-activiteit, betere communicatie en souplesse. ... “het blijven verzekeraars”’;³²⁰ ook werd door de onderzoekers opgemerkt: ‘De aard van de communicatie naar de claimanten had begripvoller kunnen zijn binnen de gehele keten van de schadeafhandeling. Voldoende en blijvende empathie blijkt een lastige opgave te zijn. Het woord ‘intimidatie’ is door betrokkenen volgens ons te vaak gebruikt/gebezigd in ons evaluatieonderzoek. De benaderbaarheid van het Schadebureau voor claimanten had ook beter gekund.’³²¹ Hoewel de medewerkers zich hebben ingezet om toegankelijk te zijn, bleef de wijze waarop zij overkomen op gedupeerden een aandachtspunt.

De conclusie in het evaluatierapport over het Schadebureau was ronduit positief: ‘De kracht van het Schadebureau zit hem vooral in de schadebenadering. Het Schadebureau begint met de mensen en eindigt met de regels. Ze zijn proactief en benaderbaar.’³²² Over de Schadecommissie was men kritischer. De bejegening kon intimiderend zijn, de doorlooptijden te lang, de uitkeringen te laag, en de transactiekosten te hoog.³²³ Wat betreft nadeelcompensatie waren wel duidelijke resultaten bereikt sinds de wijzigingen na het advies van de commissie Veerman: ‘snelle afhandeling claims; verkorting doorlooptijden Schadecommissie, goodwill, een meer open organisatie’.³²⁴

Ten slotte kan in het aantal klachten en bezwaar- en beroepsschriften een beoordeling van de nadeelcompensatie worden gezien. Het aantal klachten van 2005 tot 2009 was in vergelijking met het aantal schadeclaims – dat aantal bevat zowel bouwschade als nadeelcompensatieclaims – betrekkelijk laag; 1 klacht op 293 schadedossiers, respectievelijk 8 klachten op 637 schadedossiers.³²⁵ Aan de andere kant is het goed mogelijk, gezien de bevindingen van de Stichting Gijzelgracht,³²⁶ dat men onvoldoende vertrouwen in het Schadebureau had om bij hen een klacht in te dienen.

Over de verordening zijn in totaal 41 bezwaarschriften ingediend, waarna 16 keer in beroep werd gegaan, en 7 maal in hoger beroep.³²⁷ Op een totaal van

318 Grinwis, Hooyman & Van Kesteren 2015, p. 15.

319 Grinwis, Hooyman & Van Kesteren 2015, p. 15.

320 Grinwis, Hooyman & Van Kesteren 2015, p. 15.

321 Grinwis, Hooyman & Van Kesteren 2015, p. 21.

322 Grinwis, Hooyman & Van Kesteren 2015, p. 16.

323 Grinwis, Hooyman & Van Kesteren 2015, p. 16.

324 Grinwis, Hooyman & Van Kesteren 2015, p. 16.

325 *Verslag 2^e halfjaar 2009 Schadebureau Noord/Zuidlijn* 2010, p. 8.

326 Stichting Gijzelgracht 2009.

327 Grinwis, Hooyman & Van Kesteren 2015, p. 13.

ruim 430 claims betekent dit een percentage van zo'n 10% ondernemers die een bezwaarschrift indienden. Deze aantallen zijn vergelijkbaar met de aantallen claims die werden ingediend bij de schadeloketten rond de projecten Betuwelijn en HSL-Zuid.³²⁸ Over de meer ruimhartige verordening uit 2011 is aanmerkelijk minder geprocedeerd.³²⁹

6.5.3.3 *Terugblik en resultaten nadeelcompensatie*

Het Schadebureau Noord/Zuidlijn verstrekke aan ondernemers nadeelcompensatie op basis van de daarvoor opgestelde gemeentelijke verordening. Besluiten werden gebaseerd op advies van de Schadecommissie. Aanvankelijk ging de focus naar juridisch zorgvuldige afhandeling van aanvragen, waardoor ondernemers die zich later langs het tracé hadden gevestigd via kortingspercentages een verminderde vergoeding kregen; ook werd in de berekening van de vergoeding gewerkt met een normaal maatschappelijk risico. Vanaf 2011 stonden burgers meer centraal en werkte men met een ruimhartigere verordening, waardoor ook ondernemers die zich later hadden gevestigd in aanmerking kwamen voor nadeelcompensatie. Daarnaast werd het Schadebureau in staat gesteld om bij eenvoudige gevallen ook zonder tussenkomst van de Schadecommissie op een aanvraag te beslissen. De oorspronkelijke aanpak van het Schadebureau kreeg kritiek van ondernemers, die de (toepassing van de) regeling te streng vonden. De gewijzigde verordening kon de goedkeuring van de afnemers en belangenvertegenwoordigers dragen, doordat het Schadebureau aanvragen sneller afhandelde. In totaal dienden ongeveer 430 ondernemers een claim bij het Schadebureau in, waarvan ruim 280 een vergoeding ontvingen ter waarde van in totaal € 63 miljoen.

6.5.4 *Tegemoetkomingen en leefbaarheidsmaatregelen*

De aanleg van de Noord/Zuidlijn werd vrij snel geconfronteerd met tegenvalers. De gemeenteraad besloot daarom in 2004 tot leefbaarheidsmaatregelen en financiële tegemoetkomingen om de overlast voor omwonenden te verminderen. Deze tegemoetkomingen werden gedurende de aanleg verruimd: de vergoedingen werden hoger en ook werd het toepassingsgebied vergroot. Vanaf 2010 waren ook ondernemers in staat via de regeling een tegemoetkoming voor hun overlast te ontvangen. Tevens voerde de projectorganisatie een verscheidenheid aan leefbaarheidsmaatregelen uit, die na het advies van de Commissie Veerman werd geïntensiveerd. De leefbaarheidsmaatregelen en tegemoetkomingen werden voortgezet tot 2015, toen de bovengrondse bouw werd beëindigd.

6.5.4.1 *Opzet en verloop van de leefbaarheidsmaatregelen*

Bij het opstellen van de oorspronkelijke schaderegeling in 1996 ging het college van B&W kort in op mogelijke immateriële schade, en hoe deze voorkomen dan wel vergoed zou moeten worden. 'Wij zijn van mening dat zulks niet moet worden geregeld middels de schaderegeling, maar door middel van een goede

³²⁸ Van Ravels 2019, p. 39.

³²⁹ Van Velsen 2014, p. 2: 'haast op één hand is te tellen'; precieze cijfers zijn niet beschikbaar.

projectbegeleiding en door een adequate en tijdige informatie over alle zaken die met de uitvoering van het project samenhangen.³³⁰

Leefbaarheidsregeling

Anno 2004 keek men hier anders tegenaan: toen het project, inclusief tijdspad en budget, werd herzien, besloot de gemeenteraad om ook geld op te nemen voor leefbaarheidsmaatregelen en een vergoeding voor immateriële schade. Omwonenden ondervonden overlast en inmiddels werd geprojecteerd dat dit nog vele jaren – tot 2012 – zou aanhouden, en bovendien dat vele werkzaamheden buiten reguliere werktijden (7-18u) zouden blijven plaatsvinden. Doel van deze ‘Leefbaarheidsmaatregelen Noord-Zuidlijn’ was daarom om ‘de overlast als gevolg van de bouwactiviteiten voor bewoners en ondernemers te verminderen.’³³¹

De gemeenteraad koos voor een tweeledige aanpak. Allereerst werden leefbaarheidsmaatregelen genomen, bestaande uit collectieve omgevingsmaatregelen zoals beveiliging, geluidsisolatie en schoonmaak maar ook een individuele aanpak (bijvoorbeeld het bieden van tijdelijke woon- of werkruimte, ondersteuning van minder redzame bewoners, of zelfs permanente verhuizing) zodat omwonenden zo goed mogelijk geholpen werden. Deze leefbaarheidsmaatregelen werden door het Projectbureau (later de Dienst Noord/Zuidlijn) uitgevoerd, en bleven tot en met 31 december 2015, de datum van uitwerkingtreding van de laatste regeling over tegemoetkomingen, van kracht.³³² De maatregelen zijn gedurende de jaren in opzet vergelijkbaar gebleven, maar geïntensiveerd na de herstart die het advies van de Commissie Veerman met zich meebracht. Vanaf 2009 werd in lijn met dat advies ingezet op het zo veel mogelijk voorkomen van overlast door kritisch naar de bouwwerkwijze te kijken (en deze niet enkel door de aannemer te laten bepalen) en hiernaast compenserende maatregelen, zoals het zo veel mogelijk ‘normaliseren’ van de omgeving van de bouwplaatsen via groenvoorzieningen, kunst en schoonmaak.³³³

Hiernaast besloot de raad om een financiële tegemoetkoming te verstrekken: op basis van het woningwaarderingssysteem van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) kregen omwonenden van de stationslocaties Rokin, Vijzelgracht en Ceintuurbaan een maandelijks lastenvermindering van € 74,-. Het puntenstelsel van VROM werd gebruikt om een ‘uniforme, eenvoudige en (algemeen) aanvaardbare tegemoetkoming te verstrekken voor het gederfde woon- en gebruiksgenot.’³³⁴ Dit werd vastgelegd in de Bijdrageregeling Bouwactiviteiten Noord-Zuidlijn. Men wilde voorkomen dat omwonenden een aanvraag bij het Schadebureau moesten doen op basis van de nadeelcompensatieverordening: dit vonden raad en college ‘omslachtig’ en ‘tijdrovend’ ‘om aantrekkelijk te zijn’ terwijl ‘vast staat dat de woonkwaliteit is aangetast’.³³⁵ Omwonenden hoefden geen overlast aan te tonen: aan alle ingeschrevenen rond de bouwlocaties werd deze tegemoetkoming verstrekt als zij

330 *Gemeentebblad* 1996, afd. 3, nr. 729.

331 *Gemeentebblad* 2004, afd. 1, nr. 628; *Gemeentebblad* 2004, afd. 3A, nr. 252/628.

332 *Gemeentebblad* 2010, afd. 3A, nr. 128/294.

333 Detmar & Witten 2012.

334 *Gemeentebblad* 2010, afd. 3A, nr. 128/294.

335 *Gemeentebblad* 2004, afd. 3A, nr. 252/628.

een aanvraag indienden. Deze aanvraag kon tot één maand na beëindiging van de bouwwerkzaamheden worden ingediend; de aanvrager zou binnen 8 weken een besluit namens het college ontvangen, waarvoor de reguliere bezwaar- en beroepstermijnen van de Awb golden. De betaling werd met terugwerkende kracht uitbetaald vanaf de aanvang van de werkzaamheden.

Wijzigingen en uitbreiding van de regeling

In 2005 werd de Bijdrageregeling Bouwactiviteiten Noord-Zuidlijn enigszins aangepast: ook andere werkzaamheden zouden tot ‘aanzienlijke geluidshinder’³³⁶ leiden volgens de maatstaven van het Ministerie van VROM. Bovendien besloot de raad de bijdrage niet langer in twee termijnen, maar eenmalig of meerdere keren uit te laten betalen, afhankelijk van de duur van de bouwactiviteiten.

Vervolgens stelde de gemeenteraad in 2006 de Kaderverordening bijdrage bouwactiviteiten Noord-Zuidlijn vast.³³⁷ De voorafgaande bijdrageregeling gold voor specifieke werkzaamheden bij specifieke bouwlocaties, maar inmiddels was duidelijk dat op allerlei plaatsen op allerlei momenten ‘langdurige ernstige hinder’ voor omwonenden zou optreden. Om omwonenden ‘snel en flexibel’ aan financiële tegemoetkomingen te helpen, werd daarom voorgesteld om ‘een verordening op hoofdlijnen’ aan te nemen, zodat het college de tegemoetkomingen makkelijker kon verstrekken. Hierdoor kon het college ‘per bouwfase vaststellen welke bouwactiviteiten onder de werkingssfeer van deze verordening vallen, welke adressen het betreft, hoe hoog de financiële tegemoetkoming is en hoe lang die wordt uitgekeerd.’ Verder golden dezelfde regels over aanvraag en betaling als in de bestaande bijdrageregeling. In de toelichting werd aangevuld dat de bijdrage zou worden uitbetaald ‘zo spoedig mogelijk nadat de hoogte ervan is vastgesteld’.³³⁸

Na de perikelen van 2008, waaronder de verzakkingen maar ook de tijdelijke bouwstop, en de ingebruikname van de metro wederom was vertraagd van 2013 naar 2015, besloot de gemeenteraad om een vervangende regeling vast te stellen. Dit werd de Tegemoetkomingsregeling bouwactiviteiten Noord-Zuidlijn, ruw-bouwfase 2008-2010.³³⁹ Men richtte zich bij deze regeling op een specifieke fase van de bouw: de regeling werd (terugwerkend) van kracht van januari 2008 tot en met december 2010. De belangrijkste aanpassing ten opzichte van de eerder verschenen regelingen ging over de hoogte van de vergoeding. Zoals ook in de eerste regeling werd de hoogte van de tegemoetkoming bepaald door het VROM-puntenstelsel. De maandelijkse vergoeding zou de waarde van 25 punten hebben, tenzij de werkzaamheden 6 maanden lang gedurende 24 uur per dag plaatsvonden: dan werd de vergoeding verhoogd tot de waarde van 40 punten per maand. Dit kwam in 2008 neer op zo’n € 115,- (25 punten) respectievelijk € 184,- (40 punten) per maand. Ook veranderde het moment van betaling: dat werd nu eenmaal per zes maanden in plaats van achteraf. Vanaf medio 2008 werd

336 *Gemeentebblad* 2005, afd. 3A, nr. 228/520.

337 *Gemeentebblad* 2006, afd. 3A, nr. 155/310.

338 *Gemeentebblad* 2006, afd. 3A, nr. 155/310.

339 *Gemeentebblad* 2008, afd. 3A, nr. 199/501.

de tegemoetkomingsregeling uitgevoerd en uitbetaald door het Schadebureau in plaats van het Projectbureau.³⁴⁰

Laatste uitbreiding: ook voor ondernemers

De tegemoetkomingsregelingen werden voor het laatst gewijzigd in 2010.³⁴¹ Naar aanleiding van het advies van de Commissie Veerman werd duidelijk dat de ingebruikname niet meer in 2015 maar in 2017 zou plaatsvinden. De gemeenteraad besloot ook ondernemers de mogelijkheid te bieden om een maandelijkse vergoeding te ontvangen: zo was er geen onderscheid meer tussen bewoners en ondernemers. Bovendien vielen vele ondernemers buiten de boot bij de nadeelcompensatieverordening, aangezien zij zich te laat (na het schadeveroorzakende besluit) in de omgeving hadden gevestigd, waardoor hun schade en overlast voorzienbaar werd geacht (zie ook par. 6.5.3). De tegemoetkoming kon ook het verrekenende normaal maatschappelijk risico uit de nadeelcompensatieverordening compenseren.³⁴²

Hiernaast werd besloten om niet alleen directe omwonenden, maar ook bewoners uit de zijstraten (op een maximumafstand van 50 meter van de bouwactiviteiten) tegemoet te komen, zij het met een soort ingebouwd 'normaal maatschappelijk risico' van minimaal twaalf maanden overlast. Het VROM-puntenstelsel werd nog steeds gehanteerd, waarbij omwonenden uit de zijstraten in aanmerking kwamen voor een maandelijkse vergoeding met de waarde van 10 punten, 'mede gelet op de grotere afstand'³⁴³ tussen bouwactiviteiten en woon- en bedrijfsruimte. Op de overige onderwerpen bleef de regelgeving vergelijkbaar of identiek aan de eerdere regelingen. De verordening werd (terugwerkend) van kracht van januari 2010 tot en met december 2015.

In 2015 werd binnen de gemeente besproken hoe de compensatieregelingen konden worden afgerond. Hoewel de tegemoetkomingsregeling van rechtswege zou eindigen op 31 december 2015, werden de bouwterreinen gedurende 2015 (op verschillende momenten) reeds ingekrompen, omdat het werk bovengronds grotendeels was voltooid. Dit resulteerde in 'een aanmerkelijke verbetering'³⁴⁴ vergeleken met de bouwperiode 2003-2014 waardoor 'de overlast niet meer dermate omvangrijk en bijzonder is dat deze een speciale en generieke vergoeding rechtvaardigt.'³⁴⁵ Daarom werd voorgesteld de tegemoetkoming stop te zetten vanaf die maand waarin 'het maaiveld boven het station (nagenoeg) geheel van de nieuwe (tijdelijke) inrichting is voorzien'³⁴⁶ per locatie. Zo kende de regeling een natuurlijk einde. Bijna 1100 omwonenden en 120 ondernemers hebben gebruikgemaakt van de tegemoetkomingsregeling, ter waarde van € 6,4 miljoen.³⁴⁷ De leefbaarheidsmaatregelen kenden een budget van € 4,8 miljoen.³⁴⁸

340 *Verslag 1^e halfjaar 2008 Schadebureau Noord/Zuidlijn 2008; Kwartaalverslag nr. 57 over het tweede kwartaal 2008 2008*, nr. 15.

341 *Gemeentebblad* 2010, afd. 3A, nr. 128/294.

342 *Gemeentebblad* 2011, afd. 1, nr. 577, p. 13; Van Velsen oktober 2010.

343 *Gemeentebblad* 2010, afd. 3A, nr. 128/294.

344 Van Velsen 2015, p. 1.

345 Van Velsen 2015, p. 2.

346 Van Velsen 2015, p. 2.

347 Grinwis, Hooyman & Van Kesteren 2015, p. 13.

348 Herikhuisen 2015, p. 38; NB: in 2005-2007 werden binnen dit budget ook de tegemoetkomingen verstrekt, maar hierover bestaat geen rapportage op onderdelen: Herikhuisen 2015, p. 39.

6.5.4.2 *Beoordeling en evaluatie van de leefbaarheidsmaatregelen*

Feitelijk bestonden deze (opeenvolgende) regelingen uit twee zuilen: er werden leefbaarheidsmaatregelen ingevoerd en de omwonenden (en later de ondernemers) konden rekenen op een maandelijkse vergoeding om hen te compenseren voor gederfd woongenot. Ze vielen beide onder de noemer ‘leefbaarheidsmaatregelen’, zo blijkt uit het oorspronkelijke besluit van de gemeenteraad,³⁴⁹ interne notities van de gemeente³⁵⁰ en uit een evaluatie die de gemeente heeft laten uitvoeren in 2015.³⁵¹ De regelingen vormden geen onderdeel van de evaluaties van formele commissies (Sorgdrager, Veerman en de raadsenquête), maar zijn wel meermaals intern en door Stichting Gijzelgracht geëvalueerd.

Kritiek op de eerste opzet van de maatregelen

Hoewel de leefbaarheidsmaatregelen door de gemeenteraad werden getroffen om de overlast voor omwonenden te verminderen, waren de effecten hiervan aanvankelijk beperkt. Vóór de verzakkingen en het advies van de Commissie Veerman gaven bewoners in een notitie aan de raadscommissie aan zich niet serieus genomen te voelen door de gemeente en ‘geen vertrouwen in de nakoming van afspraken’³⁵² te hebben, mede doordat afspraken over leefbaarheid niet of onvoldoende werden nagekomen. Belangenbehartiger Stichting Gijzelgracht stelde in 2009 dat de tegemoetkomingsregeling ‘bij de meeste omwonenden onbekend is.’³⁵³ Hoewel hoofd communicatie tot 2009 Jonathans van mening was dat de maatregelen ‘nooit als genoeg [zouden] worden ervaren’ omdat de omgeving al te ontevreden was vanwege de overlast, gaf zij toe: ‘Achteraf gezien was een pro-actief communicatiebeleid [pre-2009] beter geweest.’³⁵⁴

Omwonenden rond het Natte Damrak trokken in 2008 wel hun beroepsprocedure tegen verlenging van de bouwvergunning in, nadat zij na overleg financiële tegemoetkomingen en leefbaarheidsmaatregelen (zoals het installeren van dubbel glas) ontvingen.³⁵⁵ Dat is een indicatie dat de maatregelen ook (juridische) tegenstand tegen de aanleg van de Noord/Zuidlijn verminderde.

Uitbreiding van de tegemoetkomingen

Gijzelgracht was positief over de uitbreiding van de tegemoetkomingsregeling, maar vond het niet redelijk dat de tegemoetkoming die de ondernemers ontvingen werd afgetrokken van hun nadeelcompensatie: ‘[v]an ruimhartigheid is hier nog niet echt sprake’.³⁵⁶ In 2011 maakte de Stichting zich sterk om bij 24-uurswerk een hoger maandbedrag uit te keren – deze mogelijkheid ‘bestaat al sedert de start van de metrobouw, maar is nimmer toegepast!’³⁵⁷ Hun oproep vond gehoor,³⁵⁸ en

349 *Gemeentebld* 2004, afd. 3A, nr. 252/628.

350 Detmar & Witten 2012.

351 Herikhuisen 2015.

352 Projectbureau Noord/Zuidlijn 20 december 2007.

353 Stichting Gijzelgracht 2009, p. 14.

354 Van der Molen 2012, p. 84.

355 *Kwartaalverslag nr. 57 over het tweede kwartaal 2008* 2008, p. 16.

356 Stichting Gijzelgracht 2011, p. 5.

357 Stichting Gijzelgracht 2012, p. 7.

358 Detmar & Witten 2012, p. 4.

de Stichting keek een jaar later tevreden terug: ‘Het activeren van de regeling ... is breed in de omgeving als een vorm van genoegdoening ervaren.’³⁵⁹

De Dienst Noord/Zuidlijn concludeerde circa 2012 na een evaluatie dat de ‘maatregelen die bijdragen aan een mooiere en veiligere leefomgeving’³⁶⁰ goed werden gewaardeerd. Er bestonden onderlinge verschillen: ‘De meeste mensen waarden de maatregelen, maar ‘een beetje minder kan ook best’. Daar staan anderen tegenover die, zoals eerder gemeld, alleen al het feit dat er al tien jaar een bouwterrein ligt voldoende reden vinden om ‘een tandje bij te zetten’.³⁶¹ Veel van de compenserende maatregelen, zoals hotelovernachtingen, hoefden niet per se gebruikt te worden om impact te hebben. Het aanbieden van een ‘gebaar’ of dienst bleek voor veel omwonenden al genoeg te zijn.³⁶² De persoonlijke aandacht voor omwonenden via vaste contactpersonen werd op prijs gesteld.³⁶³

Eindevaluatie

In 2015 liet de Dienst Noord/Zuidlijn een afstudeeropdracht uitvoeren als eindevaluatie van de leefbaarheidsmaatregelen.³⁶⁴ Geïnterviewde betrokkenen waren positief over het pakket aan maatregelen en de korte lijntjes die de projectorganisatie kon hanteren³⁶⁵ ‘[z]odat de burger niet blijft zweven.’³⁶⁶ Gedupeerden zien een verschil in de aanpak voor en na Veerman: het ging in de latere jaren beter dan eerst.³⁶⁷ Daar waar een geïnterviewde gedupeerde de projectuitvoering eerst beschreef als ‘waardeloos, moeizaam, slecht, bereikbaarheid slecht, communicatie slecht, geen leefbaarheid’ werd dit ‘echt veel beter, opener, meer inzicht, meer betrokken, betere communicatie.’³⁶⁸ Hoewel de overlast niet kon worden verminderd, deden de leefbaarheidsmaatregelen veel voor de acceptatie: ‘je weet dat ze er iets aan doen, ze doen iets terug’.³⁶⁹

De technische voorzieningen (zoals dubbelglas), bijdrage aan een secretaris voor Gijzelgracht, en de financiële tegemoetkoming werden zeer goed beoordeeld.³⁷⁰ De meest positieve beoordeling kregen de omgevingsmanagers en het persoonlijke contact en maatwerk dat door de projectorganisatie werd ingezet.³⁷¹ Omdat overlast subjectief is, wilden gedupeerden geen vast stramien, maar juist opties. De leefbaarheidsmaatregelen waren ‘de ‘olie’, [maakten] dat het allemaal wat vloeiender verloopt.’³⁷² Voor de geïnterviewden was juist het volledige pakket – schadebureau, regelingen, leefbaarheidsmaatregelen, funderingsherstel – doorslaggevend voor het succes. Men zou in het vervolg aanraden dit allemaal

359 Stichting Gijzelgracht 2013, p. 5.

360 Detmar & Witten 2012, p. 5.

361 Detmar & Witten 2012, p. 5.

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

363 Detmar & Witten 2012, p. 4.

364 Herikhuisen 2015.

365 Herikhuisen 2015, p. 62-63, 107.

366 Herikhuisen 2015, p. 59.

367 Herikhuisen 2015, p. 73, 81, 87, 91, 102.

368 Herikhuisen 2015, p. 74.

369 Herikhuisen 2015, p. 98, 103.

370 Herikhuisen 2015, p. 57, 65, 77, 96, 98.

371 Herikhuisen 2015, p. 82, 92, 96, 98.

372 Herikhuisen 2015, p. 66.

vanaf het begin te regelen; tijdens het project Noord/Zuidlijn was veel gaandeweg geïntroduceerd.³⁷³

Ook uit een (statistisch niet representatieve) enquête van Gijzelgracht uit 2016 kwam naar voren dat gedupeerden op zich tevreden waren met de verkregen tegemoetkoming. Zij vonden de medewerkers van de Noord/Zuidlijn en het Schadebureau na 2009 goed benaderbaar.³⁷⁴

Wat betreft bezwaar- en beroepsprocedures, die mogelijk (on-)tevredenheid over de regeling kunnen symboliseren, wordt in 2014 vermeld dat het aantal gering is. ‘De tevredenheid over de regeling is groot. Er wordt, zeker procentueel gezien nauwelijks bezwaar ingesteld terwijl er gedurende de hele looptijd slechts één beroepsprocedure aanhangig is gemaakt.’³⁷⁵ Geïnterviewde betrokkenen schreven de geringe juridische procedures (gedeeltelijk) toe aan de leefbaarheidsmaatregelen.³⁷⁶

6.5.4.3 *Terugblik en resultaten tegemoetkomingen en leefbaarheidsmaatregelen*
De leefbaarheidsmaatregelen en financiële tegemoetkomingen waar de gemeenteraad vanaf 2004 toe besloot hadden als doel de overlast voor omwonenden te verminderen of draaglijker te maken. De tegemoetkomingen werden gedurende de aanleg verruimd: de vergoedingen werden hoger en ook werd het toepassingsgebied vergroot. Vanaf 2010 waren ook ondernemers in staat via de regeling een tegemoetkoming voor hun overlast te ontvangen. Daarnaast voerde de projectorganisatie een verscheidenheid aan leefbaarheidsmaatregelen uit. De maatregelen werden na het advies van de Commissie Veerman geïntensiveerd. Bijna 1100 omwonenden en 120 ondernemers hebben gebruikgemaakt van de tegemoetkomingsregeling, waar in totaal € 6,4 miljoen aan werd besteed; de leefbaarheidsmaatregelen kenden een budget van € 4,8 miljoen.

Dit onderdeel van het schadebeleid werd bijzonder goed gewaardeerd. Hoewel omwonenden vóór de verzakkingen en het advies van de Commissie Veerman aangaven zich niet serieus genomen te voelen, doordat afspraken over leefbaarheid niet of onvoldoende werden nagekomen, verbeterde dit sterk door de nieuwe, gedecentraliseerde aanpak van de projectorganisatie vanaf 2009. Volgens projectorganisatie en omwonenden was het relatief kleine aantal juridische procedures binnen het project Noord/Zuidlijn deels te danken aan de leefbaarheidsmaatregelen en de tegemoetkomingen.

6.6 Analyse schadebeleid via principes en instrumenten uit theoretisch kader

In de casus is door bestuurders, ambtenaren en omwonenden meermaals duidelijk gemaakt dat de ervaring van de burgers een belangrijke rol speelt in (de bepaling van de (wijze van) voortgang van) het project Noord/Zuidlijn. Zo oordeelde de

³⁷³ Herikhuizen 2015, p. 60, 110.

³⁷⁴ Stichting Gijzelgracht 2016, p. 8, 23, 24.

³⁷⁵ Van Velsen 2014, p. 4.

³⁷⁶ Herikhuizen 2015, p. 56, 61, 65, 102, 109.

Commissie Veerman in 2009: ‘De overlast en hinder die de bevolking onder vinden [door de lange tijdsduur] behoort in de visie van de Commissie niet langer tot de gebruikelijke maatschappelijke risico’s en in redelijkheid te verlangen acceptatie van overlast door de burger of kleine zelfstandige ondernemer.’³⁷⁷ Ook in interne evaluaties van de leefbaarheidsmaatregelen geeft men aan te willen kijken naar de ‘beleving van het pakket’³⁷⁸ en naar de waardering van gebruikers.³⁷⁹ De focus op ‘leefbaarheid’ en ‘acceptatie’ geeft aan dat men de ervaring van gedupeerden een belangrijke maatstaf vond. In een publicatie van de gemeente over de lessen van de Noord/Zuidlijn, wordt gesteld: ‘Er is meer dan objectieve waarheid. Als je in technische termen en decibel blijft, is dat anders dan de beleving van omwonenden.’³⁸⁰

Zoals uiteengezet in hoofdstuk 4 heb ik zes principes geformuleerd die volgens de literatuur bijdragen aan vertrouwenwekkend schadebeleid: erkenning, participatie, begrijpelijkheid, openbaarheid, onafhankelijkheid en voortvarendheid. In het volgende bespreek ik in hoeverre zij en hun onderliggende beleidsinstrumenten deel uitmaken van het schadebeleid van het project Noord/Zuidlijn en of zij positieve effecten leken te hebben op de relatie tussen burger en overheid.

6.6.1 *Erkenning*

Erkenning van de positie van gedupeerden kan een eerste stap vormen om de vertrouwensrelatie tussen burger en overheid te herstellen. De gemeente kan op vier manieren het principe van erkenning via beleidsinstrumenten nastreven: door een rol te spelen in de opzet van het schadebeleid en hier verantwoordelijkheid voor te nemen; door excuses aan te bieden voor haar rol in het ontstaan van de schade; door een financiële bijdrage aan het schadebeleid te leveren; en door bij schadevaststelling de bewijslast niet te zwaar op de schouders van gedupeerden te leggen.

6.6.1.1 *Verantwoordelijkheid voor schadebeleid*

Vanwege de enigszins ongelukkige start van het project Noord/Zuidlijn was de gemeente Amsterdam verantwoordelijk voor de risico’s. Dat betekende ook dat zij niet naar de private partner(s) kon wijzen met betrekking tot aansprakelijkheid en de schadeafhandeling. Naast deze juridische werkelijkheid kan echter worden vastgesteld dat de gemeente vanaf de start van het project proactief bezig was met het regelen van schadevoorzieningen. Bij het raadsbesluit uit 1996 om de Noord/Zuidlijn aan te leggen was meteen een besluit over een Schaderegeling genomen, die de contouren van het schadebeleid schetste en een Schadebureau instelde om de overheidsrol te vervullen in de schadeafhandeling. Op papier heeft de gemeente haar eigen rol in de schade en de schadeafhandeling dus vanaf het begin erkend.

Uit de verschillende evaluaties en rapporten blijkt echter dat veel gedupeerden het gevoel hadden dat de gemeente haar afspraken niet nakwam, en dat er nog

³⁷⁷ Commissie Veerman 2009, p. 10.

³⁷⁸ Detmar & Witten 2012, p. 2.

³⁷⁹ Herikhuizen 2015, p. 10.

³⁸⁰ *De diepte in. Een leergeschiedenis van de drie diepe stations van de Noord/Zuidlijn* 2016, p. 49.

veel initiatief bij de gedupeerden zelf lag. De Commissie Veerman raadde aan dat bij het Schadebureau ‘het accent ook op belangenbehartiging van de burger komt te liggen’.³⁸¹ Een gedupeerde merkte op: ‘Toen er iets niet goed ging in die tijd moest ik wel een beetje stampij maken en vertellen wat er afgesproken was.’³⁸²

Vanaf 2009 sloeg de gemeente een nieuwe richting in. De projectorganisatie moest van ‘gevoelloos’ naar ‘sensitief’,³⁸³ ook wat betreft schadeafhandeling. De Commissie Veerman had gepleit voor ruimhartigheid en de gemeente nam dit advies ter harte. Vanaf dat moment kwamen meer mensen in aanmerking voor (een ruimhartigere) schadevergoeding, werden leefbaarheidsmaatregelen geïntensifieerd, en ging de projectorganisatie, waaronder het Schadebureau, zich richten op korte lijnen, persoonlijk contact en maatwerk richting de gedupeerden. Dit werd door de gedupeerden dan ook aangehaald als een van de belangrijkste verbeteringen voor hun acceptatie voor het project.³⁸⁴

Volgens een evaluatie uit 2015 had het Schadebureau ‘[s]ymboolwerking voor de ernst waarmee de gemeente erkent onevenredige last te veroorzaken voor een deel van bewoners en ondernemers van Amsterdam.’³⁸⁵ Van veel maatregelen werd juist weinig gebruikgemaakt, zoals de hotelovernachtingen of de vliegende brigade. Het feit dat die maatregelen werden aangeboden, toonde de omgeving dat er proactief werd gehandeld, dat de overheid zich had ingeleefd in hun perspectief en erkende dat de schade en overlast voor hen vervelend was. De projectorganisatie zette sterk in op *ervaring* – zo noemde een betrokkene het installeren van geluidsschermen bij pompen, die volgens objectieve geluidsmeters niets aan de decibellen deden, maar wel aan de beleving van omwonenden bijdroegen.³⁸⁶

Overigens moet worden opgemerkt dat het expliciete doel ‘erkenning’ niet voorkwam in de raadsdocumenten als het gaat over de schadeafhandeling van de Noord/Zuidlijn. De Gemeentelijke Ombudsman merkte in 2009 op: ‘[d]e gemeente heeft voor de gevolgen [van de verzakkingen] haar verantwoordelijkheid uitgesproken, zonder uitdrukkelijk aansprakelijkheid te erkennen.’³⁸⁷ Maar in de verruiming van de verschillende regelingen verwees de gemeente wel degelijk – in navolging van Veerman³⁸⁸ – naar de bijzondere, unieke, last die de omwonenden van het metrotracé moesten dragen, en dat deze een uitgebreider schadepakket rechtvaardigde.³⁸⁹

6.6.1.2 *Excuses*

De gemeente heeft zich op verschillende wijzen ingezet voor de gedupeerden en haar rol in het veroorzaken van de schade erkend, maar zij heeft geen formele excuses aangeboden als onderdeel van de schadeafhandeling. Hoewel dit met het

381 Commissie Veerman 2009, p. 27-28.

382 Herikhuisen 2015, p. 91.

383 Detmar & Sheerazi 2009, p. 2.

384 Detmar & Witten 2012; Herikhuisen 2015; Stichting Gijzelgracht 2009; Stichting Gijzelgracht 2010; Stichting Gijzelgracht 2013; Stichting Gijzelgracht, *Op weg naar bouwfatsoen* 2016.

385 Grinwis, Hooyman & Van Kesteren 2015, p. 20.

386 Interviews betrokkenen 2019.

387 Gemeentelijke Ombudsman 3 december 2009, p. 2.

388 Commissie Veerman 2009, p. 27.

389 *Gemeentebld* 2010, afd. 3A, nr. 128/29; *Gemeentebld* 2011, afd. 1, nr. 577; de bijzondere situatie van de Noord/Zuidlijn wordt ook beaamd in Hoitink, *Overheid & Aansprakelijkheid* 2010/3.

oog op aansprakelijkheid en precedentwerking verklaarbaar is, is het opmerkelijk te noemen dat geen formele, bestuurlijke excuses zijn aangeboden voor de (langdurige) overlast die de Amsterdammers van de aanleg van de Noord/Zuidlijn ervaarden, gezien de koerswijziging die de gemeente vanaf 2009 inzette.

Aan de andere kant zijn ‘stappen’ van een excuus wel te herkennen. Er is door de gemeente bevestigd en erkend dat haar handelwijze tot aan de verzakkingen inadequaat was, onder meer door het instellen van de Commissie Veerman en de gemeenteraadsenquête. Die erkenning bleek oprecht, want men is gaan handelen op een andere wijze en heeft beterschap geboden door op nieuwe voet verder te gaan.

Volgens betrokkenen is het de vraag of het had geholpen als bestuurlijke excuses waren aangeboden; het ging de meeste Amsterdammers inmiddels niet meer om woorden maar om daden. Nieuwe wethouder Wiebes en burgemeester Van der Laan creëerden met hun (fysieke) betrokkenheid veel *goodwill* bij de omgeving.³⁹⁰ Op microniveau werden bovendien voortdurend excuses aangeboden; de omgevingsmanagers, bouwers, en verdere projectorganisatie hebben zich in een-op-een contacten met gedupeerden verontschuldigd als er problemen optraden.³⁹¹

6.6.1.3 Financiële bijdrage

Bij de realisatie van de Noord/Zuidlijn werden verschillende schadevergoedingen toegekend. De eerste vorm van schadevergoeding, het vergoeden van de bouwschade, vloeide voort uit een wettelijke verplichting en was belegd bij het Schadebureau. Het bleek in de eerste jaren van de aanleg van de Noord/Zuidlijn echter niet makkelijk voor gedupeerden om hun schade vergoed te krijgen. De belangrijkste verandering in dit proces werd veroorzaakt door de omkering van de bewijslast, wat gedupeerden een gevoel van erkenning bracht.³⁹²

De tweede vergoeding, het verstrekken van een bijdrage voor casco-/funderingsherstel was een (vrijwillig) van overheidswege verstrekte subsidie. In deze regeling werd het toelatingscriterium ‘start bouw’ ruimhartig ingevuld: ‘om toch maar zeker te weten dat al het mogelijke gedaan is’³⁹³ om burgers tegemoet te komen. Uit de bronnen lijkt geen ontevredenheid vanuit gedupeerden naar voren te komen maar ook geen uitgesproken gevoel van erkenning.

De vergoeding via nadeelcompensatie kende een aantal problemen. Ondernemers voelden zich niet erkend in hoeverre zij onevenredig nadeel leden en dus hoeveel schade zij ervaarden, wat zich uitte in technisch-juridische discussies over normaal maatschappelijk risico, risicoaanvaarding of voorzienbaarheid.³⁹⁴ De besluiten van de gemeente hadden ruimte gecreëerd om hier coulant mee om te gaan, maar het Schadebureau en de Schadecommissie stelden (uitvoerings-)regels op waardoor vrij zorgvuldig, en dus strikt, werd omgegaan

390 Interviews betrokkenen 2019.

391 Interviews betrokkenen 2019; ook terug te vinden in verscheidene verslagen van de BegeleidingsCommissie Uitvoering (BCU), bijvoorbeeld *Verslag 7 BCU Vijzelgracht* 2002; *Verslag 75 BCU Vijzelgracht* 2007; *Verslag 105 BCU Vijzelgracht* 2009; *Verslag 117 BCU Vijzelgracht* 2010.

392 Baetens 2012, p. 119-121; Stichting Gijzelgracht 2015.

393 *Gemeentebld* 2011, afd. 1, nr. 385, p. 2.

394 Rekenkamer Amsterdam 2006; Stichting Gijzelgracht 2009.

met nadeelcompensatieverzoeken.³⁹⁵ Met name de regels over voorzienbaarheid hebben lange tijd voorkomen dat een groot deel voor de ondernemers – namelijk ieder die zich na 2001 vestigde – in aanmerking kwam voor nadeelcompensatie. De aangepaste nadeelcompensatieverordening erkende dat het tijdspad van de aanleg ingrijpend was veranderd en bood deze ondernemers een gedeeltelijke oplossing. Daarnaast stelde het Schadebureau in 2010 voor om ondernemers ook een onverplichte tegemoetkoming te bieden, geldend tot het jaar waarin ondernemers in aanmerking kwamen voor nadeelcompensatie om zo het principe van voorzienbaarheid in stand te houden terwijl gedupeerden konden worden gecompenseerd.³⁹⁶ In het algemeen stelden ondernemers het geld uit de (ruimere) nadeelcompensatieverordening op prijs: volgens Stichting Gijzelgracht was dit een belangrijke bouwsteen van de leefbaarheid van de omgeving.³⁹⁷

Hoe ruimhartiger de gemeente zich opstelde, hoe tevredener ontvangers waren. Ervaren incongruentie in de ruimhartigheid werd ook opgemerkt: gedupeerden wilden eigenlijk ook een vergoeding voor de inzet die het kostte om een schadeclaim in te dienen,³⁹⁸ of een volledige (in plaats van forfaitaire) tegemoetkoming voor gemaakte deskundigenkosten.³⁹⁹ Volgens gedupeerden erkende de gemeente zo niet hoeveel moeite en tijd zij kwijt waren aan het proces van schadeafhandeling.

De vierde maatregel, de in 2004 geïntroduceerde tegemoetkomingsregeling, had als doel om burgers tegemoet te komen omdat hun woonkwaliteit werd aangetast.⁴⁰⁰ De latere regelingen verruimden de doelgroep en verhoogden het uitgekeerde bedrag, naar mate de overlast voortduurde of zelfs toenam. Gedupeerden zagen het geld als erkenning van de afwijking van ‘het normale leven’. Zo werd een bewoner aan het begin van de bouwperiode in 2004 geciteerd: ‘Die veertig euro noemt hij een ‘leuk gebaar’, maar daarmee is die bouwput niet sneller dicht.’⁴⁰¹ Ook in 2015 geven maar enkele geïnterviewden aan dat zij de tegemoetkoming de belangrijkste maatregel vonden; door de meerderheid werd het persoonlijke contact met de projectorganisatie meer op prijs gesteld.⁴⁰² Geld kan dienen als erkenning, maar een financiële tegemoetkoming, ook voor overlast in plaats van directe (bouw-)schade, blijkt zelden voldoende om vertrouwen in de overheid te herstellen.

6.6.1.4 *Bewijslastverdeling*

In 2010 besloot de projectorganisatie tot omkering van de bewijslast voor bouwschade omdat zij: ‘niet [kan] uitsluiten dat er ook bij een verder regulier verloop van de ontgraving klemmende deuren en ramen of schade in de vorm van scheuren in het stucwerk kunnen ontstaan aan panden in de omgeving van het bouwterrein.’⁴⁰³ Het Schadebureau nam vanaf dat moment in principe

395 Rekenkamer Amsterdam 2006.

396 Van Velsen oktober 2010.

397 Stichting Gijzelgracht 2015, p. 3.

398 Stichting Gijzelgracht 2009, p. 12.

399 Rekenkamer Amsterdam 2006, p. 9.

400 *Gemeentebld* 2004, afd. 3A, nr. 252/628.

401 Kreling, *NRC Handelsblad* 20 juli 2004.

402 Herikhuisen 2015.

403 Van Velsen maart 2010.

bij schademeldingen aan dat zij door de bouwwerkzaamheden rond de Noord/Zuidlijn waren veroorzaakt, zonder dat omwonenden dit zelf hoefden aan te tonen. Toen de maatregel werd toegelicht in overleggen met de omgeving, bleken aanwezige omwonenden nog sceptisch of het Schadebureau zich zou houden aan deze nieuwe afspraak.⁴⁰⁴ Toen na verloop van tijd bleek dat inderdaad via deze werkwijze werd gehandeld, leidde dit tot tevredenheid onder gedupeerden: het verhalen van bouwschade werd zo ingrijpend veranderd.⁴⁰⁵

De omkering van de bewijslast kwam vanuit het idee van ruimhartigheid – schade kon immers zelfs bij een regulier bouwproces niet worden uitgesloten – en leverde bovendien geldwinst op: een schade-ingenieur had nu eenmaal een hoger uurtarief dan een stukadoor. Ook de betaling in natura was ingestoken vanuit een servicegerichte houding, zodat omwonenden zelf geen aannemer hoefden aan te trekken.⁴⁰⁶ Doordat de schade in natura werd hersteld, was ook het risico op fraude kleiner. Volgens contractmanager Scheffrahn was ‘de winst van deze aanpak ... zoveel groter dan dat enkele misbruikgeval, dat we dat er graag voor over hebben’.⁴⁰⁷ Hoewel enkelen binnen de gemeente vreesden voor een aanzuigende werking of precedent, werd dit onvoldoende overtuigend geacht gelet op de bijzondere status van het project Noord/Zuidlijn; het vertrouwen in en de voortgang van het project waren in gevaar.⁴⁰⁸ De praktijk wees uit dat het een zinvolle toevoeging was aan het schadebeleid, en deze vorm van coulance werd opgenomen als les voor toekomstige projecten.⁴⁰⁹

6.6.2 Participatie

Gedupeerden kunnen een gevoel van rechtvaardigheid ervaren door betrokken te worden in en een stem te krijgen bij de opzet en uitvoering van de schadeafhandeling. De gemeente kan gedupeerden laten participeren in het schadebeleid door inspraakmogelijkheden te creëren, of door te proberen met hen consensus te bereiken.

6.6.2.1 Inspraakmogelijkheden

Bij de totstandkoming van sommige schaderegelingen is rekening gehouden met inbreng van omwonenden en ondernemers. De wijze van afhandeling van bouwschade en de regeling aangaande casco/funderingsherstel waren primair tot stand gekomen naar aanleiding van ideeën van gemeentelijke diensten, schijnbaar zonder burgerinspraak.⁴¹⁰ Bij de ontwikkeling van de nadeelcompensatieverordening had de gemeente een ‘uitgebreid consultatie- en informatietraject doorlopen’,⁴¹¹ wat echter niet leek te resulteren in tevredenheid bij de gebruikers. De leefbaarheidsmaatregelen werden ingesteld vanwege de ervaren overlast, en

404 *Verslag 113 BCU* 2010.

405 Stichting Gijzelgracht 2011; Stichting Gijzelgracht 2012; Stichting Gijzelgracht 2013; Stichting Gijzelgracht 2016; Baetens 2012, p. 119-121.

406 Interviews betrokkenen 2019.

407 Baetens 2012, p. 120.

408 Baetens 2012, p. 120; Grinwis, Hooyman & Van Kesteren 2015, p. 21; Interviews betrokkenen 2019.

409 Gemeente Amsterdam 2019, p. 52.

410 *Verslag 2^e halfjaar 2007 Schadebureau Noord/Zuidlijn* 2008, p. 5-6; *Gemeentebled* 2000, afd. 3, nr. 386.

411 *Gemeentebled* 2000, afd. 3, nr. 392.

speelden mede door de praktische aard van de maatregelen meer in op specifieke behoeften van gedupeerden⁴¹² en vervulden op deze manier een inspraakfunctie.

Uitbreidingen en aanpassingen van de regelingen kwamen na feedback en onvrede vanuit gedupeerden, hoewel onduidelijk is in hoeverre hier sprake was van directe inspraak of eerder van tussenkomst van instanties als de ombudsman of Commissie Veerman.⁴¹³ Bij de aanpassing van de nadeelcompensatieverordening is overlegd met belangenvertegenwoordigers Stichting Gijzelgracht, Kamer van Koophandel Amsterdam en Vereniging Amsterdam City.⁴¹⁴ Het besluit ter verordening kende een bijlage waarin werd aangegeven welke inbreng was verwerkt en waarom. Hoewel dit inzichtelijk maakte wat met inspraak werd gedaan – de bijdrage aan deskundigenkosten wordt bijvoorbeeld verhoogd van € 500 naar € 600 – valt tevens op dat veel suggesties niet werden opgevolgd.⁴¹⁵ Sommige bewoners waren bovendien negatief over het feit dat initiatieven rond schadeafhandeling en leefbaarheid uit de koker van de omgeving moesten komen, en zagen dit als teken dat de projectorganisatie onvoldoende proactief handelde; anderen leidden af dat de buurt echt mocht meedenken.⁴¹⁶

Inspraakmogelijkheden *tijdens* de schadeafhandeling waren beperkt. Bouwschadevergoedingen en casco-funderingsherstel werden op deskundigenadviezen gebaseerd en de tegemoetkomingsregeling werd via een vast stramien toegekend op basis van bewonersregistratie. De inspraakmogelijkheid bij nadeelcompensatie werd door de rekenkamer kritisch beoordeeld, aangezien zij die een zienswijze indienden na het conceptadvies doorgaans een hogere vergoeding kregen waardoor minder mondige ondernemers bot vingen.⁴¹⁷ Veel praktische leefbaarheidsmaatregelen waren het gevolg van inbreng van omwonenden,⁴¹⁸ hoewel sommige bewoners of ondernemers dat geld liever anders besteed hadden gezien, of hierbij (meer) betrokken hadden willen worden.⁴¹⁹

De organisatie voerde al vroeg gestructureerde inspraakmogelijkheden in rondom de bouw. Via de Begeleidings Commissie Uitvoering (BCU) overlegde de projectorganisatie periodiek met bewoners. Aanvankelijk waren deze bijeenkomsten volgens gedupeerden vooral eenrichtingsverkeer waardoor omwonenden wantrouwend werden.⁴²⁰ Na de aanstelling van een onafhankelijk voorzitter en de kentering in het project na de verzakkingen sloeg de sfeer om: ‘een redelijk bezocht en informatief instituut. Ook daar is het vertrouwen gegroeid tussen omwonenden/belanghebbenden en officials.’⁴²¹ De ondernemersvereniging noemde de BCU een ‘bewezen succesvol concept’.⁴²²

Vanaf 2009 intensiverde de projectorganisatie de inspraakmogelijkheden voor de omgeving, en poogde zij gezamenlijk te zoeken naar oplossingen via

412 Projectbureau Noord/Zuidlijn november 2007.

413 In het tussenrapport beval de Commissie dringend aan de omgeving te betrekken: Commissie Veerman 2009, bijlage 2: Tussenrapport (16 april 2009).

414 Stichting Gijzelgracht 2012, p. 5.

415 Overzicht ontvangen zienswijzen 2011.

416 Interviews betrokkenen 2019.

417 Rekenkamer Amsterdam 2006, p. 46.

418 Projectbureau Noord/Zuidlijn november 2007.

419 Herikhuisen 2015, p. 74, 79, 93, 104.

420 Van Eck 2011, p. 44-45, 48.

421 Stichting Gijzelgracht 2011, p. 7.

422 Doeswijk, *De VijzelCourant* september 2016, p. 9.

dialogoog en ‘co-creatie’.⁴²³ Volgens Directeur Communicatie Sheerazi leidden technische oplossingen ‘in de buurt vrijwel altijd tot kritiek en weerstand, want ja, dat ... waren niet hun oplossingen [...], dus was het cruciaal dat er veel meer openheid was, dilemma’s gedeeld werden mensen echt betrokken werden en zo ook eigenaar werden van oplossingen’.⁴²⁴ Bij de aanleg van een noodriool stelde de omgeving bijvoorbeeld voor om naast een technische oplossing ook te werken aan versiering met kerstballen.⁴²⁵ Ook al konden niet alle omwonenden direct worden betrokken, het was de indruk van de projectorganisatie dat de bredere omgeving kon merken dat de projectorganisatie in de omgeving geïnteresseerd was waardoor vertrouwen herstelde.⁴²⁶

Tevens werden meer participatiemogelijkheden gecreëerd via de decentrale organisatieopzet.⁴²⁷ Gedupeerden waren positief over het persoonlijke contact en maatwerk dat de projectorganisatie realiseerde. ‘Men weet de begeleiders/organisatie wel te vinden en er is dan ook veelvuldig ‘face-to-face’ contact.’⁴²⁸ Dat persoonlijke contact vormde een manier om ‘gehoord’ te worden: ‘De betrokken ambtenaren waren voortdurend en direct bereikbaar en zorgden zo voor rust en vertrouwen, ook op momenten dat het alsnog kritiek werd.’⁴²⁹

Het realiseren van een dialoog met de omgeving, en niet enkel eenrichtings-verkeer via informatieverstrekking, lijkt derhalve een belangrijke verandering te zijn geweest. ‘Omdat bewoners meer ruimte kregen om mee te denken is er langzaam vertrouwen gegroeid’⁴³⁰ aldus woordvoerder De Weerd van Stichting Gijzelgracht.

6.6.2.2 Consensus

In de casus was geen sprake van een verplichting tot een consensus alvorens tot de verschillende onderdelen van het schadebeleid werd besloten. Er is wel met gedupeerden gesproken, maar de regelingen zijn door de gemeenteraad vastgesteld en door het Schadebureau uitgevoerd zonder dat hun akkoord was vereist. Betrokkenen vroegen zich af in hoeverre via consensus werken haalbaar zou zijn in dergelijke projecten: uiteindelijk zullen beslissingen toch nadelig voor de een of de ander zijn. Zij gaven aan dat het voor hen belangrijker was dat de omgeving zich serieus genomen voelde, en dat bestaande participatiemogelijkheden als dialoog werden vormgegeven.⁴³¹ Ook de co-creatie, het samen bedenken van oplossingen door ook de problemen vanuit verschillende perspectieven te bespreken⁴³² – zoals de uiteindelijke locatie van een lawaaiveroorzakende vriesinstallatie⁴³³ –

423 Elink Schuurman & Sheerazi 2018, p. 50-55; zie ook Detmar & Sheerazi 2009, p. 4; *Samenwerking met bedrijfsleven* 2010; *Tegemoetkomingsregelingen ondernemers* 2010; Ramb 2013; Goense 2015, 45-46; Elink Schuurman & Sheerazi 2018; Interviews betrokkenen 2019.

424 Baetens 2012, p. 118.

425 Goense 2015, p. 59; Sheerazi 2012.

426 Interviews betrokkenen 2019.

427 Detmar & Sheerazi 2009.

428 Detmar & Witten 2012, p. 8.

429 Baetens 2012, p. 8.

430 *Samenspel en tegenspraak, Tien lessen uit de Noord/Zuidlijn* 2013, p. 77.

431 Interviews betrokkenen 2019.

432 Elink Schuurman & Sheerazi 2018, p. 50-55.

433 Doeswijk & Jansen, *De VijzelCourant* 2013/2014, p. 7; Van Eck 2011, p. 58; Interviews betrokkenen 2019.

kwam in de buurt van consensusdenken: voor de omgeving werd duidelijk dat écht naar hen werd geluisterd.

De projectorganisatie was hiernaast enthousiast over het organiseren van tegenmacht om het project in opzet en uitvoering te versterken en het vertrouwen te herstellen.⁴³⁴ De Stichting Gijzelgracht werd opgericht via een subsidie van de gemeente.⁴³⁵ Hoewel zij in hun eerste jaar een deel van dat budget aanwendden voor een rechtszaak over milieubeleid,⁴³⁶ bleken zij in de jaren erna vooral gesprekspartner. De projectorganisatie liet hen bijvoorbeeld de bewonersbrieven lezen voor ze deze verstuurden, zodat feedback vanuit de omgeving van tevoren werd verwerkt.⁴³⁷ Ook de Ondernemersvereniging De Vijzel was gesprekspartner voor het Schadebureau.⁴³⁸ Volgens een gemeentelijke uitgave is een les van de Noord/Zuidlijn het uitnodigen van tegenspraak, ook van 'externe dwarskijkers' zoals andere overheidslagen of de wetenschap.⁴³⁹

6.6.3 *Begrijpelijkheid*

Gedupeerden zullen willen begrijpen waarom de overheid besluit om schadebeleid op een bepaalde wijze op te zetten, en duidelijkheid behoeven over wat van hen verwacht wordt. Om gedupeerden een zo begrijpelijk en duidelijk mogelijk schadebeleid te bieden, kan de gemeente haar beleidskeuzes onderbouwen; zo direct en gericht mogelijk met specifieke groepen gedupeerden communiceren; begeleiding bieden aan gedupeerden; en een centraal schadeloket instellen.

6.6.3.1 *Onderbouwing beleidskeuzes*

De gemeente heeft voor het schadebeleid van de Noord/Zuidlijn meerdere regelingen opgesteld. Hoewel zij deze als pakket heeft bedoeld, waarbij de een tekortkomingen van de ander op kon vangen – zoals de tegemoetkoming voor ondernemers als zij niet in aanmerking komen voor nadeelcompensatie – is de vraag of dit voor gedupeerden duidelijk was. Een voordeel was dat men voor elke schade terecht kon bij het Schadebureau. De mate van onderbouwing en uitleg van iedere schaderegeling verschilt.

De werkwijze tot vergoeding van bouwschade werd gecommuniceerd via een reglement van het Schadebureau. Vooral de omkering van de bewijslast lijkt tot tevredenheid bij gedupeerden te hebben geleid; zij konden zich vinden in de onderbouwing van de projectorganisatie dat niet kon worden uitgesloten dat schade zou optreden, en dat zij daarom de bewijslast op zich namen.

In het geval van de casco-/funderingsregeling werd door de gemeente ingezet op 'eenduidig beleid, dat zowel uitlegbaar als uitvoerbaar moet zijn'.⁴⁴⁰ In de regeling werd zo veel mogelijk aangesloten bij de bestaande stadsvernieuwingsregeling en de onteigeningspraktijk, zodat burgers niet met afwijkend beleid

434 Ramb 2013, p. 49.

435 *Samenspel en tegenspraak, Tien lessen uit de Noord/Zuidlijn* 2013, p. 77.

436 Stichting Gijzelgracht 2010, p. 5.

437 Van Eck 2011, p. 58.

438 'Even voorstellen: Peter Doeswijk, 'Op m'n plek', *De VijzelCourant* april/mei 2015, p. 4.

439 Van der Laan 2011, p. 3.

440 *Gemeentebled* 2000, afd. 3, nr. 386.

werden geconfronteerd.⁴⁴¹ Enkele gedupeerden betwijfelden echter of het funderingsherstel van de aangewezen panden daadwerkelijk nodig was.⁴⁴² Daarnaast is het opmerkelijk dat de gemeente niet duidelijker was in haar terminologie en de bijdrageregeling pas bij diens beëindiging in 2011 aanduidde als subsidie. Een subsidie heeft andere gevolgen voor burgers dan een tegemoetkoming, waar men misschien aan denkt bij het woord ‘bijdrage’; zo werd de ‘bijdrage’ uit het casco-/funderingsherstel als belastbaar inkomen gezien, en de tegemoetkoming uit het leefbaarheidsfonds niet.⁴⁴³ De duidelijkheid en onderbouwing van deze regeling blijft daarom enigszins in het midden.

Ook bij het vaststellen van de nadeelcompensatieverordening was het doel van de gemeente dat ‘benadeelden vooraf duidelijkheid wordt gegeven’.⁴⁴⁴ Helaas bleek de uitvoering van de verordening in de praktijk niet zo eenvoudig. In de analyse van de rekenkamer was de regeling zorgvuldig opgesteld en uitgevoerd, ‘maar daarmee vanuit het perspectief van de verzoeker per definitie complex’.⁴⁴⁵ Door het ontbreken van gepubliceerde beleidslijnen konden besluiten van de Schadecommissie ‘arbitrair overkomen’.⁴⁴⁶ Twee jaar later stelde de gemeente dat de beleidslijnen niet waren gepubliceerd omdat zij vindbaar waren in het rekenkamerrapport; de rekenkamer vond dergelijke voorlichting een taak van de gemeente.⁴⁴⁷ Daarnaast besloot de gemeente niet in te gaan op het verzoek van de rekenkamer om te definiëren wanneer schadeafhandeling ‘snel, eenvoudig en goed’ zou zijn, maar haalde zij deze termen uit de verordening zodat geen ‘miscommunicatie’⁴⁴⁸ zou plaatsvinden. De gemeente leek tot de herijking van het project naar aanleiding van de verzakkingen derhalve niet gericht op begrijpelijkheid of onderbouwing van de nadeelcompensatieverordening. Bij het opstellen van de verordening in 2011 veranderde dit: de regeling kende bijvoorbeeld expliciete weigeringsgronden⁴⁴⁹ in plaats van te verwijzen naar meer ingewikkelde juridische termen als ‘niet kennelijk ongegrond’.⁴⁵⁰

De gemeente baseerde de maandelijkse bijdrage uit de tegemoetkomingsregeling op het puntenstelsel van het Ministerie van VROM om een ‘uniforme, eenvoudige en (algemeen) aanvaardbare tegemoetkoming te verstrekken voor het gederfde woon- en gebruiksgenot’.⁴⁵¹ Daarbij richtte de gemeente zich op een begrijpelijke verdeling. Hoewel de criteria voor het ontvangen van een vergoeding werden weergegeven – zoals in de afstand tot de bouwput – zou de bepaling van de hoeveelheid punten voor de verschillende groepen gedupeerden ondoorzichtig of arbitrair kunnen zijn geweest. De verbreding van de groep gedupeerden die een tegemoetkoming konden ontvangen over de jaren heen sloot echter wel aan bij het oordeel van belangengroeperingen en de Commissie Veerman dat de

441 *Gemeentebblad* 2000, afd. 3, nr. 386.

442 Vos, *De Telegraaf* 9 oktober 2002; ‘Claims na vervangen funderingen’, *Het Parool* 9 oktober 2002.

443 *Verslag 52 BCU Vijzelgracht* 2005; *Verslag 53 BCU Vijzelgracht* 2005.

444 *Gemeentebblad* 2000, afd. 3, nr. 392.

445 Rekenkamer Amsterdam 2006, p. 8.

446 Rekenkamer Amsterdam 2006, p. 9.

447 Meindersma 2008.

448 *Gemeentebblad* 2011, afd. 1, nr. 577.

449 *Gemeentebblad* 2011, afd. 1, nr. 577.

450 *Gemeentebblad* 2001, afd. 1, nr. 267.

451 *Gemeentebblad* 2010, afd. 3A, nr. 128/294.

bouwwerkzaamheden meer overlast veroorzaakten dan wat als ‘normaal’ kon worden beschouwd.⁴⁵² De invulling en onderbouwing van de praktische leefbaarheidsmaatregelen was niet voor iedere gedupeerde helder: sommigen hadden het geld liever anders besteed en begrepen niet waarom gemeenschapsgeld werd uitgegeven aan ‘versiering’.⁴⁵³

6.6.3.2 *Gerichte communicatie*

Hoewel communicatie een belangrijke rol speelde in de nieuwe aanpak van de gemeente vanaf 2009, was hier ook eerder aandacht voor. Zo werd in het besluit over de casco-/funderingsregeling benadrukt dat betrokkenen ‘tijdig inzicht’⁴⁵⁴ moesten krijgen in de procedure als geheel, maar ook wat betreft hun individuele situatie.

De communicatie over de nadeelcompensatieverordening werd aanvankelijk negatief beoordeeld; slechts 36% van de respondenten van het rekenkameronderzoek waren bekend met de regeling en het aantal ingediende verzoeken was beperkt.⁴⁵⁵ Mede door dat onderzoek werd de regeling echter wel ‘bekend genoeg’⁴⁵⁶ bij de doelgroep. Het Schadebureau had gedurende de loop van het project de gelegenheid om met alle ondernemers een relatie aan te gaan en kon daardoor gericht(er) communiceren.

De tegemoetkomingsregeling werd vanaf de start gericht bekend gemaakt aan de Amsterdammers die hier gebruik van konden maken.⁴⁵⁷ Na de kentering in 2009 werd de communicatie proactiever en kregen omwonenden van bouwlocaties aanvraagformulieren regulier (periodiek) toegestuurd.⁴⁵⁸ De leefbaarheidsmaatregelen werden door de omgevingsmanagers georganiseerd waardoor op persoonlijke en gerichte wijze werd gecommuniceerd naar omwonenden. Een straatmanager, bekostigd door de gemeente, vormde voor ondernemers een eerste aanspreekpunt en kon hen helpen met overlast of andere problemen rond de bouw.⁴⁵⁹

In lijn met de nieuwe communicatiestrategie probeerde de projectorganisatie zich vanaf 2010 te richten op verschillende doelgroepen.⁴⁶⁰ De projectorganisatie wilde niet alleen de *usual suspects* betrekken, maar ook de niet-georganiseerde groep omwonenden bereiken.⁴⁶¹ Betrokkenen reflecteren dat dit proces moeizaam verliep: zij vragen zich af hoe groot de groep omwonenden was die door alle problemen rond de Noord/Zuidlijn eerder apathisch was geworden, en waarvan zij het vertrouwen – mede daardoor – niet hebben kunnen herstellen.⁴⁶²

452 Commissie Veerman 2009.

453 Herikhuisen 2015, p. 74, 79, 93, 104.

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

455 Rekenkamer Amsterdam 2006, p. 19-26, 73.

456 Meindersma 2008, p. 2.

457 *Gemeentebld* 2006, afd. 3A, nr. 155/310.

458 Van Velsen 2015.

459 *Tegemoetkomingsregeling ondernemers* 2010.

460 *Samenwerking met bedrijfsleven* 2010; *Tegemoetkomingsregeling ondernemers* 2010.

461 Van Eck 2011, p. 57.

462 Interviews betrokkenen 2019.

6.6.3.3 *Begeleiding van burgers*

Rond de schadeafhandeling van de Noord/Zuidlijn werd begeleiding geboden door de medewerkers van het Schadebureau en door de omgevingsmanagers rondom de bouwlocaties. In de verschillende onderdelen van het schadebeleid is een voorkeur voor een individuele benadering te herkennen.

Na de verzakkingen op de Vijzelgracht concludeerde de ombudsman dat gedupeerden met bouwschade tevreden waren over Schadebureau medewerkers: 'Vooral de invoelende manier waarop gecommuniceerd wordt en de bereidheid om mee te denken in oplossingen die zijn toegesneden op de specifieke situatie van individuele getroffen personen worden gewaardeerd.'⁴⁶³

Als een burger naar aanleiding van het casco-/funderingsonderzoek in een 'slechte' kwaliteitsklasse pand bleek te wonen waardoor onderhoud noodzakelijk was, zou deze 'individueel benaderd worden'⁴⁶⁴ via een huisbezoek na een telefonische afspraak.

Ondernemers gaven aanvankelijk aan dat zij 'tamelijk ontevreden zijn over de administratieve lastendruk en de ondersteuning door het Schadebureau.'⁴⁶⁵ Na de kentering van het project circa 2009 verbeterde het contact met en de begeleiding door het Schadebureau.⁴⁶⁶ Ook de Stichting Gijzelgracht droeg bij aan de begeleiding van ondernemers en hun kennis over de regelgeving. Zij hielp hen bijvoorbeeld gemaakte investeringskosten terug te vorderen, in lijn met de verordening.⁴⁶⁷

Ook de leefbaarheidsmaatregelen kenden een keerpunt rond 2009. De omgevingsmanagers (ook wel projectbegeleiders) werden gedecentraliseerd – direct in de omgeving van de bouwputten gestationeerd⁴⁶⁸ – en kregen een grotere rol. Zij kregen de (informele⁴⁶⁹) autoriteit om binnen een beperkt budget naar eigen inzicht te handelen om problemen voor de gedupeerden op te lossen.⁴⁷⁰ De gemeente richtte zich op 'maatwerk, persoonlijke communicatie en contacten tot aan de keukentafel'.⁴⁷¹ De omgevingsmanagers waren niet alleen begeleiding voor burgers, maar werkten proactief als vertegenwoordigers van de omgeving en voelden zich verantwoordelijk problemen op te lossen.⁴⁷² Gedupeerden waren bijzonder lovend over hun rol. Zij hadden het gevoel dat zij altijd bij hen aan konden kloppen, en dat zij dan spoedig en goed werden geholpen.⁴⁷³

6.6.3.4 *Eénloketgedachte*

De bouwschadevergoedingen, nadeelcompensatie en tegemoetkomingen werden namens het college van B&W verstrekt door het Schadebureau. Dit centrale loket was opgericht om te voorkomen dat gedupeerden met hun claims

463 Gemeentelijke Ombudsman 3 december 2009, p. 12.

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

465 Rekenkamer Amsterdam 2006, p. 8; ook in Stichting Gijzelgracht 2009.

466 Stichting Gijzelgracht 2016.

467 Stichting Gijzelgracht 2011, p. 5.

468 Detmar & Sheerazi 2009.

469 Interviews betrokkenen 2019: de directie vertrouwde hen deze handelingsbevoegdheid toe.

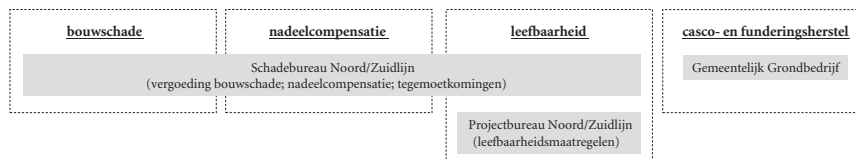
470 Herikhuisen 2015, p. 107; Interviews betrokkenen 2019.

471 Detmar & Sheerazi 2009, p. 1.

472 Interviews betrokkenen 2019.

473 Goense 2015, p. 52-53; Herikhuisen 2015, p. 82, 92, 96, 98.

naar verschillende overheidsorganisaties moesten; de gemeente wilde het haar burgers niet al te moeilijk maken.⁴⁷⁴ Opmerkelijk genoeg werd de casco- en funderingsregeling – ondanks dit doel, dat ook in de toelichting op deze regeling werd genoemd⁴⁷⁵ – uitgevoerd door het Gemeentelijk Grondbedrijf, een andere overheidsorganisatie.⁴⁷⁶ De projectorganisatie van de Noord/Zuidlijn voerde de concrete leefbaarheidsmaatregelen uit. De betrokken organisaties en hun rol in het schadebeleid worden afgebeeld in figuur 6.4.



Figuur 6.4 Betrokken organisaties die als loket functioneerden voor de onderdelen van het schadebeleid rondom de aanleg van de Noord/Zuidlijn.

In verscheidene evaluaties van het Schadebureau kwam naar voren dat gedupeerden erg te spreken waren over zijn rol. De rekenkamer complimenteerde de éénloketaanpak.⁴⁷⁷ De Gemeentelijke Ombudsman concludeerde in 2009: ‘In de praktijk functioneert het Schadebureau Noord/Zuidlijn waarvoor het bedoeld was: een voor de burger goed toegankelijk en laagdrempelig loket. Bewoners en ondernemers worden bij afhandeling van schade niet geconfronteerd met gemeentelijke diensten en aannemers die naar elkaar verwijzen voor wat betreft de aansprakelijkheid.’⁴⁷⁸ Ook in de eindevaluatie van het Schadebureau werd de loketfunctie geprezen: ‘voor de burgers is het belangrijk om 1 portaal te hebben waar ze terecht kunnen. De grote frustratie is dat men van het kastje naar de muur wordt gestuurd en de mensen de weg kwijt raken.’⁴⁷⁹ De voordelen van één loket lijken in deze casus derhalve een belangrijke rol te hebben gespeeld, zowel bij de instelling door de overheid als bij de ervaring van gedupeerden.

Het Schadebureau wilde goed benaderbaar zijn. Zo stelde directeur Van Velsen: ‘we [zijn] ook niet ergens vier hoog achter in een kantoor van de gemeente gaan zitten of ergens in een duur statig pand, maar in een pandje op het Rokin, bij een van de bouwplaatsen dus. Zeg maar als Schadebureau met de ‘poten in de klei’ en letterlijk dicht bij de ondernemers en bewoners die geconfronteerd werden met de bouw.’⁴⁸⁰ De onafhankelijke positie van het Schadebureau werd tevens op prijs gesteld: ‘instituut met een bemiddelingsrol, stille diplomatie, enorme symboolwerking, ... geoliede machine, financiële ombudsman’.⁴⁸¹ Het Schadebureau kon

⁴⁷⁴ *Gemeentebld* 1996, afd. 3, nr. 729; *Gemeentebld* 2001, afd. 1, nr. 267.

⁴⁷⁵ *Gemeentebld* 2000, afd. 3, nr. 386.

⁴⁷⁶ *Gemeentebld* 2006, afd. 1, nr. 245.

⁴⁷⁷ Rekenkamer Amsterdam 2006, p. 8.

⁴⁷⁸ Gemeentelijke Ombudsman 3 december 2009, p. 24.

⁴⁷⁹ Grinwis, Hooyman & Van Kesteren 2015, p. 18.

⁴⁸⁰ Schrijver, *Schademagazine* 2018, p. 17.

⁴⁸¹ Grinwis, Hooyman & Van Kesteren 2015, p. 15.

zich vanuit zijn rol als loket als intermediair opstellen, zowel richting de buurt als richting de projectorganisatie en bereikte zo succes als instantie.

6.6.4 Openbaarheid

Vertrouwen tussen burger en overheid kan worden hersteld als de overheid als indirecte schadeveroorzaker open is over de wijze waarop de schade en het schadebeleid tot stand komen. De gemeente kan het principe van openbaarheid in schadebeleid derhalve nastreven door open te zijn over de wijze waarop het schadebeleid tot stand kwam, en door open te zijn over de risico's rondom de schadeoorzaak en mogelijke toekomstige schade.

6.6.4.1 Open over totstandkoming schadebeleid

De gemeente heeft vanaf het begin van het project Noord/Zuidlijn aandacht gehad voor de mogelijke schade die het project met zich mee zou brengen.⁴⁸² De Schaderegeling uit 1996 en de verdere regelingen zijn bij besluit van de gemeenteraad, op voordracht van het college van B&W, tot stand gekomen. Dit is openbaar in die zin dat gemeenteraadsvergaderingen en -besluiten worden gepubliceerd en een toelichting kennen waarin de besluiten worden gemotiveerd.

Ook in de procedures rond schadeafhandeling wilde de gemeente vanaf het begin openbaarheid betrachten: "Natuurlijk beoordelen wij als gemeentelijke instantie of de gemeente voor schade moet opdraaien, maar de mensen moeten weten dat we niet onder een hoedje spelen. Door het aanleggen van uitgebreide dossiers hebben klagers zelf inzicht gekregen in de oude staat van gebouwen en hoe die nu is. Door alles zo doorzichtig mogelijk te maken, voorkom je ellende."⁴⁸³ Gezien de problemen in de uitvoering van de verschillende schaderegelingen voor 2009 lukte dit echter niet altijd. Volgens de projectorganisatie die de kentering vanaf 2009 inzette, werd 'transparantie pas mogelijk ... op het moment dat ambtenaren meer zeggenschap en handelingsruimte kregen om open met burgers te communiceren. Een doorslaggevende factor was dat uitvoerende professionals zelf, zonder tussenkomst van een afzonderlijke afdeling communicatie en zonder overleg met en goedkeuring van leidinggevend, met burgers in contact traden.'⁴⁸⁴ Ook vanuit gedupeerden kwam een dergelijke boodschap: 'Naast het "Veerman effect" constateren we een daadwerkelijke attitude verandering in de persoonlijke contacten tussen officials en leden van de werkgroep Overlast Vijzelgracht (WOV) waarbij transparantie voorop staat.'⁴⁸⁵ Het is dus voor het succes van de strategiewijziging vanaf 2009 van groot belang geweest dat ieder onderdeel van de projectorganisatie openbaarheid kon betrachten; hoewel de gemeente eerder wel gebruikmaakte van reguliere politiek-bestuurlijke kanalen, was na het advies van de Commissie Veerman de openheid proactiever en werd deze beter gewaardeerd door de omgeving.

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

483 Vugts, *Het Parool* 24 augustus 1999.

484 Baetens 2012, p. 7.

485 Stichting Gijzelgracht 2011, p. 3.

6.6.4.2 *Open over risico's*

De gemeente is meermaals op de vingers getikt rond haar gebrek aan transparantie over risico's bij de aanleg van de Noord/Zuidlijn. Zo beschreef de Commissie Sorgdrager dat het risicomanagement nog onvoldoende ontwikkeld was.⁴⁸⁶ De Commissie Veerman beval aan dat men beter communiceerde over risico's: 'hantering van volstreekte openhartigheid, eerlijkheid en directheid' 'over verwachte, niet-gerealiseerde en welgerealiseerde risico's'; 'Het risicobeeld kan realistischer'.⁴⁸⁷ Ook de enquêtecommissie oordeelde dat de risico's vanaf de start van het project Noord/Zuidlijn onvoldoende in beeld waren geweest.⁴⁸⁸ De risico's rond de verzakkingen waren hier het meest sprekende voorbeeld van: volgens de Gemeentelijke Ombudsman had de gemeente zich onbehoorlijk gedragen jegens de bewoners van de verzakte panden aan de Vijzelgracht.⁴⁸⁹ Omwonenden kregen bovendien niet altijd juiste informatie over bouwwerkzaamheden of afspraken met aannemer of gemeente.⁴⁹⁰

De herbezinning vanaf 2009 richtte zich expliciet op transparantie.⁴⁹¹ Vrijwel direct na het advies van de Commissie Veerman kwam de projectorganisatie met een 'top 15 risico's'.⁴⁹² Om het vertrouwen van de Amsterdammers te herwinnen werd gecommuniceerd via bewoners- en ondernemersbijeenkomsten, mediapresentaties en persbijeenkomsten.⁴⁹³ 'De omgeving waardeert deze openheid, raakt niet in paniek en spreekt over het geleidelijk aan herwinnen van geloofwaardigheid van het project'.⁴⁹⁴ Ook de Stichting Gijzelgracht gaf aan liever over (angst-aanjagende) risico's geïnformeerd te worden, dan te moeten twijfelen of men wel juist werd voorgelicht.⁴⁹⁵ Voor Veerman was een van de lessen uit het project Noord/Zuidlijn: 'Je moet als overheid waarmaken waarbij geldt; een woord is een woord. Je moet je beloftes nakomen en – mocht dit onverhoopt niet lukken – openheid van zaken geven en soms ook het boetekleed aantrekken'.⁴⁹⁶ Volgens veel betrokkenen leverde de openheid van de organisatie een belangrijke bijdrage aan het vertrouwensherstel.⁴⁹⁷ Zo verwees Algemeen Directeur Dijk naar een lekkage bij het Centraal Station, die gefilmd werd en online werd gezet. 'Deze openheid bevorderde volgens mij het vertrouwen in de betrokken projectorganisatie bij alle betrokken belanghebbenden. In de veelal 'gesloten' bouwwereld was dit een opmerkelijke ontwikkeling'.⁴⁹⁸ Ook bij een incident aan de geplaagde Vijzelgracht in 2012 was de projectorganisatie open over wat was misgegaan en bood men via (sociale) media continu updates. De omgeving reageerde positief op deze houding.⁴⁹⁹ Voor Dijk was dit incident een voorbeeld van het gekantelde

⁴⁸⁶ Commissie Sorgdrager 2005, p. 11.

⁴⁸⁷ Commissie Veerman 2009, p. 27.

⁴⁸⁸ *Rapport van de Enquêtecommissie Noord/Zuidlijn* 2009, p. 53-54.

⁴⁸⁹ Gemeentelijke Ombudsman 2008; Gemeentelijke Ombudsman 6 maart 2009.

⁴⁹⁰ Herikhuisen 2015, p. 57-58, 104.

⁴⁹¹ Wiebes 2014; *Samenwerking met bedrijfsleven* 2010; *Tegemoetkomingsregelingen ondernemers* 2010.

⁴⁹² Sheerazi 2012.

⁴⁹³ *Overzicht communicatie met Raadscommissie en omgeving* 2010; *Tweezijdig boren Noord/Zuidlijn* 2010.

⁴⁹⁴ Detmar & Sheerazi 2009, p. 6.

⁴⁹⁵ Stichting Gijzelgracht 2009, p. 14.

⁴⁹⁶ Van Bers 2018.

⁴⁹⁷ Baetens 2012, p. 18; Interviews betrokkenen 2019.

⁴⁹⁸ *Nekbrekers* 2019, p. 37.

⁴⁹⁹ *Verslag 138 BCU Vijzelgracht* 2012; 'Vijzelgracht blijkt praktijklab omgevingsmanagement', *De Verdieping*, COB december 2012.

beeld op het project: ‘juist als het spannend wordt in het project’⁵⁰⁰ is openheid belangrijk.

Volgens betrokkenen kwam deze communicatiestrategie niet voort uit literatuur, maar uit *gut feeling*: de projectorganisatie had, mede door het advies van de commissie Veerman, het idee dat men niet langer gesloten kon functioneren.⁵⁰¹ De openheid kon volgens Directeur Omgeving Detmar alleen tot stand worden gebracht als deze vanuit de hele organisatie werd gedragen: ‘Wij hebben de openheid en de transparantie die we naar buiten toe wilden betrachten, intern doorgevoerd. Als je de risico’s buiten wilt delen, moet je intern een cultuur creëren waarin het benoemen van risico’s als positief wordt ervaren in plaats van het zoveelste gezanik over iets wat nu toch echt afgehandeld is.’⁵⁰²

Mede naar aanleiding van de Noord/Zuidlijn is de gemeente met een herziene Regeling Risicovolle Projecten gekomen, waarin onder meer wordt vereist dat bij bepaalde door de gemeenteraad vastgestelde projecten tegenspraak van tevoren wordt georganiseerd en risico’s vooraf worden uiteengezet en gecommuniceerd.⁵⁰³ Op deze wijze probeerde men de opgedane kennis over de waarde van openheid te verankeren binnen de gemeente.

6.6.5 Onafhankelijkheid

Het inschakelen van onafhankelijke kennis kan bijdragen aan het gevoel van rechtvaardigheid bij gedupeerden. Als de gemeente het principe van onafhankelijkheid zou willen toepassen in haar schadebeleid, kan zij gebruikmaken van onafhankelijke experts, en in het schadebeleid een mogelijkheid tot toegankelijke rechtsbescherming bieden.

6.6.5.1 Onafhankelijke experts

De bouwschadevergoeding, nadeelcompensatie en (later) financiële tegemoetkomingen werden namens het college van B&W verstrekt door het Schadebureau. Ook de casco-/funderingsonderzoeken, op basis waarvan omwonenden van het metrotracé in aanmerking konden komen voor de bijdrageregeling, werden uitgevoerd door het Schadebureau. Dit Schadebureau was krachtens de Schaderegeling uit 1996 opgericht als onafhankelijke instantie zodat schadeclaims ‘efficiënt en rechtvaardig’⁵⁰⁴ konden worden afgehandeld. Volgens Van Manen bleek in de aanloop van het project ‘veel wantrouwen bij burgers en ondernemers te bestaan in de richting van het gemeentebestuur en de gemeentelijke organisatie. Zeker ten aanzien van de afhandeling van schadeclaims was men er niet gerust op dat de projectorganisatie hier op een goede wijze mee zou omgaan’;⁵⁰⁵ de gemeente koos daarom voor een onafhankelijk Schadebureau. De Commissie Veerman had aanbevolen om het Schadebureau minder onafhankelijk te maken zodat de gemeente

500 Dijk, *Het Parool* 20 juli 2018.

501 Interviews betrokkenen 2019.

502 *Nekbrekers* 2019, p. 28.

503 *Gemeentebled* 2011, afd. 1, nr. 541.

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

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

en de projectorganisatie beter konden sturen⁵⁰⁶ en ook Stichting Gijzelgracht signaleerde dat de scheiding tussen de organisaties soms ‘averechts’⁵⁰⁷ werkte. De minister van V&W gaf de gemeente echter gelijk dat een onafhankelijk Schadebureau ‘de schijn van belangenverstrengeling’⁵⁰⁸ beter kon voorkomen.

De onafhankelijke positie werd op prijs gesteld door gedupeerden: ‘het Schadebureau Noord/Zuidlijn is gericht op een objectieve afhandeling van schade en nadeelcompensatie’;⁵⁰⁹ ‘De onafhankelijkheid van de schadeorganisatie (Schadebureau/Schadecommissie) gaf zowel de bouwers als de schadebehandelaars voldoende handelingsrepertoire en manoeuvreerruimte.’⁵¹⁰ Medewerkers van het Schadebureau konden communiceren dat hun enige belang was om schadeverzoeken goed en spoedig af te handelen, daar zij geen betrokkenheid hadden bij de projectorganisatie.⁵¹¹ Omdat de schadevergoedingen uit het projectbudget kwamen, zou het verleidelijk zijn om te bezuinigen of geld toe te stoppen als goedmaker; via de onafhankelijkheid kon zorgvuldig(er) met publiek geld worden omgegaan, aldus het Schadebureau.⁵¹² Het Schadebureau deed bij het beoordelen van de bouwschadeclaims rondom de verzakkingen beroep op externe schade-experts, ‘[o]ok in de gevallen waar dat normaliter niet nodig geacht zou worden’;⁵¹³ onafhankelijkheid was voor het bureau op meerdere vlakken van groot belang.

Naast het Schadebureau was een onafhankelijke Schadecommissie aangesteld om te adviseren over nadeelcompensatieclaims.⁵¹⁴ Toen de rekenkamer aanraade om de Schadecommissie af te rekenen op doorlooptijden, stelde de wethouder dat hij normering niet vond passen bij de ‘onafhankelijke positionering’⁵¹⁵ van de Schadecommissie. Ook de onafhankelijkheid van de Schadecommissie werd derhalve zorgvuldig bewaakt door de gemeente en werd gezien als belangrijker dan een voortvarende houding; dit laatste wordt bestreden in verschillende evaluaties, waar men kritisch bleef over de lange tijdsduur en transactiekosten van de Schadecommissie.⁵¹⁶

Binnen het pakket aan leefbaarheidsmaatregelen werd geen gebruik gemaakt van externe deskundigen; deze maatregelen werden door de projectorganisatie vormgegeven en uitgevoerd. De omgevingsmanagers waren verbonden aan de Dienst Noord/Zuidlijn, maar werden goed gewaardeerd en hun (on)afhankelijkheid kwam niet aan bod in evaluaties.

Tot slot werd ook binnen andere onderdelen van de projectorganisatie gehecht aan onafhankelijkheid. De bewonersoverleggen verliepen beter onder een onafhankelijke voorzitter die tevens actiepunten kon controleren.⁵¹⁷ Bij de herbezin-

506 Doeswijk & Jansen, *De VijzelCourant* oktober/november 2011, p. 9.

507 Stichting Gijzelgracht 2012, p. 3.

508 ‘Onderzoek Rijkswaterstaat naar de implementatie van de gemeente Amsterdam van de aanbevelingen van de Commissie Veerman’ 2010.

509 Gemeentelijke Ombudsman 3 december 2009, p. 1-2.

510 Grinwis, Hooyman & Van Kesteren 2015, p. 20.

511 Van Manen, *BR* 2003; Interviews betrokkenen 2019.

512 Gemeentelijke Ombudsman 3 december 2009, p. 12; Interviews betrokkenen 2019.

513 *Verslag 2e halfjaar 2008 Schadebureau Noord/Zuidlijn* 2009, p. 12.

514 *Gemeentebled* 2000, afd. 3, nr. 392.

515 Bestuurlijke reactie college van B&W in Meindersma 2008.

516 Rekenkamer Amsterdam 2006; Stichting Gijzelgracht 2009; Grinwis, Hooyman & Van Kesteren 2015.

517 Projectbureau Noord/Zuidlijn december 2007, p. 2; Baetens 2012, p. 34.

ning van het project in 2009 werd kort een zogenaamde Verbindingsregisseur ingeschakeld, om vanuit een onafhankelijke positie de relatie tussen burgers en bestuur rond de Noord/Zuidlijn te verbeteren.⁵¹⁸ Na het advies van de Commissie Veerman werd tevens een onafhankelijk Projectcommissariaat ingesteld met Veerman als voorzitter.⁵¹⁹ Dat functioneerde als een soort raad van commissarissen⁵²⁰ en bewaakte de voortgang van het project, adviseerde zowel het college van B&W als de Projectdirecteur gevraagd en ongevraagd, en kon het college inschakelen als men het oneens was met de handelwijze van de projectorganisatie of de projectdirecteur.⁵²¹ Het was een ‘countervailing power’ dat hielp bij ‘scopebewaking, projectbeheersing’⁵²² en ook de projectorganisatie hielp verantwoording af te leggen richting het gemeentebestuur.⁵²³ Het Projectcommissariaat was mede geïnitieerd door de omgeving⁵²⁴ en de betrokkenheid van Veerman die veel *goodwill* had opgebouwd zorgde voor gezag en een empathisch gezicht richting de omgeving.⁵²⁵

6.6.5.2 Toegankelijke rechtsbescherming

Het merendeel van de schadevergoedingsregelingen kende toegankelijke rechtsbescherming. De casco-/funderingsregeling, nadeelcompensatieverordening en tegemoetkomingsregeling werkten via aanvragen, waarop door het college van B&W zou worden besloten. Dergelijke besluiten waren Awb-besluiten, en dus stond de reguliere bestuursrechtelijke procedure rond bezwaar en beroep open. Aangezien de praktische leefbaarheidsmaatregelen bestonden uit feitelijke handelingen was geen sprake van besluiten, en dus ook niet van rechterlijke toetsing via het bestuursrecht. Wel zou uiteraard een mogelijkheid zijn om de (vormgeving van de) leefbaarheidsmaatregelen aan te vechten bij de civiele rechter als onrechtmatige daad. Ook de vergoeding van bouwschade kon op civielrechtelijke wijze worden aangevochten.

Er lijkt echter weinig gebruik te zijn gemaakt van de mogelijkheden tot rechterlijke toetsing. Het relatief kleine aantal juridische procedures⁵²⁶ binnen het project Noord/Zuidlijn was volgens projectorganisatie en omwonenden deels te danken aan het succesvolle omgevingsmanagement via de leefbaarheidsmaatregelen en tegemoetkomingen.⁵²⁷ Het Schadebureau bereikte bijvoorbeeld via goed overleg met actiegroep de Bovengrondse dat zij juridische tegenstand zou laten varen als een veiligheidsonderzoek werd uitgevoerd.⁵²⁸ Daarnaast

518 *Omgevingsstimulering en Verbindingsregie* 2010; *Tegemoetkomingsregelingen ondernemers* 2010. De functie werd in 2010 opgeheven: Stichting Gijzelgracht 2011, p. 5.

519 *Reglement van het Projectcommissariaat voor de Noord/Zuidlijn* 2009; ‘Veerman gaat NZ-lijn bewaken’, *Het Parool* 9 september 2009; *Gemeenteblad* 2019, afd. 1, nr. 1180.

520 ‘Veerman gaat NZ-lijn bewaken’, *Het Parool* 9 september 2009; Interviews betrokkenen 2019.

521 *Instellingsbesluit Projectcommissariaat* 2009.

522 *Nekbrekers* 2019, p. 30.

523 Raats, *Neerlands Diep* 28 april 2016.

524 *Verslag 107 BCU Vijzelgracht* 2009.

525 Interviews betrokkenen 2019.

526 41 bezwaarschriften en 16 beroepsprocedures en 7 hoger beroepsprocedures rondom de nadeelcompensatieverordening: Van Velsen 2014, p. 2; over de tegemoetkomingen werd slechts eenmaal geprocedeerd: Van Velsen 2014, p. 4; volledige cijfers over beroepsprocedures ontbreken helaas, daar niet alle Nederlandse rechtpraak openbaar wordt gemaakt.

527 *Kwartaalverslag nr. 57 over het tweede kwartaal 2008* 2008, p. 16; Herikhuizen 2015, p. 56, 61, 65, 102, 109.

528 Baetens 2012, p. 129.

bestond onder betrokkenen scepsis over het soelaas dat een rechter kon bieden. Volgens sommigen stond de gemeente juridisch zo sterk, dat men het als ondernemer of omwonende zelden zou redden in een procedure. Enkele gedupeerden gaven aan geen bezwaar in te stellen tegen nadeelcompensatiebesluiten, omdat zij de procedure al te lang vonden duren, en niet (nog langer) met het bestuursorgaan in gesprek wilden.⁵²⁹ Ook was men huiverig over de vijandige relatie die procederen kan opwekken tussen partijen⁵³⁰ en voelden ondernemers zich geïntimideerd door de Schadecommissie, die bestond uit oud-rechters.⁵³¹ Belangenvertegenwoordigers en het Schadebureau spanden zich in om te voorkomen dat rechterlijke toetsing nodig zou zijn en probeerden claims minnelijk en naar tevredenheid af te handelen en ondernemers goed voor te bereiden op gesprekken met de Schadecommissie. Men zocht, als het niet om schade ging, ook wel contact met het Projectcommissariaat om te interveniëren zodat deze als informele beroepsinstantie op kon treden.⁵³² Er lijkt in de casus dus in de praktijk voornamelijk naar het voorkomen van ofwel het bieden van alternatieven voor rechtelijke toetsing te zijn gezocht.

6.6.6 Voortvarendheid

Hoewel het belangrijk is dat schadebeleid als zorgvuldig en rechtvaardig wordt ervaren, hebben gedupeerden ook een behoefte aan afsluiting: de afhandeling van schade dient niet oneindig voort te duren. Als de gemeente aandacht zou willen besteden aan het principe van voortvarendheid in schadebeleid, kan zij zorgdragen voor (naleving van) redelijke termijnen; bij schadevaststelling gebruikmaken van standaardisering; en een duidelijk tijdspad uitzetten en naleven voor het schadebeleid als geheel.

6.6.6.1 Redelijke termijnen

Rond de termijnen zien we een diffuus beeld in de verschillende onderdelen van het schadebeleid. De kentering in het project in 2009 betekende voor de afhandeling van bouwschade, nadeelcompensatie en zelfs de leefbaarheidsmaatregelen dat spoediger werd uitgekeerd en uitgevoerd.

Een van de aanbevelingen van de Commissie Veerman in 2009 was gericht op doorlooptijden: '[v]ersnel de procedures van schadeopneming, schadeherstel en schadevergoeding'.⁵³³ Kleine claims zouden zo veel mogelijk informeel moeten worden afgehandeld, waardoor ook kon worden bespaard op deskundigen en procedures. Hiernaast raadde de commissie betere bevoorschotting aan en kwam zij met het idee van een 'vliegende brigade' voor de afhandeling van bouwschade.

⁵²⁹ Rekenkamer Amsterdam 2006, p. 53.

⁵³⁰ Interviews betrokkenen 2019.

⁵³¹ Grinwis, Hooyman & Van Kesteren 2015, p. 16, 21; Stichting Gijzelgracht 2009; Stichting Gijzelgracht 2012, p. 5.

⁵³² Interviews betrokkenen 2019.

⁵³³ Commissie Veerman 2009, p. 28.

Medio 2010 waren deze aanbevelingen opgevolgd waardoor de snelheid van de bouwschadeafhandeling was verbeterd.⁵³⁴

De casco-/funderingsregeling werd ingevoerd om een voortvarende project-uitvoering te bewerkstelligen.⁵³⁵ De regeling kende relatief simpele termijnen: de eerste helft van de bijdrage werd betaald binnen een maand nadat de offertes door de gemeente waren geaccordeerd, en de tweede helft werd overgemaakt binnen een maand nadat de facturen door de gemeente waren geaccordeerd.⁵³⁶

Rond de nadeelcompensatie bleek het lastig om redelijke termijnen te hantieren. De gemeente had ingezet op een snelle schadeafhandeling⁵³⁷ met termijnen waardoor de procedure hooguit een jaar zou duren.⁵³⁸ Deze termijnen werden echter niet gehaald.⁵³⁹ De regeling werd dermate zorgvuldig ingevuld en uitgevoerd door de Schadecommissie dat een procedure twee tot drie jaar duurde.⁵⁴⁰ Hoewel de gemeente probeerde de uitvoering te versnellen via mandaatverlening aan de directeur van het Schadebureau voor kleinere claims (onder de € 5.000)⁵⁴¹ en via voorschotverlening, bood dit weinig soelaas: ondernemers bleven onzeker over de uiteindelijke afrekening⁵⁴² en de verlening van voorschotten resulteerde in verminderde (advies-)capaciteit waardoor definitieve besluiten (nog) later kwamen.⁵⁴³ Toen circa 2009 meermaals bleek dat de termijnoverschrijdingen van de Schadecommissie voor ontevredenheid en inefficiëntie bleven zorgen,⁵⁴⁴ wijzigde de gemeenteraad de verordening.⁵⁴⁵ Het Schadebureau kon besluiten op een aanvraag zonder inschakeling van de Schadecommissie, als de verzoeker hiermee akkoord ging.⁵⁴⁶ Voortvarendheid moest derhalve worden afgewogen tegen zorgvuldigheid. De gemeente besloot – na externe druk – dat de zorgvuldige afhandeling van claims niet in lijn was met het doel van de nadeelcompensatieverordening, namelijk het tijdig compenseren van schadelijdende ondernemers.

Bij de uitkering van financiële tegemoetkomingen voor omwonenden had de gemeenteraad juist gekozen voor een versimpelde procedure omdat zij het ‘te omslachtig en te tijdrovend’⁵⁴⁷ achtte als omwonenden hun schadevergoeding via de bestaande schaderegeling (als nadeelcompensatie) moesten claimen. Ook hier werd de uitbetaling via termijnen na verloop van tijd coulanter: tot en met 2009 vond uitbetaling achteraf plaats; in de regeling van 2010 besloot men om deze tegemoetkoming eenmaal per zes maanden te verstrekken.⁵⁴⁸ De praktische leef-

534 ‘Onderzoek Rijkswaterstaat naar de implementatie van de gemeente Amsterdam van de aanbevelingen van de Commissie Veerman’ 2010; Interviews betrokkenen 2019.

535 *Gemeentebblad* 2000, afd. 3, nr. 386.

536 *Gemeentebblad* 2000, afd. 3, nr. 386.

537 *Gemeentebblad* 2000, afd. 3, nr. 392; *Gemeentebblad* 2000, afd. 1, nr. 393.

538 *Gemeentebblad* 2000, afd. 3, nr. 392.

539 Wendel, *ANP* 25 januari 2005; Couzy, *Het Parool* 11 februari 2005; Couzy, *Het Parool* 12 februari 2005; Rekenkamer Amsterdam 2006.

540 Rekenkamer Amsterdam 2006, p. 8.

541 *Gemeentebblad* 2006, afd. 1, nr. 438.

542 Stichting Gijzelgracht 2009, p. 9, 14.

543 Rekenkamer Amsterdam 2006, p. 8.

544 Commissie Veerman 2009, p. 26; Stichting Gijzelgracht 2009, p. 11-12; Gemeentelijke Ombudsman 3 december 2009, p. 2.

545 Mede naar aanleiding van moties: *Gemeentebblad* 2010, afd. 1, nr. 149; *Gemeentebblad* 2010, afd. 1, nr. 150.

546 *Gemeentebblad* 2011, afd. 1, nr. 577.

547 *Gemeentebblad* 2004, afd. 3A, nr. 252/628.

548 *Gemeentebblad* 2010, afd. 3A, nr. 128/294.

baarheidsmaatregelen werden zo snel mogelijk uitgevoerd en na de herbezinning van het project kregen omgevingsmanagers via mandaat de bevoegdheid om bij problemen onder € 500 zelf te handelen, voor problemen tussen € 500 en € 1.000 overleg te voeren met hun leidinggevende, en alleen voor het verhelpen van problemen die meer dan € 1.000 kosten een uitgebreidere procedure te volgen. Deze werkwijze was ingesteld ten behoeve van de ‘responsnelheid’⁵⁴⁹ en was volgens betrokkenen effectief en doelmatig.⁵⁵⁰

6.6.6.2 *Standaardisering*

Tijdens de schadeafhandeling van de Noord/Zuidlijn is meermaals gebruikgemaakt van gestandaardiseerde (ook wel forfaitaire of vaste) bedragen en vergoedingen. Zo bestond de tegemoetkomingsregeling uit forfaitaire bedragen: hoeveel men ontving werd bepaald aan de hand van het VROM-puntenstelsel⁵⁵¹ en omwonenden stelden die vergoeding op prijs.⁵⁵² Het zou ingewikkeld zijn geweest om per omwonende of ondernemer een berekening te maken van de schade door de overlast.⁵⁵³ Vanaf 2010 ontvingen ook de ondernemers deze vaste maandelijks tegemoetkoming, die zij onder meer konden inzetten om hun vaste lasten te dekken.⁵⁵⁴

In de afhandeling van nadeelcompensatieclaims is een gemêleerd beeld zichtbaar wat betreft standaardisering. Gedupeerde ondernemers waren zelden tevreden met de uiteindelijke schadeberekening en vonden de transactiekosten van de Schadecommissie te hoog.⁵⁵⁵ Gelet op de hoogte van de vergoedingen werd het echter niet verantwoordelijk geacht om hier met forfaitaire bedragen te werken⁵⁵⁶ – het Schadebureau heeft uiteindelijk zo’n € 63 miljoen aan nadeelcompensatie verstrekt,⁵⁵⁷ waarbij het totale bedrag van de leefbaarheidsmaatregelen – zo’n € 5 miljoen⁵⁵⁸ – in het niet valt. Gedupeerden klaagden ook dat de gestandaardiseerde tegemoetkoming voor deskundigenkosten in de nadeelcompensatieprocedure onvoldoende was om de werkelijke kosten te dekken.⁵⁵⁹

6.6.6.3 *Duidelijk tijdspad*

De onderdelen van het schadebeleid kenden soms onduidelijkheden wat betreft hun tijdspad. Aangezien de vergoeding van bouwschade voortvloeide uit wettelijke aansprakelijkheid, was deze vorm van schadevergoeding alleen gebonden aan de vijfjarige verjaring uit art. 3:310 BW lid 1. De casco-/funderingsregeling werd – vanuit coulance – langer ingezet dan vooraf beoogd; de ‘start bouw’ werd aangemerkt als het boren vanaf het Scheldeplein in 2011, terwijl de bouw op vele

⁵⁴⁹ Detmar & Sheerazi 2009, p. 3.

⁵⁵⁰ Interviews betrokkenen 2019.

⁵⁵¹ *Gemeentebld* 2006, afd. 3A, nr. 155/310; *Gemeentebld* 2008, afd. 3A, nr. 199/501; *Gemeentebld* 2010, afd. 3A, nr. 128/294.

⁵⁵² Herikhuizen 2015.

⁵⁵³ *Gemeentebld* 2010, afd. 3A, nr. 128/294.

⁵⁵⁴ Interviews betrokkenen 2019.

⁵⁵⁵ Grinwis, Hooyman & Van Kesteren 2015, p. 16.

⁵⁵⁶ Interviews betrokkenen 2019.

⁵⁵⁷ Grinwis, Hooyman & Van Kesteren 2015, p. 20.

⁵⁵⁸ Herikhuizen 2015, p. 38.

⁵⁵⁹ Rekenkamer Amsterdam 2006, p. 9.

andere locaties al jarenlang gaande was.⁵⁶⁰ Verzoeken tot nadeelcompensatie konden worden ingediend tot een jaar na ingebruikname van de metrolijn,⁵⁶¹ maar het Schadebureau heeft bij de voltooiing van ondergrondse bouwactiviteiten in 2015 geprobeerd om nog lopende nadeelcompensatieverzoeken zo spoedig mogelijk via voorstellen aan ondernemers af te ronden.⁵⁶² Rondom hetzelfde moment zijn ook de tegemoetkomingsregelingen en de leefbaarheidsmaatregelen tot een natuurlijk einde gekomen.⁵⁶³ De herinrichting van de omgeving bovengronds bleef overigens nog jaren voortduren onder de noemer de Rode Loper.⁵⁶⁴

Het grotere probleem binnen de casus aanleg van de Noord/Zuidlijn was echter dat het tijdspad van de aanleg allesbehalve helder was voor de omgeving. Dit gaf de gemeente en de projectorganisatie pas echt toe naar aanleiding van het advies van de Commissie Veerman.⁵⁶⁵ Omdat het project steeds uitliep, ontstond ook langer schade dan verwacht, wat het vertrouwen in de overheid geen goed zal hebben gedaan – verwachtingen werden immers niet nagekomen. Na het advies van de Commissie Veerman vond een kentering plaats, waardoor het nieuw uitgestippelde tijdspad vrijwel helemaal (met een paar maanden uitloop⁵⁶⁶) werd gevolgd. Pas toen men naar aanleiding van dat advies open was over de uiteindelijke vertraging in het project, kreeg de omgeving het idee te weten waar zij aan toe was. Ook sceptische betrokkenen konden anno 2017-2018 zien dat de metrolijn eindelijk, grotendeels in lijn met de beloftes volgend op het advies van de Commissie Veerman, was afgebouwd.

6.6.7 *Terugblik: toepassing van principes van vertrouwenwekkend schadebeleid*

Via de toepassing van mijn theoretisch kader heb ik mij gericht op de mate waarin de zes principes en zeventien onderliggende beleidsinstrumenten te herkennen zijn in de onderdelen van het schadebeleid, en in hoeverre hun aan- of afwezigheid effect lijkt te sorteren op tevredenheid en vertrouwen van gedupeerden. In tabel 6.1 wordt schematisch op hoofdlijnen weergegeven in hoeverre in de casus aanleg van de Noord/Zuidlijn sprake was van toepassing van deze principes en instrumenten en de mate waarin deze van invloed (positief of negatief) lijken te zijn geweest op het vertrouwen van gedupeerden.

⁵⁶⁰ *Gemeentebblad* 2011, afd. 1, nr. 385.

⁵⁶¹ *Gemeentebblad* 2011, afd. 1, nr. 577.

⁵⁶² Van Velsen 2015.

⁵⁶³ Van Velsen 2015.

⁵⁶⁴ 'Rode Loper moet visitekaartje Amsterdam worden', *Het Parool* 3 december 2008; Huisman, *Het Parool* 17 februari 2017.

⁵⁶⁵ *Gemeentebblad* 2009, afd. 1, nr. 385.

⁵⁶⁶ 'Noord/Zuidlijn gaat pas rijden in 2018', *Het Parool* 8 juli 2016.

Principes en instrumenten	Analyse schadebeleid op hoofdlijnen
 Erkenning	Na Commissie-Veerman geboden door ruimhartige aanpak gekoppeld met ruimer financieel en organisatorisch mandaat. Het toepassen van het principe leek tevredenheid en vertrouwen te verhogen.
<i>Verantwoordelijkheid schadebeleid</i>	Kaders waren voor de bouw aanwezig, maar vooral de toegepaste ruimhartigheid vanaf 2009 stemde tevreden en wekte vertrouwen.
<i>Excuses</i>	Niet aangeboden, inzet projectorganisatie en omwonenden was 'geen woorden maar daden'. Afwezigheid lijkt niet veel invloed op tevredenheid of vertrouwen te hebben gehad.
<i>Financiële bijdrage</i>	Gemeente droeg vrijwel alle financiële lasten. Vooral ruimhartige schadevergoeding via nadeelcompensatie en tegemoetkomingen na 2010 worden door ondernemers en omwonenden gewaardeerd. Zij gaven aan meer tevreden te zijn en het leek vertrouwen te herstellen.
<i>Bewijslastverdeling</i>	Invoering omgekeerde bewijslast werd ervaren als positief signaal van ruimhartigheid. Het instrument leek te resulteren in meer tevredenheid en vertrouwen over de aanpak van de projectorganisatie.
 Participatie	Gecreëerde dialoog tussen overheid en burger droeg bij aan wederzijds begrip en herstel vertrouwen.
<i>Inspraakmogelijkheden</i>	Na Veermanadvies sterk ingezet op dialoog en co-creatie. Resulteerde in meer draagvlak, tevredenheid en vertrouwen.
<i>Consensus</i>	Geen consensus gezocht, wel ingezet op tegenspraak. Gebrek aan zoeken naar consensus lijkt beperkt effect op tevredenheid en vertrouwen te hebben; tegenspraak en inspraakmogelijkheden leken al relatief tevreden te stellen.
 Begrijpelijkheid	Vanaf begin schadebeleid aandacht voor duidelijkheid in opzet, maar beste begrip werd gerealiseerd nadat persoonlijke relaties waren opgebouwd via loket en begeleiding. Dat zorgde voor meer tevredenheid en vertrouwen onder omwonenden en ondernemers.
<i>Onderbouwing beleidskeuzes</i>	Regelgeving was niet altijd duidelijk voor gemiddelde burger; uitbreiding van schadebeleid na Veerman werd beter onderbouwd, wat leek te resulteren in meer tevredenheid en vertrouwen.
<i>Gerichte communicatie</i>	Was aanvankelijk vooral formalistisch maar gedurende project werden relaties met omgeving opgebouwd waardoor direct werd gecommuniceerd met doelgroepen, wat tevredenheid en vertrouwen leek te verhogen.
<i>Begeleiding</i>	Vooraf na Veermanadvies verzorgden Schadebureau en omgevingsmanagers persoonlijke begeleiding, waar gedupeerden zeer tevreden over waren en wat positieve effecten op vertrouwen had.
<i>Eénloketgedachte</i>	Schadebureau was opgericht als centraal loket en zijn dienstverlening werd goed gewaardeerd; dit zorgde voor veel tevredenheid en vertrouwen in de aanpak van de gemeente.
 Openbaarheid	Veermanadvies resulteerde in strategisch inzetten transparantie, wat de geloofwaardigheid van overheid verbeterde en resulteerde in meer tevredenheid en vertrouwen.
<i>Open over totstandkoming schadebeleid</i>	Overheid maakte gebruik van reguliere kanalen om beleid en onderbouwing te publiceren. Dit leek beperkt effect te hebben op tevredenheid of vertrouwen.
<i>Open over risico's</i>	Omgeving werd eerst verrast door risico's. Na Veerman werd transparantie expliciet uitgangspunt; dit werd op prijs gesteld en wekte vertrouwen.
 Onafhankelijkheid	De onafhankelijke positie van het Schadebureau werd op prijs gesteld en resulteerde in tevredenheid en vertrouwen.
<i>Onafhankelijke expertise</i>	Veel waarde werd gehecht aan inzet onafhankelijke deskundigen en beslissers bij Schadebureau en Schadecommissie. Deze aanpak betekende relatief veel tevredenheid en vertrouwen vanuit gedupeerden.

<i>Toegankelijke rechtsbescherming</i>	Hoewel de meeste onderdelen van het schadebeleid bestuursrechtelijke rechtsbescherming kenden, werd hier beperkt gebruik van gemaakt; veel burgers probeerden gang naar rechter te voorkomen omdat zij beperkt vertrouwen hadden in de uitkomsten vanwege de positie, tijd en middelen van de gemeente. Het beperkte gebruik kan echter ook worden gezien als teken van tevredenheid en vertrouwen over het ingezette schadebeleid; <i>second opinion</i> rechter schijnbaar niet nodig.
 Voortvarendheid	Procedures duurden aanvankelijk te lang en project liep vele jaren uit wat resulteerde in ontevredenheid en wantrouwen. De wijzigingen na het Veermanadvies resulteerden in meer snelheid en tevredenheid, maar het project en de schadeafhandeling had inmiddels veel vertraging opgelopen.
<i>Redelijke termijnen</i>	Eerste jaren werden termijnen niet nageleefd wat resulteerde in frustratie; na Veermanadvies resulteerden praktische wijzigingen in meer snelheid en iets meer tevredenheid en vertrouwen, hoewel de ontstane vertraging per saldo in ergernis resulteerde.
<i>Standaardisering</i>	De uitgekeerde gestandaardiseerde tegemoetkomingen werden goed gewaardeerd, vooral toen hun toepassing werd uitgebreid. Deze (periodieke) uitkeringen resulteerden in meer tevredenheid en vertrouwen.
<i>Duidelijk tijdspad</i>	Project liep grootschalige vertraging op; na Commissie Veerman werd nieuw tijdspad geschetst en grotendeels nageleefd. De ontstane vertraging betekende echter voor gedupeerden veel ontevredenheid en wantrouwen over project.

Tabel 6.1 Analyse van de toepassing van principes en instrumenten van vertrouwenwekkend schadebeleid en in hoeverre zij succesvol lijken te zijn geweest wat betreft tevredenheid en vertrouwen van gedupeerden in de casus aanleg van de Noord/Zuidlijn.

6.7 Conclusie: Schadebeleid en vertrouwen in de casus

Hoewel de gemeente Amsterdam zich bij het besluit tot aanleg van de Noord/Zuidlijn in 1996 uitsprak voor een overzichtelijk en burgervriendelijk schadebeleid en met een Schaderegeling en centraal Schadebureau de basis legde, lijken vooral de wijzigingen na het advies van de Commissie Veerman een belangrijke bijdrage te hebben geleverd in de succesvolle, bevredigende aanpak van schade en het herwinnen van het vertrouwen van de Amsterdammers. Veerman stelde dat ruimhartigheid op zijn plek was vanwege de bijzondere, unieke, last die de omwonenden van het metrotracé moesten dragen.⁵⁶⁷ Dat betekende niet alleen een wijziging in het schadebeleid, maar ook in de institutionele context van het project. De omwonenden ervaarden erkenning van hun abnormale last via de betrokkenheid van wethouder Wiebes en burgemeester Van der Laan;⁵⁶⁸ via het besluit van de gemeenteraad om de projectorganisatie een ruim (financieel) mandaat te verlenen zodat beter naar de omgeving kon worden geluisterd via een open communicatiestrategie;⁵⁶⁹ en via de nieuwe cultuur en uitvoeringspraktijk van de projectorganisatie.⁵⁷⁰

⁵⁶⁷ *Gemeentebblad* 2010, afd. 3A, nr. 128/294; *Gemeentebblad* 2011, afd. 1, nr. 577; Hoitink, *Overheid & Aansprakelijkheid* 2010/3.

⁵⁶⁸ Interviews betrokkenen 2019.

⁵⁶⁹ *Gemeentebblad* 2009, afd. 1, nr. 385; *De Noord/Zuidlijn. Eindrapportage* 2019, p. 8.

⁵⁷⁰ *Enquêtecommissie Noord/Zuidlijn* 2009, p. 206-214; *De diepte in. Een leergeschiedenis van de drie diepe stations van de Noord/Zuidlijn* 2016, p. 50; *Nekbrekers* 2019, p. 28, 50-51.

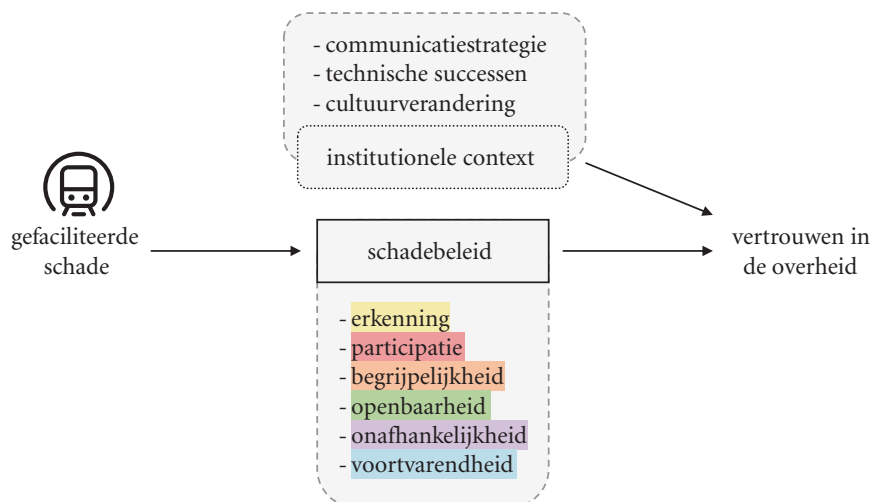
Het schadebeleid werd door omwonenden pas positief ervaren toen de gemeente een andere houding aannam, meer ruimhartigheid betrachtte en verder ging dan haar verplichtingen, in de woorden van Veerman een ‘faire behandeling ... die wordt gekenmerkt door welwillendheid, redelijkheid, snelheid, openheid en toewijding.’⁵⁷¹ De combinatie van meer vrijheid en vertrouwen vanuit politiek en bestuur richting de bedrijfsvoering van de projectorganisatie en het Schadebureau; decentralisatie en open communicatie; het faciliteren van dialoog met de omgeving; en ruimhartigheid in de schadeafhandeling resulteerden in een geleidelijk herstel van vertrouwen.

De omgeving stelde zowel de financiële als procedurele ruimhartigheid op prijs. Door aan een steeds grotere groep een maandelijks tegemoetkoming te verstrekken, erkende de gemeente voor omwonenden en ondernemers dat hun ervaren overlast niet normaal was. Via de omkering van bewijslast en de vliegende brigade, die bouwschade in natura herstelde, kreeg de omgeving het gevoel dat de gemeente haar verantwoordelijkheid nam. Door de omgeving te laten meepraten over de opzet en uitvoering van de technische en schademaatregelen en tegenstand te faciliteren, werden de oplossingen gedragen door de buurt. Omdat de projectorganisatie actief de verwachtingen manageerde en in de openbaarheid trad over risico's rond de aanleg van de Noord/Zuidlijn, werd de omgeving juist gerustgesteld. Bovendien wisten omwonenden en ondernemers dat zij altijd konden aankloppen bij bevlogen omgevingsmanagers én een onafhankelijk Schadebureau die beide via een persoonlijke benadering zo snel mogelijk problemen en schade probeerden op te lossen.

Via de lens van de zes vertrouwenwekkende principes en onderliggende beleidsinstrumenten uit mijn theoretisch kader is te concluderen dat de overheid in kwestie, de gemeente, veel onderdelen hiervan succesvol heeft weten in te zetten. De gemeente heeft onder de noemer *erkenning* een rol gespeeld in de opzet van het schadebeleid, en financieel bijgedragen aan de schadevergoeding via de subsidieregeling voor casco- en funderingsherstel, de verordening nadeelcompensatie en planschade, de tegemoetkomingsregeling en de leefbaarheidsmaatregelen. Ook heeft de gemeente enige *participatiemogelijkheden* gerealiseerd in de schadeafhandeling, en het proces van schadeafhandeling *begrijpelijk* gemaakt door één loket in te richten, bewoners actief te begeleiden, en gericht met gedupeerden te communiceren. Hiernaast is de gemeente in de *openbaarheid* getreden over de totstandkoming van het schadebeleid en vooral over de risico's rond de aanleg van de Noord/Zuidlijn. Het Schadebureau opereerde *onafhankelijk* van de projectorganisatie en er was binnen de regelingen een mogelijkheid voor bestuursrechtelijke toetsing, hoewel hier relatief weinig gebruik van werd gemaakt. De schadeafhandeling verliep aardig *voortvarend* via redelijke termijnen en de gemeente communiceerde over het tijdsplan van het project en het bijbehorende schadebeleid. Een instrument is deels zichtbaar: de gemeente lijkt de keuzes in het proces van schadeafhandeling weinig expliciet naar haar burgers te hebben onderbouwd. Twee instrumenten lijken afwezig in de casus: de gemeente heeft

571 Commissie Veerman 2009, p. 27.

geen excuses aangeboden of consensus met stakeholders geprobeerd te bereiken, maar zich op inspraakmogelijkheden en georganiseerde tegenspraak gericht.



Figuur 6.5 Schematische weergave van de analyse van het schadebeleid rond de aanleg van de Noord/Zuidlijn via toepassing van mijn theoretisch kader van vertrouwenwekkend schadebeleid, rekening houdend met de institutionele context.

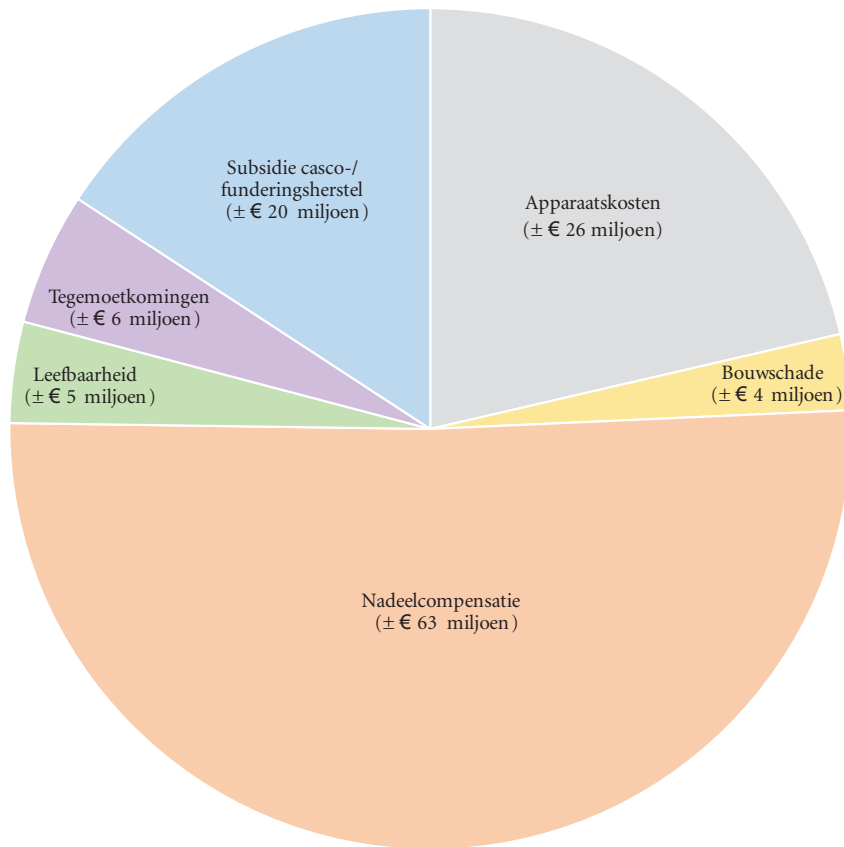
Belangrijke kanttekening blijft dat de meeste van deze principes pas gaandeweg aan het schadebeleid zijn toegevoegd. Eigenlijk waren vooral de (financiële) erkenning en het onafhankelijke loket vanaf het begin aanwezig. De gewaarwording van de andere principes is te identificeren vanaf 2009, als de gemeente een herstart van het project heeft ingezet. Hoewel sommige principes ‘op papier’ misschien al wel aanwezig waren, ervaren de gedupeerden het beleid van de gemeente (nog) niet als ruimhartig, en (dus) niet als vertrouwenwekkend. Veel valt of staat bij de uitvoering van het schadebeleid, en de houding van de organisatie(s) die dit uitvoeren. Volgens diverse bronnen waren het vooral de principes participatie en openbaarheid die bijdroegen aan de kentering in het vertrouwen. Tegelijkertijd benadrukten betrokkenen dat het relatieve succes van het project Noord/Zuidlijn juist tot stand kwam door de samenhang tussen de verscheidene maatregelen.⁵⁷²

Tijdens de aanleg van de Noord/Zuidlijn heeft een leerproces plaatsgevonden binnen de projectorganisatie, waardoor het project en het schadebeleid als steeds vertrouwenwekkender werd ervaren. Niet voor niets staat men in de eindrapportage van het project stil bij de les: ‘Wees een geloofwaardige, betrouwbare overheid’, uitgewerkt via de adagia ‘Eerlijk zijn over tijd en geld: betrouwbaar, efficiënt en fair;’ en ‘Niet te vroeg beginnen: investeer in de relatie met de omgeving’.⁵⁷³ De herstart van het project in 2009 heeft gezorgd voor een terugkeer

⁵⁷² Herikhuisen 2015, p. 60, 110.

⁵⁷³ Gemeente Amsterdam 2019, p. 52.

van vertrouwen. De verzakkingen en de daaropvolgende adviezen boden de projectorganisatie de ruimte, tijd en geld om het anders aan te pakken. Daarbij moet worden opgemerkt dat het schadebeleid in totaal zo'n € 124 miljoen bedroeg (zie ook figuur 6.6), een kleine 4% van de € 3,1 miljard die het project in totaal behelsde.⁵⁷⁴ De door mij bestudeerde principes van het schadebeleid hebben een rol gespeeld in het herstel van vertrouwen, vooral participatie en openbaarheid, maar ook de bredere communicatiestrategie en omgevingsmanagement, de gewijzigde opzet en cultuur van de projectorganisatie, en het feit dat de Noord/Zuidlijn eindelijk rijdt en dat er geen grote verdere problemen in de aanleg zijn geweest. Volgens de metrowet van journalist Henk Hofland: 'elke metro is mislukt totdat hij rijdt.'⁵⁷⁵



Figuur 6.6 Kosten van het schadebeleid rond de aanleg van de Noord/Zuidlijn.⁵⁷⁶

⁵⁷⁴ Gemeente Amsterdam 2019, p. 6.

⁵⁷⁵ Soetenhorst 2018.

⁵⁷⁶ Vergoedingen voor bouwschade, nadeelcompensatie, tegemoetkomingen, en apparaatskosten: Grinwis, Hooyman & Van Kesteren 2015, p. 12; leefbaarheid: Herikhuisen 2015, p. 38; casco-/funderingsherstel: *Gemeentebld* 2000, afd. 1, nr. 386; *Gemeentebld* 2006, afd. 1, nr. 245. NB: Een additionele ruime € 6 miljoen aan bouwschade is verhaald op de verzekering: Grinwis, Hooyman & Van Kesteren 2015, p. 13; de kosten van de verzekeringen zijn in dit overzicht niet meegenomen.

Aan het begin van het project leefde de projectorganisatie nog (te) veel in een eigen technische en juridische werkelijkheid. Illustratief is de gedupeerde die naar de bouwkeet ging toen zijn huis verzakte, maar een ongeïnteresseerde aannemer aantrof die zich niet kon voorstellen en weigerde te geloven – vanuit zijn technische, ‘objectieve’ werkelijkheid – dat de waterlekkages konden leiden tot een verzakking van zijn huis, waardoor hij de bouwkeet niet verliet om zelf een kijkje te nemen.⁵⁷⁷ Tunnelvisie. Als het budget op scherp staat, is (geld voor) ‘omgeving’ vaak bijzaak.⁵⁷⁸ De verzakkingen en de daaropvolgende adviezen boden projectorganisatie en Schadebureau de ruimte, tijd en het geld om het anders aan te pakken, met een open blik en uitgestrekte hand richting de omgeving. De Noord/Zuidlijn is daarmee een voorbeeld van hoe een weloverwogen bestuurlijk en financieel mandaat kan resulteren in een gewaardeerd en betrouwbaar overheidsproject.

Het lerende effect van de Noord/Zuidlijn lijkt binnen de gemeente Amsterdam echter tegen te vallen. Het voordeel dat de Noord/Zuidlijn had via haar bijzonderheid – door de unieke opzet van het project kon zij de ruimte, tijd en het geld krijgen om succesvol en ruimhartig te worden afgerond – betekent tevens dat die aanpak niet overal wordt toegepast. Dit ondanks het feit dat de gemeente inzette op kennisborging⁵⁷⁹ en dit een van de doelen van de in 2012 opgerichte Dienst Metro maakte.⁵⁸⁰ Gijzelgracht signaleerde dat het leereffect beperkt bleek.⁵⁸¹ In de evaluatie van het Schadebureau werd gewaarschuwd: ‘Het verlies zal dan liggen in de vermoedelijk meer afstandelijke en vormelijke wijze waarop de gemeentelijke organisatie bij schadezaken omgaat met bewoners en belanghebbenden bij grote projecten.’⁵⁸² Volgens de *second opinion* bij de eindrapportage uit 2019 werkt de kennisoverdracht tot dan toe ‘primair omdat de NZL’ers zich (ook informeel) inspannen voor andere projecten. Aangezien bij de NZL veel gebruik is gemaakt van inhuur, leidt dit logischerwijs tot het risico dat deze inzet in de toekomst niet vanzelfsprekend is.’⁵⁸³ Gezien de successen die door de kentering van de aanleg van de Noord/Zuidlijn kunnen worden aangewezen, zou het zonde zijn als de gemeente zo haar opgebouwde wijsheid verspeeld.

577 Soetenhorst 2018, p. 202; Interviews betrokkenen 2019.

578 Baetens 2012, p. 57-58, 84.

579 Zoals ook blijkt uit de uitgave E.E. van der Laan, *Lessen uit de Noord/Zuidlijn*, Gemeente Amsterdam 2011; Motie T Gemeenteraad 11 juli 2019.

580 Gemeente Amsterdam 2019, p. 49.

581 Stichting Gijzelgracht 2016; Stichting Gijzelgracht 2018; Doeswijk, *De VijzelCourant* februari/maart 2016, p. 2.

582 Grinwis, Hooyman & Van Kesteren 2015, p. 22.

583 Van der Bilt, Gerdes & Minderhoud 2019, p. 2.