



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).

9 | Vergelijkende analyse

9.1 Inleiding

Omwille van het algemeen belang voeren overheden projecten uit die schade toebrengen aan groepen burgers. In Nederland is het vanwege de bevolkingsdichtheid moeilijk om een schop in de grond te steken voor (grootschalige) infrastructurele projecten, zonder dat hier iemand last van heeft. Het komt regelmatig voor dat (een deel van) de samenleving dermate veel profijt heeft van een project dat de overheid in haar belangenafweging concludeert dat schade voor een bepaalde groep burgers te rechtvaardigen valt. Het kan daarbij gaan om allerlei vormen van schade. Er kan fysieke schade optreden, maar ook immateriële schade of gevolgschade komt voor, bijvoorbeeld als mensen psychologische effecten ondervinden van projecten, of hun woning of buurt minder aantrekkelijk wordt om te wonen. Bovendien wordt het vertrouwen dat burgers in hun overheid hebben potentieel geschaad, omdat de overheid toestaat dat zij schade lijden.

Als schade optreedt, moet worden bepaald hoe daarmee om te gaan. In veel projecten is de overheid niet direct de schadeveroorzakende partij, maar heeft zij een faciliterende rol gespeeld: zij heeft een private partij toegestaan om schade te veroorzaken. In dit soort projecten ontstaan al snel complicaties rond de verdeling van de schadelast en is het niet altijd duidelijk welke rol de overheid in de schadeafhandeling zal vervullen. Vanwege de verschillende schadesoorten die kunnen optreden wordt veelal een pakket aan maatregelen ingezet: regelingen voor afhandeling van fysieke schade, maar ook gevolgschade, immateriële schade, of leefbaarheidsmaatregelen. In mijn onderzoek richt ik mij op de vraag hoe dit schadebeleid vertrouwenwekkend kan worden vormgegeven. Immers, het herstel van vertrouwen in de overheid na gefaciliteerde schade bij grootschalige infrastructurele projecten is een wens van veel bestuurders en belangrijk voor een langdurige positieve relatie tussen burger en overheid.

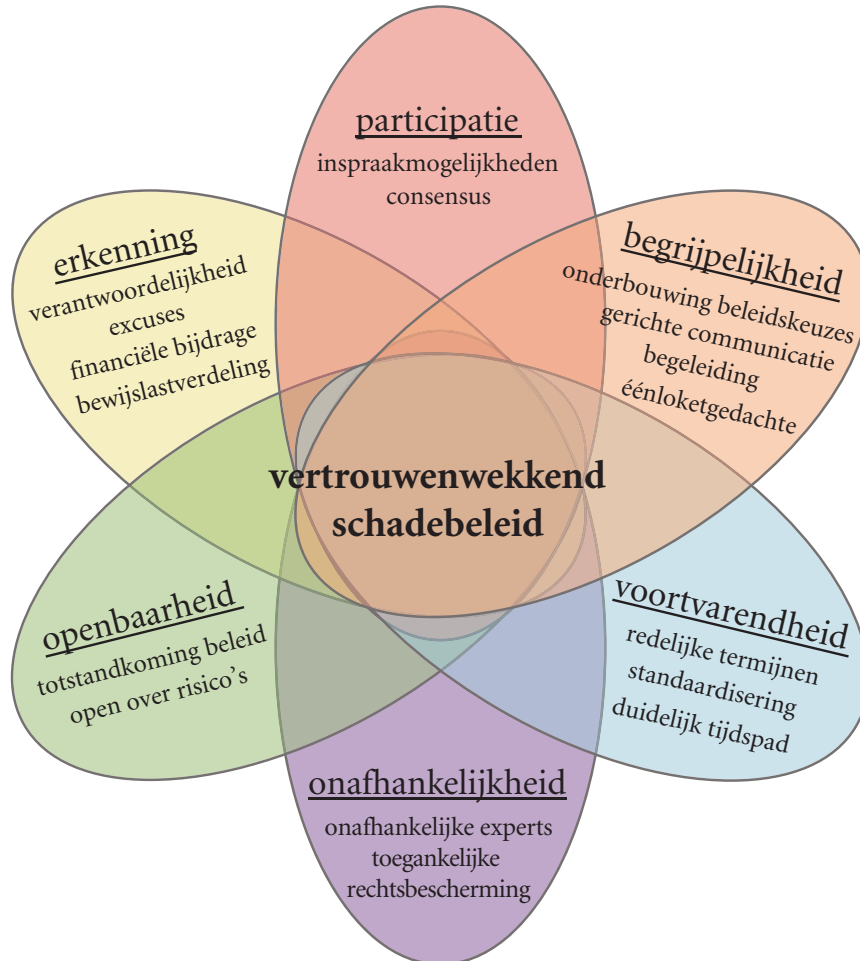
Die positieve relatie is belangrijk, want een gebrek aan vertrouwen in de overheid leidt tot erosie van de legitimiteit van de instituties die die overheid vormen. Vertrouwen in de overheid ondersteunt onze democratie: in ons politieke systeem is vertrouwen in de verschillende (politieke) instituties nu eenmaal nodig om mensen betrokken te houden, zodat zij blijven stemmen, zich verkiesbaar stellen, en op andere wijzen politiek actief blijven. Bovendien blijkt dat vertrouwen in instituties zoals de wetgever, politie of de rechter ervoor zorgt dat burgers aanwijzingen van autoriteiten opvolgen, oftewel: vertrouwen in de overheid zorgt voor betere gehoorzaamheid van burgers, een gemakkelijkere handhaving van de wet, en ondersteunt onze rechtsstaat.

Dit onderzoek zoekt naar vertrouwenwekkend beleid richting de gedupeerde groep burgers. Als het vertrouwen van de gedupeerden kan worden herwonnen, heeft dit bovendien een mogelijk positief effect of positieve uitstraling op andere burgers doordat hun ervaringen worden gedeeld, bijvoorbeeld geportretteerd in media of via netwerken.

Momenteel is de aanpak van schade via schadebeleid, inclusief de bestudering daarvan, vooral disciplinair ingestoken. Schadeafhandeling wordt primair als juridisch onderwerp behandeld, waarbij men de meeste aandacht besteedt aan het aansprakelijkheidsvraagstuk. Bij gefaciliteerde schade bij grootschalige infrastructuurprojecten is de impact op burgers echter zo groot, dat de relatie burger-overheid lijdt onder deze strikt juridische blik. Wellicht *mag* de overheid zich (juridisch gezien) vaak wel afzijdig houden, of zich anderszins terughoudend gedragen bij het opstellen van schadebeleid, maar dit komt het vertrouwen dat burgers in deze overheid hebben niet ten goede. Een scherpe daling in dat vertrouwen wordt door bestuurders en politici vaak onwenselijk bevonden. Blijkbaar gaat het hier dus niet alleen om wat *mag*, maar wat *gewenst* is gezien de wens tot vertrouwensherstel.

Veel sociaalwetenschappelijk onderzoek richt zich op beleidsfasen vóór de uitvoering, dus voor het moment dat schade werkelijk ontstaat. Hoewel (sub-) disciplines als crisismanagement en -communicatie nadenken over beleid ‘achteraf’, geven zij zich vaak onvoldoende rekenschap van de terughoudendheid die de overheid doorgaans in haar schadebeleid vertoont op basis van juridische argumenten zoals aansprakelijkheidsrisico’s en precedentwerking. De disciplines praten op deze manier langs elkaar heen. In mijn onderzoek pas ik derhalve een interdisciplinaire aanpak toe die zich rekenschap geeft van zowel de inzichten uit sociaalwetenschappelijke literatuur, als aanvulling op inzichten over het bestaande juridische kader.

Op basis van een interdisciplinair literatuuronderzoek ben ik in hoofdstuk 4 gekomen tot zes principes die kunnen zorgen voor vertrouwenwekkend schadebeleid: erkenning, participatie, begrijpelijkheid, openbaarheid, onafhankelijkheid, en voortvarendheid. In mijn theoretisch kader heb ik vervolgens zeventien (beleids-)instrumenten beschreven die uitwerkingen vormen van deze zes principes. Deze instrumenten zijn opgezet vanuit het oogpunt van overheidshandelen: zij richten zich op acties die de overheid zou kunnen uitvoeren als onderdeel van het schadebeleid om het vertrouwen van burgers te verbeteren.



Figuur 9.1 Verhouding tussen zes principes van vertrouwenwekkend schadebeleid en hun onderliggende beleidsinstrumenten.

Dit theoretisch kader heb ik toegepast op drie daarvoor geselecteerde cases: de aanleg van de Noord/Zuidlijn te Amsterdam, de uitbreiding en bijbehorende geluidsoverlast van luchthaven Schiphol en de gevolgen van de gaswinning in Groningen. In dit hoofdstuk blik ik terug op de lessen uit deze cases en verbind ik mijn bevindingen. Dit onderzoek poogt om op interdisciplinaire wijze inzichten over vertrouwenwekkend schadebeleid uit de rechts- en sociale wetenschap te integreren. De uitvoerige vergelijkende analyse en discussie van de bevindingen uit de drie cases zijn te vinden in dit hoofdstuk. Eerst zet ik uiteen in hoeverre de cases vergelijkbaar zijn (par. 9.2). Vervolgens beschrijf ik per principe en per instrument in hoeverre deze terug te zien zijn in de verschillende cases en welk effect zij lijken te hebben gehad op het vertrouwen in de overheid (par. 9.3-9.8). In par. 9.9 geef ik een (schematisch) overzicht van de bijdrage van de verschillende principes en instrumenten en hun relatieve

belang binnen bepaalde contexten. De overkoepelende conclusie en discussie over beperkingen en aanbevelingen voor toekomstig onderzoek zijn te vinden in hoofdstuk 10; daarnaast doe ik concrete aanbevelingen aan de praktijk in het laatste hoofdstuk 11.

9.2 Vergelijking van de drie cases

De drie in mijn onderzoek onderzochte cases – de aanleg van de Noord/Zuidlijn, de uitbreiding van luchthaven Schiphol en de gaswinning in Groningen – zijn vergelijkbaar op de factoren die ik onderzoek: in alle gevallen is sprake van schade voor een groep burgers, die gefaciliteerd werd door de overheid. In alle drie was ook sprake van een beschadigde relatie tussen burger en overheid en spraken bewindslieden uit dat het vertrouwen hersteld diende te worden. Toch verschillen zij ook op een aantal belangrijke vlakken.

Allereerst is er sprake van een schaalverschil. De aanleg van de Noord/Zuidlijn had gevolgen voor een relatief beperkte groep burgers. Het Schadebureau van de Noord/Zuidlijn, dat was opgericht als centraal loket voor afhandeling van alle schadeclaims, ontving 929 bouwschadeclaims en 434 nadeelcompensatie- of planschadeaanvragen, en zo'n 1.200 omwonenden en ondernemers maakten gebruik van de tegemoetkomingsregeling. Het totale schadebeleid via het Schadebureau kostte de gemeente uiteindelijk ruim € 123 miljoen: zo'n € 4 miljoen voor bouwschadeclaims, bijna € 20 miljoen aan casco-/funderingssubsidie, zo'n € 63 miljoen aan nadeelcompensatie en planschade, ruim € 6 miljoen aan tegemoetkomingen en € 5 miljoen aan leefbaarheidsmaatregelen, en ruim € 26 miljoen aan proces- en apparaatskosten voor het Schadebureau.

Rond luchthaven Schiphol was de geluidsoverlast over de jaren heen toegenomen door het toegenomen vliegverkeer en de uitbreiding van de luchthaven via additionele start- en landingsbanen. De overlast rondom Schiphol bestond in 1990 uit zo'n 90.000 'ernstig gehinderde' omwonenden en 134.000 mensen die slaapverstoring ondervonden, wat anno 2016 door het integrale schadebeleid was teruggebracht naar 28.000 ernstig gehinderde omwonenden en 11.500 mensen met slaapverstoring. Tijdens de geluidsisolatieprojecten zijn bijna 10.000 panden geïsoleerd, waarvoor € 575 miljoen werd uitgetrokken. Het Schadeschap luchthaven Schiphol, dat was ingesteld om nadeelcompensatie- en planschadeclaims af te handelen, heeft ruim 5.000 aanvragen behandeld. De kosten van het Schadeschap waren ongeveer € 99 miljoen, waarvan € 56,7 miljoen werd uitgekeerd aan aanvragers. Via de Stichting Leefomgeving Schiphol zijn een tiental gebiedsgerichte projecten uitgevoerd en zo'n 200 aanvragen ingediend door individuele gedupeerden die sterke overlast ervoeren; de Stichting beschikte daarvoor over een budget van € 60 miljoen. De kosten van het schadebeleid rondom Schiphol bedroegen daarmee ongeveer € 734 miljoen, waarvan de meerderheid door luchtvaartmaatschappijen is betaald, en ruim € 150 miljoen door overheden is bijgedragen.

De gaswinning in Groningen had gevolgen voor de grootste groep burgers. Het Centrum Veilig Wonen, dat door de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) werd ingesteld om fysieke schadeclaims af te handelen, ontving ruim 75.000 schademeldingen. Ook de publiekrechtelijke opvolgers van dat

Centrum, de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen en diens opvolger het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG) ontvingen tot op heden ruim 123.000 meldingen van fysieke schade, hoewel tussen deze groepen overlap bestond omdat mensen vanwege nieuwe aardbevingen een nieuwe schademelding konden doen. Onder de waardedalingsregeling van het IMG kwamen ruim 110.000 (voormalige) eigenaren in aanmerking. De Nationaal Coördinator Groningen kende ruim 26.000 gebouwen op haar werklijst van de versterkingsopgave. De totale kosten van het schadebeleid in Groningen zijn moeilijk vast te stellen vanwege de vele regelingen, die niet altijd een afrekening of evaluatie kennen; het schadebeleid loopt ook nog. Tevens is de verdeling van de kosten tussen Rijk en NAM niet bekendgemaakt. Als indicatie: tot medio 2017 heeft NAM bijna € 1,2 miljard aan schadekosten betaald. Het IMG heeft sindsdien aan de 93.000 tot nu toe afgehandelde verzoeken om vergoeding van fysieke schade reeds € 706 miljoen uitgekeerd en reeds 94.000 besluiten genomen over waardedaling, ter hoogte van in totaal ruim € 432 miljoen (proceskosten zijn hierin niet meegerekend). Het Rijk heeft hiernaast aangekondigd € 1,42 miljard uit te trekken voor additionele maatregelen bij de versterking, die verder gaan dan de civielrechtelijke aansprakelijkheid van NAM en die dus niet op deze organisatie te verhalen zijn. Voor het Nationaal Programma Groningen wordt door NAM en Rijk gezamenlijk € 1,15 miljard beschikbaar gesteld.

Ook op andere vlakken zijn de cases niet één op één te vergelijken. In de casus-hoofdstukken verwees ik naar andere contextuele factoren dan het schadebeleid die het vertrouwen in de overheid kunnen beïnvloeden, zoals de betrokkenheid van de overheid in het blijvend veroorzaken van de schadeoorzaak, zoals bij beleid omtrent de groei van Schiphol of het gaswinningsniveau. Daarnaast zijn verschillende overheden betrokken bij het schadebeleid; in de Noord/Zuidlijn was de gemeente Amsterdam de primaire actor, terwijl bij Schiphol en Groningen meerdere overheidslagen een rol speelden in de opzet en uitvoering van het schadebeleid.

De schadeoorzaken en schadesoorten verschillen uiteraard, mede in de mate waarin zij eindig en voorzienbaar zijn. Hoewel de gemeente Amsterdam vooraf een schadebeleid opstelde voor de aanleg van de Noord/Zuidlijn, werd zij verrast door de uitloop van het project en onverwachte schade zoals de verzakkingen. Ook bij Schiphol werd rondom de uitbreiding van de luchthaven schadebeleid ontwikkeld, maar doordat de luchtvaartindustrie bleef groeien, kwamen afspraken die bij aanvang van en tijdens het project waren gemaakt onder druk te staan; daarnaast was sprake van verkeerde aannames (rekenfouten) waarop het beleid was ontwikkeld. In Groningen ging de overheid wel uit van bodemdaling door de gaswinning, maar niet van bodembeweging door aardbevingen en al helemaal niet van de inmiddels geobserveerde intensiteit, waardoor het schadebeleid werd ingehaald door de nieuw ontstane schade en schadesoorten.

Ten slotte het verschil in eindigheid. De aanleg van de Noord/Zuidlijn had een helder eindpunt: in ieder geval zodra de metrolijn zou rijden en feitelijk na de bovengrondse bouwwerkzaamheden. De gaswinning in Groningen zal aardbevingen blijven veroorzaken ook als de gaswinning is beëindigd, maar de intensiteit en het aantal aardbevingen zal naar verwachting langzaam afnemen en na tientallen jaren stoppen. De overlast rondom luchthaven Schiphol is voortdurend

en hoewel de hoeveelheid geluidsoverlast kan afnemen door stillere vliegtuigen, andere vliegroutes of vluchttijden, is niet aannemelijk dat deze daadwerkelijk ten einde komt zo lang de luchthaven in gebruik blijft.

Dit onderzoek is gebaseerd op de vaststelling dat de cases, ondanks bovenstaande verschillen, een belangrijke factor gemeen hebben: dat door de overheid, omwille van het algemeen belang, is toegestaan (gefaciliteerd) dat schade zou optreden voor een groep burgers. Er is vervolgens beleid, een pakket aan maatregelen, gecreëerd om met deze schade om te gaan. Het doel van het beleid was enerzijds om de schade af te handelen, en anderzijds om de relatie tussen burger en overheid te herstellen of verbeteren. Op basis van de overeenkomsten heb ik deze cases in de voorgaande drie hoofdstukken geanalyseerd aan de hand van zes principes van vertrouwenwekkend schadebeleid en zeventien daaruit voortvloeiende mogelijke instrumenten. In dit hoofdstuk wordt een vergelijkende analyse uitgevoerd. Ik licht in het hiernavolgende eerst de theoretische basis van ieder principe toe en behandel dan de mogelijke daaruit voortvloeiende instrumenten. Ik bespreek steeds de mate waarin het instrument in de drie cases is toegepast en in hoeverre dit succesvol lijkt te zijn geweest voor de tevredenheid en het vertrouwen van gedupeerden in de overheid. Ik integreer deze inzichten per instrument en vervolgens via een tussenconclusie per achterliggend principe. In par. 9.9 maak ik het overzicht op en concludeer ik op basis van deze vergelijkende analyse welke principes en instrumenten wanneer van belang zijn voor het ontwikkelen van vertrouwenwekkend schadebeleid.

9.3 Erkenning

Doordat de overheid schade heeft gefaciliteerd, is vertrouwensverlies ontstaan. Gezien worden – erkend worden als onderdeel van de gedupeerde groep – blijkt volgens literatuur belangrijk voor het herstel van een (vertrouwens-)relatie. Een eerste stap om het vertrouwen van burgers te wekken na gefaciliteerde schade zal daarom het bieden van erkenning zijn. Ik onderscheid erkenning in vier vormen: de overheid die verantwoordelijkheid op zich neemt in de opzet en uitvoering van het schadeproces; de overheid die excuses aanbiedt; de overheid die een financiële bijdrage levert aan de schadeafhandeling en compensatie; en de overheid die ruimhartig omgaat met schadevaststelling en ervoor kiest om de bewijslast op zich te nemen.

erkenning



- verantwoordelijkheid
- excuses
- financiële bijdrage
- bewijslastverdeling

9.3.1 *Verantwoordelijkheid voor schadebeleid*

Hoewel bij de realisatie van veel overheidsprojecten een private partij betrokken is die de (directe) aansprakelijkheid treft, lijken burgers van hun overheid te verwachten dat zij als initiator en facilitator van infrastructurele projecten verantwoordelijkheid neemt als schade ontstaat. Dat betekent dat wordt verwacht dat zij een actieve rol speelt in het vormen van het schadebeleid en dit niet overlaat aan de directe schadeveroorzaker.

De gemeente Amsterdam had vanaf het besluit tot aanleg van de Noord/Zuidlijn reeds aandacht voor het schadebeleid. In de door de gemeenteraad aangenomen Schaderegeling werden de contouren van het beleid geschetst en er werd een Schadebureau opgericht. Toch stelde de commissie-Veerman in haar evaluatie uit 2009 dat de gemeente onvoldoende proactief en ruimhartig was geweest in de afhandeling van de schade. Het gecreëerde beleid paste niet bij de verantwoordelijkheid die de (gedupeerde) burgers de gemeente toerekenden. De projectorganisatie en het Schadebureau moesten van ‘gevoelloos’ naar ‘sensitief’,¹ en dit betekende een meer persoonlijke aanpak. Omwonenden lijken vooral op prijs te hebben gesteld dat de gemeente haar houding bijstelde bij het vormen en uitvoeren van het schadebeleid; het aanvankelijk opgestelde beleid bleek onvoldoende.

Het overheidsbeleid rondom Schiphol richtte zich aanvankelijk voornamelijk op maatregelen bij de bron: het tegengaan van geluidsoverlast via internationale normen en beperking van (bepaalde) vliegbewegingen via nationale regelgeving. Als ‘laatste schakel van het beleid’² werd ook geluidsisolatie geïntroduceerd, nadat de overheid via de Wet geluidshinder in 1979 geluidsoverlast als schadefactor erkende. De overheid nam op basis van deze regelgeving het initiatief tot drie geluidsisolatieprojecten, hoewel de uitvoering van het project korte tijd werd uitbesteed aan Schiphol zelf; dit werd teruggedraaid toen de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State wees op de overheidstaak tot het isoleren van woningen. Bij de uitbreiding van de luchthaven werd door 29 overheden gemeenschappelijk besloten om planschade en nadeelcompensatie te regelen via een Schadeschap. Over de uitbreiding van de luchthaven werd tevens gesproken aan de Alderstafel, door de overheid ingesteld om inspraakmogelijkheden te bieden. Naast meer maatregelen bij de bron vloeiden uit deze akkoorden ook een aantal leefbaarheidsmaatregelen voort. Het initiatief voor deze maatregelen werd zo deels door de overheid en deels door de andere betrokken partijen gedragen. Globaal gezien kan worden gesteld dat de overheid initiatief heeft genomen om schadebeleid rondom Schiphol te creëren of te regisseren, hoewel zij dit doorgaans in samenspraak met de luchtvaartsector leek te doen.

In Groningen werd de betrokkenheid van de Rijksoverheid bij het schadebeleid zwaar bekritiseerd. Op basis van art. 6:177 BW zag het Rijk aanvankelijk alleen de exploitant, de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM), als aansprakelijke

¹ Detmar & Sheerazi 2009, p. 2.

² *Kamerstukken I* 1981, 16400 XII, nr. 4, p. 6.

partij en daarmee als verantwoordelijk voor het bepalen hoe de schade zou moeten worden afgehandeld. De Onderzoeksraad voor Veiligheid stelde dat het Rijk een sterkere rol in de opzet en afhandeling van het schadebeleid zou moeten vervullen, gezien de bevoegdheid die de minister had bij het instemmen met de gaswinning en de forse financiële winsten die de Staat uit het Groningenveld incasseerde. Hoewel het Rijk zich zijdelings met een aantal schademaatregelen bemoeide, legde zij het primaat voor de schadeafhandeling tot 2017 bij NAM. Dit veranderde toen op 31 maart 2017 werd aangekondigd dat NAM zich zou terugtrekken uit de afhandeling van fysieke schade. Het Rijk stelde een publieke regeling in voor afhandeling van fysieke schade, hoewel het een jaar duurde voordat deze Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (TCMG) van start kon. Vanaf 2020 handelde diens opvolger het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG) ook claims af voor waardevermindering van gebouwen – waar NAM eerder een private regeling voor kende – en voor immateriële schade, die NAM niet vergoedde. Ook nam het Rijk gaandeweg de versterkingsoperatie over van NAM, door dit bij de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) te beleggen. Groningers leken kritisch over de verschuiving van privaat naar publiek: zij gaven aan de Rijksoverheid ook niet te kunnen vertrouwen en zich af te vragen of zij niet van de regen in de drup kwamen. Aan de andere kant lijkt de toename in het aantal schademeldingen vanuit nieuwe adressen die de TCMG/het IMG vanaf 2019 ontving een bewijs te zijn van langzaam herstellend vertrouwen in de publieke schadeafhandeling, althans via deze organisatie. Al met al mag echter worden geconcludeerd dat de overheid aanvankelijk weinig directe verantwoordelijkheid voor het schadebeleid nam.

Op basis van de drie cases kan worden geconstateerd dat het door burgers op prijs wordt gesteld als overheden na gefaciliteerde schade verantwoordelijkheid nemen in het opstellen en uitvoeren van schadebeleid. Hoewel burgers inzien dat ook een private partij betrokken is en dat deze de directe schadeveroorzaker vormt, verwachten zij van hun overheid dat zij hen beschermt en zich ontfenmt over mede door haar beleid ontstane schade. De casus gaswinning in Groningen laat zien dat het de overheid ernstig wordt aangerekend als zij zich afzijdig houdt. Indien de overheid het schadebeleid overlaat aan de private partij dient zij zich te realiseren dat dit beleid doorgaans terughoudender zal zijn dan als de overheid betrokken is, omdat de private partij minder opheeft met motieven van ruimhartigheid of solidariteit en goede bedrijfsresultaten zal nastreven. Dat maakt het waarschijnlijk dat de relatie burger-overheid eerder wordt hersteld als de overheid juist een proactieve rol speelt in het opstellen van schadebeleid; we zien bij de aanleg van de Noord/Zuidlijn dat niet alleen schadebeleid *an sich*, maar ook een zekere ruimhartigheid en een bepaalde burgergerichte, klantvriendelijke, uitvoering wordt verwacht na gefaciliteerde schade.

9.3.2 *Excuses*

Excuses kunnen een tweede manier vormen waarop de overheid de schade en haar verantwoordelijkheid richting omwonenden erkent. Bestuurders en politici zijn als vertegenwoordigers van de overheid hiervoor de aangewezen partij. Volgens sociaalpsychologische literatuur bestaat een goed excuus uit een aantal stappen:

men geeft aan verantwoordelijk te zijn, is daarin oprecht, belooft beterschap en laat in toekomstig handelen zien dat er van de fout is geleerd.

Er zijn voor de moeizame aanleg van de Noord/Zuidlijn geen bestuurlijke excuses aangeboden. Wel zijn er in persoonlijke interacties tussen projectorganisatie en omwonenden excuses gemaakt voor problemen die optraden. Betrokkenen geven aan zich af te vragen of bestuurlijke excuses veel hadden toegevoegd. Ten tijde van de verzakkingen waren geen woorden maar daden gewenst. Wel wakkerde de komst van nieuwe bewindslieden met een open houding ten aanzien van de problematiek *goodwill* aan bij omwonenden.

Hoewel de geluidsoverlast die luchthaven Schiphol voor de omgeving veroorzaakt door de overheid is erkend, werd tevens benadrukt dat Schiphol werkgelegenheid biedt en belangrijk is voor de Nederlandse economie. Voor de problemen in het geluidsisolatieproject zijn geen bestuurlijke excuses aangeboden. Het Schadeschap heeft na 2012 aan verzoekers excuses aangeboden voor de ontstane vertraging binnen de dossiers en de termijnoverschrijdingen. Vanuit bewonersgroeperingen en milieuorganisaties klonk kritiek dat de overlast rondom Schiphol telkens werd verbonden aan de economische voordelen die de luchthaven brengt; zij lijken hiermee aan te geven dit excuus als onvoldoende erkenning te ervaren.

Voor de ontstane schade door de gaswinning in Groningen is meermaals excuses aangeboden. Na verschijning van het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid werd het kabinet opgeroepen excuses aan te bieden. Dit deed de minister van Economische Zaken inderdaad. Na de aardbeving in Zeerijp begin 2018 betuigde ook premier Rutte: ‘wij hebben diep spijt en maken excuses’³ omdat de overheid de veiligheid van Groningers onvoldoende heeft meegewogen. Medio 2019 maakte de premier driemaal excuses namens de regering: voor de onvoldoende aandacht voor de veiligheid, voor de onderschatting van de complexiteit en omvang van het dossier sinds de aardbeving bij Huizinge, en voor ‘de nadruk ... op de precisie van de juridische zekerheid’⁴ wat ten koste is gegaan van de snelheid van de afhandeling. De overheid heeft daarmee zowel excuses aangeboden voor de schadeoorzaak als voor het schadebeleid. De excuses werden echter ‘nauwelijks gehoord’⁵ aldus de Commissie Immateriële Schade, die zich afvroeg of de ‘excuses niet te vroeg komen’⁶ en Groningers vooral verwachtten dat het schadebeleid en de versterkingsmaatregelen functioneren.

De drie cases leren ons dat excuses maken niet per se van belang is als men vertrouwenwekkend schadebeleid wil opzetten en uitvoeren. Dit kan worden verklaard door te kijken naar de stappen van een goed excuus: burgers willen zien dat beterschap niet alleen wordt beloofd maar ook nageleefd. Zij willen in het schadebeleid vanuit de overheid herkennen dat de overheid zich voor hen inspent, ‘geen woorden maar daden’. De overheid dient om vertrouwen te wekken

3 ‘Rutte: Groningen, het spijt ons diep’, *Dagblad van het Noorden* 15 januari 2018; Van Hofslot, *Dagblad van het Noorden* 7 juni 2019.

4 *Handelingen II* 2018/19, nr. 88, item 21, p. 14.

5 Verheij, Loth & Van Boom 2019, p. 21.

6 Verheij, Loth & Van Boom 2019, p. 22.

derhalve eerder verantwoordelijkheid te nemen – hierbij hoeft zij niet per se aansprakelijkheid te erkennen! – zodat burgers zich na gefaciliteerde schade gezien voelen.

9.3.3 Financiële bijdrage

Volgens eerdere studies zou geld een derde vorm van erkenning van geleden schade en een vorm van genoegdoening aan gedupeerden kunnen vormen. Tegelijkertijd is een financiële bijdrage niet voldoende om een beschadigde vertrouwensrelatie te herstellen: sommige gedupeerden zijn bijvoorbeeld op zoek naar waarheidsvinding en willen niet worden ‘afgekocht’; ook de hoeveelheid schadevergoeding speelt hierin een rol. Een financiële bijdrage van overheidswege moet derhalve goed worden onderbouwd en verantwoord.

Bij de aanleg van de Noord/Zuidlijn besloot de gemeente vanwege de marktsituatie eerst geen verzekering af te sluiten voor mogelijke schadekosten, waardoor zij de meerderheid van de financiële bijdrage aan de schadeafhandeling zelf leverde. De bouwschade, voortvloeiend uit aansprakelijkheid, werd door de gemeente (en later gedeeltelijk de verzekeraar) vergoed. Hiernaast besloot de gemeenteraad om vóór de aanleg van de metrolijn omwonenden via een subsidieregeling aan te moedigen hun casco en fundering in orde te brengen, om schade te voorkomen. Ook compenseerde de gemeente via nadeelcompensatie en planschade. Hoewel de door de gemeenteraad genomen besluiten ruimte boden voor coulance, stelden het Schadebureau en de Schadecommissie vrij strikte, zorgvuldige (uitvoerings-) regels op. Ondernemers belandden hierdoor in technisch-juridische discussies over normaal maatschappelijk risico, risicoaanvaarding of voorzienbaarheid. Vanaf 2010 werd coulanter omgegaan met het principe van voorzienbaarheid, waardoor ook na 2001 gevestigde ondernemers werden gecompenseerd. Ondernemers waren tevreden over deze beleidswijzigingen. Daarnaast kwam de gemeenteraad vanaf 2004 met leefbaarheidsmaatregelen en (maandelijkse) onverplichte tegemoetkomingen, die gaandeweg werden uitgebreid. In lijn met de coulance rondom de voorzienbaarheid van de nadeelcompensatie ontvingen ook ondernemers vanaf 2010 een tegemoetkoming. Omwonenden gaven aan de maandelijkse bijdrage op prijs te stellen, maar vonden dit een minder belangrijke maatregel dan de verandering van houding van de projectorganisatie na de aanbevelingen van de Commissie Veerman en de persoonlijke contacten met de projectorganisatie.

Rondom luchthaven Schiphol hield de overheid aanvankelijk vast aan het adagium ‘de vervuiler betaalt’. De kosten van de geluidsisolatieprojecten (GIS) werden verhaald op de luchtvaartmaatschappijen. Bij het tweede GIS-project constateerde de Rekenkamer dat veel kosten het resultaat waren van ruimhartig overheidsbeleid, waardoor na onderhandelingen door de minister werd besloten om € 110 miljoen voor rekening van het Rijk te nemen. De nadeelcompensatie en planschadevergoedingen werden aanvankelijk door het Rijk gedragen, maar werden later op de luchtvaartmaatschappijen verrekend via een heffing. De luchtvaartmaatschappijen waren ontevreden met de werkwijze van het Schadeschap. Zij meenden dat niet alle kosten voor hun rekening hoorden te komen. Zij schikten uiteindelijk met de minister waardoor het Rijk een paar miljoen bijdroeg. Ook omwonenden moesten bijdragen voordat zij toegang kregen tot het Schadeschap

om administratieve kosten te helpen dekken. Doordat velen van hen dat risico niet durfden te dragen, besloot een privaat *no cure no pay* claimkantoor dit voor 1.500 aanvragers voor te schieten. De Stichting Leefomgeving Schiphol werd ondersteund door het Rijk, de provincie Noord-Holland en de luchthaven Schiphol. De financiering vanuit de luchthaven was primair bedoeld om individuele gedupeerden ('schrijnende gevallen') bij te staan, hoewel zij bij een aanvraag een kleine vergoeding voor administratieve kosten dienden te storten. De gebiedsgerichte projecten die als doel hadden de omgeving leefbaarder te maken werden vooral door budgetten vanuit Rijk en provincie ondersteund. De overheid droeg zo op diverse, kleinere manieren financieel bij aan het schadebeleid rondom de luchthaven. Omwonenden hebben tot nu toe in hun oppositie tegen de luchthaven geen (on-)tevredenheid over deze financiële verhoudingen geuit, maar pleiten wel voor meer coulante isolatievoorzieningen of vergoedingen. Deze eventuele toekomstige coulance zal eerder door het Rijk worden gedragen, dan de op winst gerichte luchtvaartmaatschappijen.

Bij de gaswinning in Groningen hield de overheid lange tijd vast aan de wettelijke aansprakelijkheidsverdeling, waardoor alleen exploitant NAM financiële verantwoordelijkheid zou dragen (inmiddels is ook staatsdeelneming Energie Beheer Nederland (EBN) door de rechter aangemerkt als mede-exploitant). De vergoeding van fysieke schade verliep door en via NAM. Met de komst van de TCMG in 2018 en IMG in 2020 werden de kosten vooraf door de overheid gedragen en aan de achterkant verhaald op NAM. Ook de versterkingsoperatie werd per 2020 verhaald op NAM, nadat deze jarenlang rechtstreeks door NAM was betaald. Door de jaren heen is de overheid meer onderdelen van het schadebeleid gaan steunen. Zo droeg en draagt zij bij via subsidieregelingen rondom verduurzaming en waardevermeerdering. Het wettelijk verankerde IMG keert bovendien vergoedingen voor waardedaling en immateriële schade uit, terwijl NAM tot aan de Hoge Raad bestreed dat zij immateriële schade dient te vergoeden. De kostenverdeling tussen Staat en NAM moet nog door arbitrage worden beslist, dus het is goed mogelijk dat de overheid uiteindelijk financieel bijdraagt aan de schadevergoeding omdat zij ruimhartige(re) keuzes in het schadebeleid neemt. Deze bijdrage aan meer ruimhartige vergoeding was mede herkenbaar in de versterkingsoperatie, waar de overheid toezeggingen nakwam en huizen versterkte die vanwege bijgestelde risicoberekeningen niet meer versterkt zouden hoeven worden. Daarnaast kondigde zij eind 2020 aan additionele middelen ter waarde van € 1,42 miljard bij te dragen aan de versterking. Ook aan het Nationaal Programma Groningen zal de overheid ruim € 600 miljoen bijdragen. Hiernaast droeg en draagt de Staat op indirecte wijze bij, omdat NAM schadevergoedingen als kosten mag opvoeren, waardoor de winst en de winstbelasting, af te dragen aan de Staat, fors vermindert. Dit zal ruim twee derde van de totale kosten behelzen.⁷ Groningers hebben de Rijksoverheid meermaals opgeroepen om een financiële bijdrage te leveren aan het schadebeleid, gezien de baten die de Staat uit het

⁷ Aanvankelijk was sprake van een verdeling waarbij de Staat 64% van de winst ontvangt en dus ook eenzelfde aandeel in de (schade-)kosten bijdroeg, inmiddels is dit 73%: *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 493, p. 4; *Verantwoordingsonderzoek EZK* 2021, p. 65.

Groningenveld heeft behaald; geconcludeerd mag worden dat hij dit gedurende verloop van tijd in toenemende mate is gaan doen.

Een financiële bijdrage vanuit de overheid kan derhalve onder burgers leiden tot genoegdoening omdat de overheid hiermee haar verantwoordelijkheid in het ontstaan van de schade erkent. Bovendien kan overheidsbetrokkenheid bij de financiële vergoedingen resulteren in meer ruimhartige procedures en ruimhartige vergoedingen, wat eerder tot genoegdoening kan leiden doordat gedupeerden minder het gevoel krijgen dat op hen wordt beknibbeld. Een eigen bijdrage vragen van gedupeerden is mogelijk, maar afhankelijk van de ingrijpendheid van en de aannemelijkheid dat schade optreedt als gevolg van het overheidshandelen lijkt het niet altijd passend om zwaar te varen op angsten rondom 'claimcultuur', die bovendien in de onderzochte cases niet bewaarheid zijn gebleken. De overheid hoeft bovendien niet alle financiële schuld op zich te nemen om vertrouwen te herstellen, want burgers zullen juist verwachten dat medeschadeveroorzakende partijen zoals luchtvaartmaatschappijen en NAM ook bijdragen aan het herstel. In overeenstemming met wat werd geconstateerd in de literatuur kunnen we concluderen dat geld alleen zelden afdoende is om vertrouwen te herstellen. Dit blijkt uit de reacties van omwonenden van de Noord/Zuidlijn op de verstrekte onverplichte tegemoetkomingen: zij gaven aan vooral de gewijzigde houding en persoonlijke handelwijze van de projectorganisatie een belangrijkere bijdrage te vinden. Een financiële bijdrage van overheidswege zal dus moeten worden vormgegeven in samenhang met andere maatregelen.

Overigens blijft het opmerkelijk dat zowel in de casus uitbreiding van luchthaven Schiphol als in de casus gaswinning in Groningen de overheid vrij veel geld bijdroeg aan het schadebeleid, maar dit niet (actief) onder de aandacht bracht van gedupeerden. Bij de betaling van geluidsisolatieprojecten en planschadevergoedingen werd gewezen naar de luchtvaartmaatschappijen, terwijl het Rijk vanwege ruimhartiger beleid uiteindelijk ook heeft meebetaald. Luchtvaartmaatschappijen verwezen in publicaties naar 'de € 575 miljoen voor geluidsisolatie'⁸ terwijl € 110 miljoen daarvan voor rekening was van de overheid. Ten aanzien van de gaswinning in Groningen hield de overheid lang vast aan het in de Mijnbouwwet en het BW vastgelegde uitgangspunt 'de veroorzaker betaalt' terwijl de Staat op diverse wijzen (indirect) bijdroeg aan het schadebeleid, staatsdeelneming EBN als mede-exploitant werd aangemerkt, en de Staat achter de schermen grootschalige financieringsafspraken maakte met NAM en voor 73% van de schadekosten opdraaide. Gezien het feit dat een financiële bijdrage als erkenning en genoegdoening kan worden gezien door burgers en de financiële bijdrage van rijkswege veelal tot stand komt als of vanwege een uiting van coulance, zouden overheden kunnen overwegen meer publieke aandacht te vestigen op hun financiële bijdragen. Recent lijkt het Rijk deze strategie toe te passen in Groningen, door publiciteit te zoeken voor additionele middelen voor de versterking en een flinke bijdrage aan het Nationaal Programma Groningen.

8 *Position paper KLM 2018*, p. 44.

9.3.4 *Bewijslastverdeling*

Een vierde instrument om gedupeerden erkenning te bieden kan worden gevonden in een coulante bewijslastverdeling. In principe geldt in het recht de regel ‘wie stelt, bewijst’, wat betekent dat schadelijdende burgers geacht worden aan te tonen dat de door hen ervaren schade wordt veroorzaakt door de overheid of private partij. In omstandigheden waar de overheid schade faciliteert kan het redelijk zijn om die bewijsregel om te draaien. Zo komt de bewijslast op de schouders van de overheid te liggen, waardoor burgers erkenning krijgen dat de schade hen in principe niet aan te rekenen is. Bovendien wordt het voor burgers eenvoudiger om schade vergoed te krijgen, wat de schadeprocedure voor burgers duidelijker maakt.

Omwonenden benoemden de omkering van de bewijslast als belangrijkste verandering in het proces van schadeafhandeling van bouwschade tijdens de aanleg van de Noord/Zuidlijn. Omdat de projectorganisatie niet kon uitsluiten dat er ook bij regulier verloop van de werkzaamheden bouwschade zou ontstaan, leek het haar redelijk om de bewijslast zelf te dragen. De schade werd in natura vergoed: als schade bij het Schadebureau werd aangemeld, stuurde men een aannemer om de schade te verhelpen. Via deze werkwijze werden omwonenden zo veel mogelijk ontlast, werden de kosten beperkt gehouden, en werd het risico op fraude verkleind. Hoewel enkelen binnen de gemeente vreesden voor een stormloop aan claims, bleek dit ongegrond. In de eindevaluatie raadde de projectorganisatie deze vorm van coulance aan voor toekomstige projecten vanwege het positieve effect op de omgeving en de financiële voordelen. Ook de onverplichte tegemoetkomingen werden op basis van adresgegevens, die reeds bij de gemeente bekend waren, verstrekt. Voor nadeelcompensatie bleef de bewijslast echter liggen bij benadeelde ondernemers vanwege de grote schadebedragen.

Ook in het geval van de geluidsisolatieprojecten rondom Schiphol bepaalde het Rijk wie in aanmerking kwam op basis van geluidscontouren en adresgegevens. Er werd geen verder bewijs van geluidsoverlast gevraagd. Bij het Schadeschap was geen sprake van het omkeren van bewijsvermoedens. De verzoeker werd verwacht aan te tonen wat het causaal verband was tussen de schade en de in de gemeenschappelijke regeling genoemde besluiten en gewijzigde bestemmingsplannen. De advies- en besliscommissie besloten wel om een vergoeding voor grondgeluid toe te kennen hoewel onderzoeken geen waardedaling hadden uitgewezen. De commissies stelden dat niet kon worden uitgesloten dat er door grondgeluid schade was ontstaan, waarmee het Schadeschap een zekere coulance betrachtte. Hoewel in de eerste tranche alleen omwonenden op een limitatieve lijst in aanmerking kwamen voor een vergoeding, moesten deze ‘schrijnende gevallen’ in hun aanvraag bij Stichting Leefomgeving Schiphol zelf het verband tussen overlast en hun individuele situatie aantonen, waardoor de bewijslast bij de verzoeker lag. Ook in de tweede tranche, waar geen limitatieve lijst werd gebruikt, bleef deze bewijslastverdeling in stand. Over het algemeen bleef de bewijslast in de casus uitbreiding van luchthaven Schiphol daarmee bij de gedupeerden.

Groningers waren in toenemende mate ontevreden over de wijze waarop NAM omging met het causaliteitsvraagstuk. Het Centrum Veilig Wonen (CVW)

beoordeelde – schijnbaar op basis van aanwijzingen vanuit NAM – steeds meer schade als niet- of deels-aardbevingsgerelateerd. Het sloot schademeldingen in bepaalde gebieden uit via contourenkaarten. Hoewel bij de invoering van de nieuwe Mijnbouwwet begin deze eeuw werd gesproken over mogelijke omkering van de bewijslast, vond een daartoe strekkend amendement geen steun in de Tweede Kamer. In 2015 werd, ondanks ontrading van de minister, wel een amendement aangenomen dat verzocht omgekeerde bewijslast voor mijnbouwactiviteiten in het BW op te nemen. Omdat de Afdeling advisering van de Raad van State afbakening adviseerde, diende de minister begin 2016 een wetsvoorstel in waarin slechts voor fysieke schade aan gebouwen rond het Groningenveld werd aangenomen dat deze het gevolg was van gaswinning. De minister en de Raad stelden dat afwijken van ‘wie stelt, bewijst’ in Groningen redelijk was, gezien ‘de omvang van het aantal schadegevallen en de gelijksoortigheid ervan ... tevens de zwakkere procespositie van de eisende partij’.⁹ Het wetsvoorstel trad per 2017 in werking. De Arbiters Bodembeweging gaven aan dat de omkering van de bewijslast hun werk een stuk eenvoudiger maakte. De TCMG had eveneens het idee claims eenvoudiger te kunnen afdoen door het bewijsvermoeden. Haar werkwijze, die werd vormgegeven op basis van een deskundigenpanel, werd medio 2020 bekrachtigd door de rechtbank. Het Groninger Gasberaad en Tweede Kamerleden bleven zorgen uiten over de bewijzen die Groningers moesten leveren, ook gezien de wettelijke afbakening tot fysieke schade. Niettegenstaande die afbakening gaat het IMG in haar afhandeling van waardedaling en immateriële schade ervan uit dat zij het resultaat zijn van mijnbouwactiviteiten, blijkens de proactieve aanpak van waardedaling op basis van postcode en de coulante houding rondom immateriële schadeclaims. Zo lijkt de primaire bewijslast anno 2021 voor fysieke, waardedalings- en immateriële schade op de schouders van de overheid, in de vorm van het IMG, te rusten. Ook bij de versterkingsopgave nam de overheid via de NCG op basis van risicoberekeningen het initiatief om te bepalen welke gebouwen zouden moeten worden geïnspecteerd en versterkt, hoewel burgers kunnen verzoeken om ook in de versterking te worden opgenomen.

Uit de toepassing van de omgekeerde bewijslast bij de Noord/Zuidlijn en de gaswinning in Groningen kan worden geconcludeerd dat dit een gevoel van erkenning bij gedupeerden combineert met een meer begrijpelijk en eenvoudiger schadeafhandelingsproces. De vereenvoudigde werkwijze werd op prijs gesteld door omwonenden én de projectorganisatie van de Noord/Zuidlijn. Ook lijkt zij bij te dragen aan het relatieve succes van de TCMG/het IMG, waar Groningers het idee lijken te hebben meer kans te maken op een adequate schadevergoeding. Hoewel men in Amsterdam bang was voor een toename aan claims bleek deze angst onterecht. Het verhoogde aantal schadeclaims dat de TCMG/het IMG ontvangt lijkt niet te wijzen op een ‘claimcultuur’ maar op herwonnen vertrouwen dat schademeldingen serieus worden genomen. Daarbij moet worden opgemerkt dat het bewijsvermoeden alsnog geografisch is afgebakend, zodat claims uit bijvoorbeeld Arnhem kunnen worden afgewezen – overigens

9 *Kamerstukken II* 2015/16, 34390, nr. 3, p. 2.

net zoals in Amsterdam, waar het Schadebureau Noord/Zuidlijn keek naar de redelijkheid van de claim. Omkering van de bewijslast lijkt het meest toepasselijk bij de afhandeling van zaakschade, maar ook bij andere soorten schade kan de overheid nadenken over manieren om de bewijslast zo veel mogelijk op haar eigen schouders te nemen. Zo stuurde het Schadebureau Noord/Zuidlijn periodiek de aanvraagformulieren voor de onverplichte tegemoetkomingen toe, waardoor burgers werden ontzorgd.

9.3.5 *Tussenconclusie: het belang van erkenning*

Erkenning van de overheidsbetrokkenheid bij de schade is een eerste stap waardoor (vertrouwenwekkend) schadebeleid tot stand kan komen. Als de overheid schade heeft gefaciliteerd, is het vrijwel onvermijdelijk dat de burgers van haar verwachten dat zij het schadebeleid helpt vormen. Het reguliere aansprakelijkheidsrecht zal de relatie burger-overheid zeer waarschijnlijk niet helpen herstellen, zeker als de overheid bij publiek-private projecten enkel naar de private partij wijst en die laatste alleen na gerechtelijke aansporing vergoedingen verstrekt. Burgers verwachten dat schadebeleid mede door de schadefaciliterende overheid wordt gecreëerd. Afhankelijk van de 'bijzonderheid', de grootte en de duur van de schade zal ruimhartigheid van de overheid worden verwacht. Die ruimhartigheid hoeft zich niet per se te vertalen in het aanbieden van excuses; bij geschaad vertrouwen werkt beterschap *tonen* beter dan *beloven*. (Nieuwe) bewindslieden die goede wil tonen en zich open opstellen richting gedupeerden kunnen tot een nieuwe dynamiek leiden. Een financiële bijdrage vanuit de overheid kan wenselijk zijn als deze tot ruimhartigere normen leidt en kan bovendien onder burgers leiden tot genoegdoening. De overheid hoeft niet de volledige financiële last op zich te nemen om vertrouwen te herstellen, want burgers zullen juist verwachten dat private partijen ook bijdragen. Voor het vertrouwen van burgers lijkt het niet veel uit te maken wie betaalt; over het algemeen leiden vooral meer ruimhartige vergoedingen tot meer genoegdoening. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat geld alleen zelden afdoende is om vertrouwen te herstellen, zoals blijkt uit de reacties van omwonenden van de Noord/Zuidlijn op de verstrekte onverplichte tegemoetkomingen. Door de bewijslast zo veel mogelijk bij de schadeveroorzaker te leggen, kan burgers tot slot erkenning van hun schade en een eenvoudiger schadeafhandelingsproces worden geboden. De uitvoering via de TCMG/het IMG in Groningen laat zien dat omgekeerde bewijslast niet hoeft te betekenen dat alle claims vergoed worden; het recht houdt alsnog rekening met redelijkheid van schadeclaims. In tabel 9.1 worden in schematische weergave op hoofdlijnen de conclusies over dit principe en de onderliggende beleidsinstrumenten gepresenteerd. Al met al is het voor vertrouwensherstel van belang dat gedupeerden zich gezien voelen en dat de overheid hun ervaringen (h)erkent.

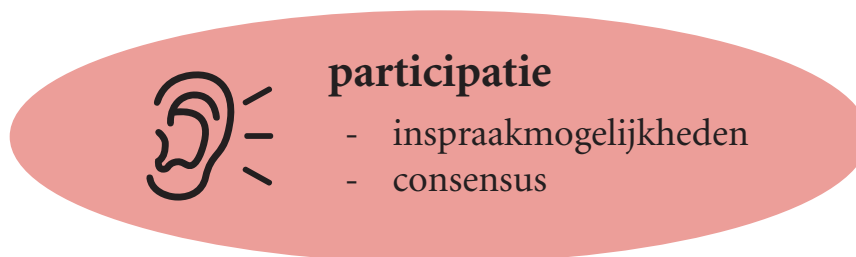
	 Aanleg Noord/ Zuidlijn	 Uitbreiding luchthaven Schiphol	 Gaswinning in Groningen
 Erkenning	Na Commissie-Veerman geboden door ruimhartige aanpak gekoppeld met ruimer financieel en organisatorisch mandaat. Het toepassen van het principe leek tevredenheid en vertrouwen te verhogen.	De overheid richtte zich op samenspel leefbaarheid en groei luchthaven. Het schadebeleid verminderde het aantal gehinderden, maar een (relatief) klein gedeelte omwonenden voelde zich onvoldoende erkend doordat overheid economische waarde luchthaven benadrukte; bij hen beperkte tevredenheid en vertrouwen.	De overheid legde verantwoordelijkheid bij private partij NAM waardoor zij zichzelf lang afzijdig hield. Dit leek te resulteren in verlies van vertrouwen.
<i>Verantwoordelijkheid schadebeleid</i>	Kaders waren voor de bouw aanwezig, maar vooral de toegepaste ruimhartigheid vanaf 2009 stemde tevreden en wekte vertrouwen.	Isolatie en planschade is vooraf door overheid opgezet. Daarna zette overheid in op regie-aanpak, waarbij partijen samen tot beleid zouden komen. Effect op tevredenheid en vertrouwen leek voor sommige gedupeerden beperkt door deze gezamenlijke aanpak.	Het Rijk liet NAM schadeafhandeling vormgeven en uitvoeren. In akkoorden wel geprobeerd bij te sturen. Vanaf 2017 voor schadeafhandeling en 2019 voor versterking en leefbaarheid de regie genomen. Oorspronkelijke afzijdigheid en terughoudendheid resulteerden in (blijvende) ontevredenheid en wantrouwen.
<i>Excuses</i>	Niet aangeboden, inzet projectorganisatie en omwonenden was 'geen woorden maar daden'. Afwezigheid lijkt niet veel invloed op tevredenheid of vertrouwen te hebben gehad.	Niet aangeboden maar ook niet om verzocht door gedupeerden. Afwezigheid leek geen effect op vertrouwen te hebben.	Aangeboden door kabinet, maar beperkt effect op vertrouwen. Excuses leken niet als oprecht te worden beschouwd en Groningers wachtten op daden in plaats van woorden.
<i>Financiële bijdrage</i>	Gemeente droeg vrijwel alle financiële lasten. Vooral ruimhartige schadevergoeding via nadeelcompensatie en tegemoetkomingen na 2010 worden door ondernemers en omwonenden gewaardeerd. Zij gaven aan meer tevreden te zijn en het leek vertrouwen te herstellen.	Op basis van principe 'vervuiler betaalt' doorbelast aan luchtvaartmaatschappijen. Door ruimhartiger beleid heeft overheid bijgedragen, hoewel zij dit niet (breed) uitdroeg. Gedupeerden leken tevredenheid vooral te baseren op hoogte vergoedingen; ruimhartiger beleid (door overheidsinterventie) resulteerde in meer tevredenheid en vertrouwen.	De overheid verwees aanvankelijk naar civielrechtelijk aansprakelijke NAM, maar is steeds meer kosten gaan dragen en ruimhartiger geworden. In het regime onder NAM waren veel gedupeerden ontevreden en wantrouwend over de hoogte van hun vergoedingen; dit lijkt langzaam iets te herstellen onder publiekrechtelijk systeem.

<i>Bewijslastverdeling</i>	Invoering omgekeerde bewijslast werd ervaren als positief signaal van ruimhartigheid. Het instrument leek te resulteren in meer tevredenheid en vertrouwen over de aanpak van de projectorganisatie.	Geduceerden dienden over het algemeen zelf causaal verband te tonen. Deze bewijslastverdeling leek een beperkt effect op tevredenheid en vertrouwen te hebben.	Na enkele jaren werd omkering bewijslast geïntroduceerd, wat onder publiekrechtelijk regime resulteerde in ruimhartigere vergoedingen en meer tevredenheid en vertrouwen, hoewel toekomstige uitwerking nog zal moeten blijken.
----------------------------	--	--	---

Tabel 9.1 Analyse van de toepassing van het principe en instrumenten van erkenning per casus en in hoeverre zij succesvol lijken te zijn geweest wat betreft tevredenheid en vertrouwen van geduceerden.

9.4 Participatie

Mensen betrekken bij een proces kan ervoor zorgen dat zij meer vertrouwen hebben in zowel de procedure als de uitkomst. Bovendien kan het beleid dan meer in lijn worden gebracht met de wensen en verwachtingen van burgers. Uit onderzoeken blijkt dat het van groot belang is dat burgers de ervaring hebben dat daadwerkelijk naar hen wordt geluisterd, dus dat de overheid uitlegt en onderbouwt hoe zij de inspraak gebruikt. Een dergelijke vorm van burgerparticipatie of inspraak vormt een belangrijk onderdeel van ervaren procedurele rechtvaardigheid. Ik heb in mijn onderzoek twee vormen van participatie onderscheiden via mogelijke beleidsinstrumenten: een overheid die inspraakmogelijkheden biedt rondom het schadebeleid, en een overheid die met burgers poogt consensus te bereiken en zo het beleid ook deels door de burgers laat vormgeven.



9.4.1 Inspraakmogelijkheden

Inspraakmogelijkheden kunnen voor meer vertrouwen in de overheid zorgen, als de burger daadwerkelijk ervaart dat er naar haar wordt geluisterd en begrijpt wat er met de inspraak wordt gedaan.

Tijdens de aanleg van de Noord/Zuidlijn was aanvankelijk beperkt aandacht voor de input van omwonenden en ondernemers via formele participatietrajecten en informatieavonden. Na de nieuwe lijn van het project vanaf 2009, toen de organisatie door de Commissie Veerman werd aanbevolen om de burger meer centraal te stellen, werden de inspraakmogelijkheden en vooral de mate waarin naar de omgeving werd geluisterd sterk vergroot. De sfeer in de bestaande begeleidingscommissie

verbeterde door de aanstelling van een onafhankelijke voorzitter en een andere, meer open houding vanuit de projectorganisatie. De organisatie werd meer decentraal opgezet zodat korte lijnen met de omwonenden konden worden gerealiseerd. De buurt werd betrokken bij de bouwplannen en de projectorganisatie zette in op dialoog en co-creatie, zodat beleidskeuzes en oplossingen beter gedragen werden door omwonenden. Door de gewijzigde houding van de overheid en projectorganisatie voelden omwonenden en ondernemers zich serieus genomen en ontstond meer draagvlak voor de projectorganisatie en diens (uitvoerings-)plannen.

Ook in de vormgeving van het schadebeleid rondom Schiphol kwam toenemende aandacht voor inspraak vanuit de omgeving. De invulling van de geluidsisolatieprojecten werd gewijzigd naar aanleiding van inspraak vanuit omwonenden, zoals welke ruimtes in huis in aanmerking kwamen voor vergoeding, en de uitvoering van het derde project via Rijkswaterstaat in plaats van een subsidiemodel. Omwonenden waren aanmerkelijk positiever over GIS-3, waarin contact en overleg met de burger centraal stond, dan de eerdere projecten. In de procedure van het Schadeschap was een inspraakmogelijkheid gecreëerd waardoor aanvragers op het adviesrapport mochten reageren. Hoewel deze werd gewaardeerd en in combinatie met de hoorzitting als 'laagdrempelig'¹⁰ werd ervaren, werd in een evaluatie geconstateerd dat deze stap ook voor veel vertraging zorgde. De adviesmogelijkheid werd geschrapt, hoewel verzoekers een reactiemogelijkheid behielden voor het besluit van de besliscommissie. Het lijkt er niet op dat dit de tevredenheid van burgers heeft beïnvloed, aangezien zij ook de voortvarendheid van de procedure belangrijk vonden en deze door de maatregel werd bevorderd. In de leefbaarheidsmaatregelen werd in toenemende mate gestreefd naar het ondersteunen van projecten met een 'maatschappelijke plus'¹¹ die vanuit de omgeving werden aangedragen.

De inspraakmogelijkheden van de omgeving bij de schademaatregelen rond de gaswinning in Groningen waren lange tijd beperkt. In meerdere bewonersonderzoeken gaven Groningers aan dat zij meer inspraak wilden in de opstelling van de schaderegelingen. Bij de opstelling van de nieuwe schadeprocedure onder publieke regie kwam de regio met vier pijlers waaraan moest worden voldaan. Toen de uiteindelijke werkwijze in lijn werd gebracht met deze pijlers, kon deze groten-deels de goedkeuring van de regio dragen. In het publiekrechtelijke schadebeleid kwam meer aandacht voor participatiemogelijkheden. De TCMG creëerde, voortbouwend op de procedure bij het Schadeschap Schiphol, een inspraakmogelijkheid bij het aanwijzen van de schadedeskundige en liet aanvragers reageren op het adviesrapport. De adviescommissies rondom het vergoedingsbeleid voor waardedaling en immateriële schade vroegen input van maatschappelijke organisaties, gemeenten en provincies. Bij de smartengeldregeling is het expliciet de bedoeling dat omwonenden de kans krijgen om hun verhaal te doen, zodat er aandacht voor ieders individuele situatie kan zijn, maatwerk kan worden geboden en erkenning van het leed kan plaatsvinden. Ook de leefbaarheidsmaatregelen kregen in toenemende mate inspraakmogelijkheden. Hoewel de maatregelen tot aan 2019 gericht waren op participatie, was hun opzet van bovenaf bepaald waardoor het aan eigenaarschap ontbrak. Het toekomstig Nationaal Programma Groningen

10 Van den Broek 2014, p. 22-23.

11 *Stcrt.* 2009, nr. 14721; *Bestemmingsreglement* 2016; *Draaiboek werkwijze Gebiedsgerichte projecten* 2017.

hecht sterk aan burgerparticipatie. Via het project Toukomst werd Groningers gevraagd om mede vorm te geven aan het programma.

Concluderend is het bieden van inspraakmogelijkheden in de cases inderdaad een waardevolle factor gebleken als men de vertrouwensrelatie tussen burger en overheid wil herstellen. Daarbij is het van belang dat dit niet alleen een formaliteit is en daadwerkelijk wordt geluisterd naar omwonenden. Zij dienen de communicatie niet als eenrichtingsverkeer te ervaren, zoals aanvankelijk rond de aanleg van de Noord/Zuidlijn het geval was. Gebruikmaken van burgerparticipatie kan resulteren in beleidskeuzes die breder worden gedragen, waarbij de omgeving het idee heeft dat zij serieus wordt genomen en medebepaler van het beleid is. Tegelijkertijd kunnen veel inspraakmogelijkheden het proces vertragen. Aangezien begrijpelijkheid en voortvarendheid ook belangrijke vertrouwenwekkende principes zijn, kan worden overwogen om zoals het Schadeschap Schiphol deed een inspraakmogelijkheid te schrappen, zo lang participatie op andere wijze in stand wordt gehouden.

9.4.2 *Consensus*

Meebeslissen, of het zoeken naar consensus, is de hoogste stap in de participatieladder. Het perspectief van de burger kan zo worden verankerd in de besluitvorming rond het schadebeleid.

Hoewel de projectorganisatie van de Noord/Zuidlijn inzette op participatiemogelijkheden, gaven betrokkenen aan dat zij dit niet zagen als op consensus gebaseerd beleid. Omdat beslissingen genomen moesten worden die uiteindelijk voor een bepaalde groep overlast zouden veroorzaken, dacht de projectorganisatie niet dat een echte consensus zou kunnen worden bereikt. Voor hen was belangrijker dat de omgeving zich serieus genomen voelde en dat de bestaande participatiemogelijkheden als dialoog waren vormgegeven. De ingezette participatiemogelijkheden na de verzakkingen kwamen daarmee in de buurt van consensusdenken. De co-creatie leidde tot het samen bedenken van oplossingen, zoals de uiteindelijke locatie van de lawaaiveroorzakende vriesinstallatie die na input van omwonenden ondergronds werd geplaatst. Naast co-creatie en dialoog met de omgeving zette de gemeente en projectorganisatie sterk in op het organiseren van tegenspraak. De gemeente subsidieerde belangenvereniging Stichting Gijzelgracht en zag haar samen met de Ondernemersvereniging als belangrijke gesprekspartner.

In de Schipholcasus is het opmerkelijk dat de overheid veel aandacht besteedde aan het bereiken van consensus aan de Alderstafel bij de bepaling van het Schipholbeleid, maar deze geen zeggenschap gaf in de opzet van schadebeleid of schadevergoedingen. De omwonenden aan de tafel hadden slechts in beperkte zin inspraak op de leefbaarheidsmaatregelen, die door een onafhankelijke Stichting werden uitgevoerd. Hoewel de Alderstafel werd gezien als succes, is het de vraag of daadwerkelijk sprake was van consensus van alle betrokkenen, omdat onder meer sprake was van verplaatsing van de overlast naar Lelystad en andere aanvliegroutes werden vastgesteld (het 'waterbedeffect') en deze omwonenden niet bij het gesprek werden betrokken. Bovendien bleek in de jaren na de Aldersakkoorden dat omwonenden ontevreden waren met de naleving van de afspraken vanuit Schiphol en het Rijk. Bewonersvertegenwoordigers dreigden uit de Omgevingsraad te stappen.

In Groningen werd op basis van de vermeende successen van de Alderstafel ook een Dialoogtafel ingesteld. Deze Dialoogtafel had niet de bevoegdheid om

de schadeoorzaak, het niveau van de gaswinning, te bespreken of aan te passen, zoals bij de Alderstafel rond Schiphol wel het geval was – terwijl omwonenden van Schiphol de hinderbeperkende maatregelen als grootste successen ervaarden. De Dialoogtafel werd na zo'n anderhalf jaar al opgeheven. Betrokkenen en omwonenden stelden dat de overheid (in de vorm van het ministerie van EZ) en NAM niet tot een dialoog wilden komen en de regio niet als een gelijke gesprekspartner zagen. Ook de democratische legitimatie van deelnemers werd bekritiseerd. De Dialoogtafel vond opvolging in de bundeling van de aan tafel aanwezige maatschappelijke organisaties via het Groninger Gasberaad. Zij ontvingen net als belangenvertegenwoordigende Groninger Bodem Beweging financiële ondersteuning in de vorm van een subsidie vanuit het Rijk voor hun adviserende rol in de maatschappelijke stuurgroep van de Nationaal Coördinator Groningen. Zo werd ook in het Groningendossier tegenmacht gefinancierd door de overheid, hoewel deze maatschappelijke organisaties minder hecht bij de besluitvorming werden betrokken dan het geval was bij de Noord/Zuidlijn.

Hoewel er aan de Alderstafel schadebeperkende afspraken zijn gemaakt, is het de vraag of de overeenstemming niet gedeeltelijk het resultaat was van de afwezigheid van bepaalde stakeholders – namelijk de bewoners van de gebieden waar de overlast naartoe werd verplaatst. Zo wordt geen echte consensus met alle betrokkenen bereikt, maar ontstaat een waterbedeffect. Ook in Groningen was de ingestelde Dialoogtafel weinig succesvol, mogelijk tevens omdat zij niet de mogelijkheid kreeg om mee te beslissen over de schadeoorzaak. In het geval van de Noord/Zuidlijn geven betrokkenen aan dat co-creatie een doel was, maar dat de gemeente als overheid toch de uiteindelijke beslissing moest nemen en dragen omdat hieraan veelal negatieve gevolgen voor een bepaalde groep omwonenden kleefden. Het lijkt er derhalve niet op dat het bereiken van consensus een vruchtbare manier is om vertrouwenwekkend schadebeleid op te stellen. De overheid zal de verschillende belangen moeten afwegen en hoewel zij inspraak van de verschillende partijen kan vragen, zal er een knoop doorgehakt moeten worden, wat in het geval van schade beter niet in consensusvorm kan geschieden.

9.4.3 *Tussenconclusie: het belang van participatie*

Hoewel de Alderstafel rondom Schiphol lange tijd werd geprezen als overlegorgaan, zijn haar successen gedeeltelijk behaald door de overlast te verplaatsen naar gebieden waarvan geen vertegenwoordigers aan tafel zaten. Omwonenden zijn de afgelopen tien jaar bovendien gedesillusioneerd geraakt doordat Schiphol en de overheid in hun ogen de afspraken niet nakomen. De Alderstafel laat zien dat ware en vooral blijvende consensus doorgaans moeilijk of zelfs onmogelijk te bereiken is in situaties waar voor een bepaalde groep burgers overlast of schade zal ontstaan; toch heeft de tafel lange tijd voor enige rust en tevredenheid in het dossier gezorgd. Uit het functioneren van de Groningse Dialoogtafel kan worden opgemaakt dat het moeilijk kan zijn voor de overheid om beslisbevoegdheden op te geven en uit de hiërarchische relatie te stappen. De vraag is of de overheid, als zij vertrouwen wil herstellen, in dergelijke gevallen goed doet aan het instellen van een dialoog- of consensustafel. De verwachtingen die hiermee worden gewekt zijn mogelijk contraproductief. Uiteindelijk moeten belangen worden afgewogen en een beslissing genomen – bij schadebeleid is haast geboden en kan

geen oeverloos overleg worden gevoerd. De overheid zal de rol van knopen-doorhakker dan op zich moeten nemen. Aan de andere kant wijzen betrokkenen van de Noord/Zuidlijn naar de gecreëerde dialoog tussen projectorganisatie en omgeving als een van de succesfactoren bij het terugwinnen van het vertrouwen in het project, waar mogelijk gecombineerd met het (financieel) ondersteunen en aanmoedigen van tegenspraak. Ook over het derde GIS-project en de latere jaren van het Schadeschap wordt door betrokkenen gewezen op het belang van het creëren van inspraakmogelijkheden voor stakeholders, zodat zij het proces kunnen volgen en kunnen vragen om bijsturing waar nodig. In tabel 9.2 worden in schematische weergave op hoofdlijnen de conclusies over dit principe en de onderliggende beleidsinstrumenten gepresenteerd. Beslissingen zijn beter – en landen beter – als het perspectief van omwonenden wordt meegewogen. Het formaliseren of institutionaliseren van een gesprekspartner kan hierbij helpen, maar evengoed kan ook een permanente, meer informele dialoog met (potentiële) gedupeerden een gevoel van participatie en erkenning van hun positie bieden.

	 Aanleg Noord/ Zuidlijn	 Uitbreiding luchthaven Schiphol	 Gaswinning in Groningen
 Participatie	Gecreëerde dialoog tussen overheid en burger droeg bij aan wederzijds begrip en herstel vertrouwen.	Hoewel werd ingezet op inspraak en dialoog, bleef discussie over of juiste mensen aan tafel zaten; inspraak leek beperkt resultaat op vertrouwen te boeken.	Tijdens privaatrechtelijke afhandeling door NAM weinig tot geen participatie. In de overgang naar publiekrechtelijk schadebeleid werd meer participatie gefaciliteerd; dit bracht voorzichtige positieve reacties over tevredenheid en vertrouwen.
<i>Inspraakmogelijkheden</i>	Na Veermanadvies sterk ingezet op dialoog en co-creatie. Resulteerde in meer draagvlak, tevredenheid en vertrouwen.	Invoering (ook relatief beperkte) inspraakmogelijkheden werd door burgers op prijs gesteld: zij waren meer tevreden en leken meer vertrouwen in de aanpak van de overheid te hebben.	Aanvankelijk weinig inspraak; introductie inspraakmogelijkheden in (opzet) publiekrechtelijk schadebeleid werd positief ontvangen en leek in meer vertrouwen te resulteren.
<i>Consensus</i>	Geen consensus gezocht, wel ingezet op tegenspraak. Gebrek aan zoeken naar consensus lijkt beperkt effect op tevredenheid en vertrouwen te hebben; tegenspraak en inspraakmogelijkheden leken al relatief tevreden te stellen.	Aan Alderstafel werd naar consensus gezocht, maar deze ging niet direct over schadebeleid; wel werden langs deze route leefbaarheidsmaatregelen geïntroduceerd. De consensus aan Alderstafel resulteerde enige tijd in meer tevredenheid en vertrouwen, maar nieuwe afspraken bleken niet te kunnen worden gemaakt.	Poging tot overleg aan Dialoogtafel, maar dit strandde; maatschappelijke organisaties ontvingen financiële steun om te kunnen functioneren als stuurgroep. Gebrek aan zoeken naar consensus leek niet te resulteren in verminderde tevredenheid of vertrouwen maar wel zinnebeeldig voor relatief hiërarchische aanpak Rijksoverheid.

Tabel 9.2 Analyse van de toepassing van het principe en instrumenten van participatie per casus en in hoeverre zij succesvol lijken te zijn geweest wat betreft tevredenheid en vertrouwen van gedupeerden.

9.5 Begrijpelijkheid

Om vertrouwen te wekken moeten processen voorspelbaar en te begrijpen zijn. Dat betekent dat de overheid haar beleid onderbouwt, maar ook dat haar beleid navolgbaar is. Dit resulteert naast begrip in verwachtingenmanagement, waardoor vertrouwen kan worden herbouwd – ervan uitgaand dat de overheid haar beloftes en aangekondigd beleid nakomt. Binnen regelgeving en jurisprudentie wordt in de context van vertrouwen en schade veelal uitgegaan van een rationele burger, bijvoorbeeld de ‘redelijk denkende en redelijk handelende koper’¹² of een burger die dingen ‘wist of behoorde te weten’.¹³ Zo’n burger zou in ieder geval moeten begrijpen waar zij terecht kan met haar schade. Maar de overheid blijkt zich in haar beleid en beleidscommunicatie, wil zij vertrouwen wekken, niet zomaar te kunnen toespitsen op zo een gemiddelde goed oplettende burger. Uit steeds meer onderzoek blijkt dat burgers, zeker als zij gedupeerd zijn, niet zo zelfredzaam zijn als gedacht of gewenst. Die zelfredzaamheid kan bovendien extra zijn verminderd door de – door de overheid gefaciliteerde – geleden schade, waardoor de overheid niet te veel stappen vanuit de kant van de schadelijdende burger dient te verwachten. Schadebeleid dient dus begrijpelijk te zijn. Ik deel begrijpelijkheid op in vier onderdelen en mogelijke (beleids-)instrumenten: de overheid kan beleidskeuzes rondom schade en schademaatregelen onderbouwen; de overheid kan gericht communiceren aan groepen burgers over het schadeproces; de overheid kan burgers begeleiden in het schadeproces; en de overheid kan één loket vormgeven waar burgers terecht kunnen met alle schadeclaims.



9.5.1 Onderbouwing beleidskeuzes

Een eerste onderdeel van begrijpelijkheid kan worden gevormd door uitleg en onderbouwing van beleid en procedures, zoals naar voren komt in literatuur over procedurele rechtvaardigheid. De overheid moet overtuigend kunnen uitleggen waarom zij op een bepaalde wijze handelt, ‘draagkrachtig gemotiveerd’.¹⁴ Dat

¹² Deze term komt voort uit het omgevingsrecht.

¹³ Een term die bijvoorbeeld terugkomt in uitspraken over belastingrecht.

¹⁴ Artikel 3:46 Awb.

heeft als bijkomend voordeel dat beleid waarschijnlijk beter en meer doordacht wordt, omdat ‘dat wat het daglicht niet kan verdragen’ niet wordt voorgesteld.

Aanvankelijk begrepen burgers in Amsterdam niet alle schademaatregelen rondom de Noord/Zuidlijn. De subsidieregeling voor casco-/funderingsherstel werd aansluitend aan de bestaande stadsvernieuwings- en onteigeningspraktijk opgesteld, maar enkele deelnemers aan de regeling trokken in twijfel in hoeverre (de mate van) het funderingsherstel noodzakelijk was. Ook beschreef de gemeente de regeling pas vanaf 2011 als subsidie en sprak in het decennium daarvoor over een ‘bijdrage’, terwijl een subsidie wettelijk bijvoorbeeld als belastbaar inkomen wordt gezien en een vast juridisch kader kent. Hoewel de gemeente een duidelijke nadeelcompensatie nastreefde, was de regeling volgens de rekenkamer dermate juridisch zorgvuldig dat deze ‘vanuit het perspectief van de verzoeker per definitie complex’¹⁵ was. Beleidslijnen werden niet gepubliceerd, waardoor beslissingen ‘arbitrair overkomen’.¹⁶ Vanaf de herijking van het project na de verzakkingen kwam meer aandacht voor het perspectief van de burger, waardoor de nieuwe nadeelcompensatieverordening duidelijker werd opgesteld. Bovendien bood het Schadebureau ondersteuning voor en uitleg aan ondernemers. De onverplichte tegemoetkomingen werden vanaf de start toegekend op basis van het reeds bestaande VROM-puntenstelsel; de criteria voor het verkrijgen van een vergoeding waren helder voor omwonenden. Tegelijkertijd bestond ontevredenheid over de reikwijdte van de regeling, waarna de regeling meermaals werd uitgebreid zodat ook mensen die verder van de bouwput woonden of werkten een (hogere) vergoeding ontvingen. De gemeente sloot hiermee aan bij het advies van de Commissie Veerman: de overlast voor de omgeving kon niet langer als ‘normaal’ worden beschouwd. Toen de gemeente haar houding richting het project bijstelde, werden beslissingen beter begrepen door Amsterdammers, passend bij de oproep ‘maak het alsjeblieft goed en snel af en doe het beter’.¹⁷

Het schadebeleid rondom Schiphol werd niet altijd goed onderbouwd. Door de hantering van geluidscontouren voor de geluidsisolatieprojecten werd soms verschillend omgegaan met huizen in dezelfde straat, wat omwonenden beschouwden als ‘moeilijk “verkoopbaar”’¹⁸ beleid. Daarnaast floot de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de minister terug toen zij de uitvoering van GIS-2 overdroeg vanuit Rijkswaterstaat aan de luchthaven, omdat de Raad het isoleren van woningen als overheidstaak beschouwde en de overdracht van deze bevoegdheid onvoldoende vond onderbouwd. De vergoedingen via het Schadeschap waren geënt op vrij ingewikkelde criteria zoals voorzienbaarheid van maatregelen gezien bestemmingsplannen en technische berekeningen rondom geluidsniveaus. Betrokkenen stelden vast dat er ‘veel werd verwacht van de redelijk denkend en handelend koper’¹⁹ en zouden in het vervolg meer en heldere communicatie richting burgers wensen, zodat ‘veel ‘kansloze’ verzoeken en irreële verwachtingen voorkomen worden.’²⁰ In de tweede tranche van de leefbaar-

15 Rekenkamer Amsterdam 2006, p. 8.

16 Rekenkamer Amsterdam 2006, p. 9.

17 Commissie Veerman 2009, p. 13.

18 *Advies Omwonendenpanel* 2005, p. 8.

19 Van Heesbeen & Berns 2019, p. 99.

20 Van Heijst 2019, p. 35.

heidsmaatregelen werd een poging tot meer heldere communicatie ondernomen via een toelichting op het bestemmingsreglement, aangezien dat laatste ‘niet altijd even makkelijk leesbaar’²¹ werd geacht. De maatregelen vloeiden voort uit de Aldersakkoorden, die aan de omgeving werden gepresenteerd via verscheidene informatiebijeenkomsten en over het algemeen goed landden, hoewel de terughoudende rol van de overheid in de naleving van de akkoorden in de jaren daarna niet goed werd begrepen.

In Groningen merkte de Onafhankelijk Raadsman over de afhandeling van fysieke schade door NAM op dat de communicatie richting gedupeerden tekortschoot en dat niet duidelijk was waarom schade wel of niet werd vergoed. Ook de criteria van de Commissie Bijzondere Situaties, Arbiters Bodembeweging en het Koopinstrument werden niet goed begrepen. Rond de versterking koos de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) eerst voor een gebiedsgerichte aanpak zodat bouwwerkzaamheden met verbetering van de leefbaarheid samen konden gaan, maar deze aanpak liep vertraging op vanwege ingewikkelde berekeningsmethoden. De stopzetting van de versterking in 2018 naar aanleiding van het terugdraaien van de gaskraan werd niet begrepen door Groningers. NCG Alders stapte op omdat gerechtvaardigd gewekt vertrouwen niet werd gehonoreerd. Ook de herstart van de versterking via de risicogerichte aanpak kreeg kritiek, omdat de berekeningen ingewikkeld en voor bewoners vaak onnavolgbaar zijn. In de nieuwe aanpak van de versterking vanaf 2021 beloven partijen meer in te zetten op duidelijke en door inwoners te beïnvloeden processen. Doordat de projecten uit de leefbaarheidsmaatregelen van 2014-2019 vrij autonoom werden opgezet, ontbrak samenhang en (uitleg van) een bredere strategie. In de opzet van het Nationaal Programma Groningen was meer aandacht voor onderbouwing aan de hand van handvatten en spelregels voor de uitvoerende gemeenten en provincie, hoewel het aan deze individuele overheden zal zijn om de beleidskeuzes te laten landen bij hun inwoners waardoor het gebrek aan samenhang mogelijk zal blijven. De belangrijkste verbetering wat betreft onderbouwing is te vinden in de publiekrechtelijke schadeafhandeling. De TCMG en het IMG zetten in op een meer begrijpelijke handelswijze en communiceerden via hun website met reactiemogelijkheid, sociale media, en eigen nieuwsbrieven. Zij onderbouwden via deze kanalen tevens iedere beleidskeuze en de weg hiernaartoe, zoals de overwegingen rondom de vergoeding voor immateriële schade en de waardedalingenregeling. Via deze aanpak lijken zij resultaat te boeken, hoewel Groningers bijvoorbeeld het gebrek aan samenhang tussen schadeafhandeling en versterking – het gevolg van Rijksbeleid – niet goed kunnen doorgronden.

Uit de drie cases valt te concluderen dat het voor overheden lastig blijkt om schadebeleid vanaf het begin goed te onderbouwen en uit te leggen. Hoewel niet werd gepeild of geëvalueerd in hoeverre burgers het beleid begrepen, kunnen we uit hun handelen – zoals onvolledige of onterechte aanvragen, klachten, bezwaren of rechtszaken – wel opmaken of zij het beleid lijken te kunnen doorzien en aanvaarden. We zien dat uitleg van beleid veelal volgt tijdens of na mogelijkheden tot burgerparticipatie; deze maatregelen kunnen in samenhang werken. Via

21 *Toelichting op Bestemmingsreglement 2016*, p. 2.

inspraak kan het bestuur inzicht krijgen in wat beter kan. Zorgvuldig vormgegeven juridische schadeprocedures zijn vanwege die zorgvuldigheid veelal complex, en daardoor zelden begrijpelijk voor de gemiddelde burger. De overheid kan dus overwegen om dan toelichting te bieden via een 'bijsluiter'.

9.5.2 *Gerichte communicatie*

Het tweede instrument om voor burgers begrijpelijk schadebeleid vorm te geven, is gerichte communicatie. Communicatie over de schadeoorzaak en het schadebeleid dient respectvol te zijn en te worden afgestemd op de wensen en angsten (ook over verdere risico's) van de gedupeerden. Procedures moeten niet alleen begrijpelijk zijn maar ook begrijpelijk worden *gemaakt*. Daarbij dient de overheid zich op de individuele burger te richten (maatwerk) en waar mogelijk onderscheid te maken tussen verschillende groepen gedupeerden, zodat burgers zo min mogelijk zelf hun weg door het 'woud' van communicatie en beleid hoeven te vinden.

Bij de totstandkoming van de casco-/funderingsregeling rondom de Noord/Zuidlijn werden doelgroepen voor communicatie gecreëerd op basis van de staat van hun pand. Aanvankelijk was de Rekenkamer kritisch over de bekendheid van het Schadebureau en de nadeelcompensatieverordening onder ondernemers, maar hij rapporteerde twee jaar later dat die bekendheid – mede door zijn eigen onderzoek – inmiddels in orde was. Het Schadebureau had gedurende de loop van het project de gelegenheid om met alle ondernemers een relatie aan te gaan en kon daardoor gericht(er) communiceren. De tegemoetkomingsregeling werd gericht bekend gemaakt aan de Amsterdammers die hier gebruik van konden maken. Vanaf 2010 richtte de nieuwe projectorganisatie zich expliciet op transparantie en communicatie en voerde zij bijvoorbeeld communicatieonderzoek uit via consumentenpanels. Omwonenden van bouwlocaties kregen aanvraagformulieren voor tegemoetkomsten op een gegeven moment periodiek toegestuurd. Ook konden de omgevingsmanagers rondom de bouwlocaties zorgen voor een persoonlijke aanpak en individueel met omwonenden communiceren. Voor ondernemers vervulde een straatmanager deze rol. Gedurende het schadebeleid rondom de aanleg van de Noord/Zuidlijn kwam kortom steeds meer aandacht voor gerichte communicatie en maatwerk, hoewel dit aanvankelijk tekortschoot.

Tijdens de vroege jaren van de geluidsisolatieprojecten bij Schiphol waren omwonenden kritisch over de communicatie richting bewoners. De tevredenheid over de latere jaren van de GIS-projecten was hoger, toen meer gericht werd ingezet op afstemming met omwonenden. De samenwerkende overheden hadden afgesproken dat het Schadeschap 'niet actief naar buiten zou treden.'²² Capaciteitsproblemen zorgden lange tijd voor een gebrek aan communicatie. Ook de toelichting op besluiten liet te wensen over: deze was vanuit juridische optiek zorgvuldig maar niet goed te begrijpen door verzoekers. Omdat de eerste tranche vanuit Stichting Leefomgeving Schiphol alleen aan een limitatieve lijst van individuele gedupeerden en gebiedsgerichte projecten kon worden uitgegeven, werd

22 *Verslag Schadeschap* 30 oktober 2002, p. 4.

gericht met deze groepen gecommuniceerd, hoewel hierdoor niet de hele doelgroep in beeld kwam. Voor de tweede tranche werd niet met een lijst gewerkt, maar communiceerde de Stichting via hun netwerk van gemeenten, provincie, maatschappelijke instanties, en de Omgevingsraad. Desondanks bleef het lastig de beoogde doelgroep te bereiken. Voor de gebiedsgerichte projecten organiseerde de Stichting brainstormsessies en klankbordgroepen in de betrokken gemeenten om meer omwonenden te betrekken, wat leek te resulteren in meer bottom-up georganiseerde projecten.

De communicatie over de schadeafhandeling in Groningen werd tot 2015 door NAM uitgevoerd, via flyers, informatiebijeenkomsten en keukentafelgesprekken. Het CVW poogde beter bereikbaar te zijn, maar volgens gedupeerden was haar communicatie niet betrouwbaar vanwege fouten of niet nagekomen afspraken. Met name de communicatie vanuit schadedeskundigen kreeg kritiek; de bejegening van gedupeerden verliep slecht en het CVW organiseerde in reactie hierop verplichte (sensitiviteits-)trainingen. De communicatie vanuit NAM over de oude schademeldingen werd tevens bekritiseerd. Ook de communicatie over door de overheid opgezette dan wel uitgevoerde schademaatregelen verliep stroef. Het door de minister aangekondigde einde van de waardevermeerderingsregeling leidde tot lange wachttijden bij de uitvoeringsorganisatie en het bereiken van het subsidieplafond. De communicatie rond het Koopinstrument werd als onvoldoende beoordeeld. De tijdelijke stop op de versterking en de communicatie richting bewoners hierover werd sterk bekritiseerd door de Onafhankelijke Raadsman en NCG Alders, die hierdoor opstapte: veel gedupeerden zouden niet weten waar zij aan toe waren. Bij de herstart van de versterkingsoperatie via de risicogerichte aanpak werd gewerkt via doelgroepencommunicatie, hoewel deze primair door gemeenten geschiedde die in hun communicatiekeuzes verschilden en niet altijd even proactief optraden. Er lijkt gericht te worden gecommuniceerd bij de publiekrechtelijke schadeafhandeling. De TCMG en het IMG zetten in op proactieve communicatie en voerden dit verder door dan CVW via interactiemogelijkheden op internet, updates op hun website en een nieuwsbrief. Zij creëerden tevens een online inzichtelijke wachtrij naar aanleiding van kritiek van de Onafhankelijke Raadsman. De communicatiewijze van de TCMG/het IMG lijkt over het algemeen beter te worden gewaardeerd dan de eerdere aanpak. Tot slot koos men voor de leefbaarheidsprogramma's één noemer, aanvankelijk Kansrijk Groningen en later Nationaal Programma Groningen, om onder één vlag te communiceren over het palet aan maatregelen. Via Project Toukomst poogde men Groningers zelf te laten meedenken over de toekomst van hun regio door inwoners actief te werven, hoewel slechts 6.000 inwoners stemden over de ingediende plannen.

Het blijkt vaak lastig om begrijpelijk en gericht te communiceren over schadebeleid; de communicatie binnen alle cases werd bekritiseerd. De projectorganisatie van de Noord/Zuidlijn en de TCMG/het IMG leken meer succes te boeken door een individuele reactiemogelijkheid te bieden, zowel in persoon als via online en sociale media: zij zochten zo veel mogelijk de dialoog met gedupeerden en geïnteresseerden op. Vertrouwenwekkende gerichte communicatie blijkt zo vaak samen te gaan met inspraakmogelijkheden: eenrichtingsverkeer wekt zelden vertrouwen. Voor begrijpelijke communicatie over besluiten, die vanwege hun aard juridisch en daarmee voor de gemiddelde burger ingewikkeld zijn geformuleerd,

kan een meer leesbare en eenvoudigere toelichting worden bijgevoegd. Deze toelichting kan vooraf worden gecontroleerd door een tegenspraakorgaan, zodat de leden daarvan kunnen meedenken over de juiste formulering en achteraf burgers kunnen helpen door de boodschap uit te leggen. Ook een (uitnodiging tot) mondelinge uitleg door een vaste bewonersbegeleider kan worden overwogen. Op deze wijze kan de overheid pogen gedupeerde burgers te ontzorgen en meer in te zetten op maatwerk.

9.5.3 *Begeleiding*

Een derde instrument om het schadebeleid meer begrijpelijk te maken voor gedupeerden, is het bieden van begeleiding. Omdat niet alle gedupeerde burgers voldoende zelfredzaam zijn, moet de overheid zich inspannen om hen zo goed mogelijk door het proces van schadeafhandeling te begeleiden. De overheid kan ambtenaren aanstellen om te functioneren als omgevingsmanagers of bewonersbegeleiders, en de schadeafhandelende instantie aanwijzingen geven om zo dienstbaar mogelijk te functioneren en aanvragers te begeleiden.

Het Schadebureau van de Noord/Zuidlijn had als functie om een loket richting omwonenden te bieden, waardoor medewerkers gerichte ondersteuning konden bieden. Hoewel gedupeerden met bouwschade aangaven tevreden te zijn met de medewerkers van het Schadebureau, vonden ondernemers aanvankelijk dat zij onvoldoende werden begeleid. Na de kentering in het project vanaf 2009 gaven ook ondernemers aan overwegend positief te zijn over het contact met het Schadebureau. Ook Stichting Gijzelgracht, als georganiseerde tegenmacht, vervulde een rol in het begeleiden van ondernemers. Naast het Schadebureau functioneerden de omgevingsmanagers vanuit de projectorganisatie als begeleiders binnen het project. Zij werkten gedecentraliseerd – direct in de omgeving van de bouwputten gestationeerd – en hadden de (informele) autoriteit gekregen om binnen een beperkt budget naar eigen inzicht problemen voor de gedupeerden op te lossen. Omwonenden waren bijzonder lovend over de omgevingsmanagers en vonden de persoonlijke contacten een essentieel onderdeel van het succesvolle schadebeleid.

Nadat de communicatie over de geluidsisolatieprojecten rondom Schiphol werd bekritiseerd, stelde de projectorganisatie Progis vanaf 2005 bewonersbegeleiders aan als schakel tussen Progis, aannemer en omwonenden. De positieve ervaringen met deze begeleiding gedurende GIS-2 zorgden ervoor dat de begeleiders werden aangehouden voor GIS-3. De inzet van bewonersbegeleiders bij de onderzoeks- en besluitvormingsfase droeg bij aan de voortgang en bewonerstevredenheid van het project. Het Schadeschap en Stichting Leefomgeving Schiphol maakten geen gebruik van formele bewonersbegeleiders, maar moedigden waar gewenst contacten tussen medewerkers en aanvragers aan. Bij verzoekers van het Schadeschap bestond aanvankelijk persoonlijk contact tussen de adviescommissie en aanvrager; dit verminderde toen het aantal aanvragen sterk steeg. Het gemachtigde juridische adviesbureau functioneerde hiernaast voor veel aanvragers feitelijk als begeleiding en werkte als waardevolle schakel tussen aanvrager en Schadeschap.

In Groningen stelde het CVW bewonersbegeleiders (vaste contactpersonen) in waar gedupeerden over het algemeen tevreden over waren, hoewel

de Onafhankelijke Raadsman enkele klachten ontving. Ook de Commissie Bijzondere Situaties maakte gebruik van zaakbegeleiders. De TCMG en het IMG kenden zaakbegeleiders die naast uitleg van de procedure als doel hadden dat gedupeerden zich gehoord voelden. De persoonlijke communicatie vanuit de TCMG werd goed beoordeeld. Vanwege de verschillende schade-soorten in Groningen die hun eigen schaderegime en maatregelen kenden, kunnen deze bewonersbegeleiders echter geen overzicht of integrale afhandeling bieden. Wel konden Groningers terecht bij het onafhankelijk steunpunt Stut-en-Steun, dat advies bood en werd gewaardeerd door gedupeerden. Recent werden in sommige gemeenten ook gemeentelijke aardbevingscoaches aangesteld, die Groningers moeten helpen overzicht te krijgen over de verschillende instanties en hen hierin kunnen begeleiden.

Concluderend kan worden vastgesteld dat begeleiding van burgers vrijwel altijd goed wordt gewaardeerd en dat dit bijdraagt aan tevredenheid onder gedupeerden. Begeleiding lijkt des te belangrijker naarmate de procedure ingewikkelder is; bij meer eenvoudige procedures, zoals bepaalde gevallen in GIS-3, zou kunnen worden overwogen om mensen de optie te bieden om begeleiding te ontvangen en dit niet voor alle gevallen in te schakelen. Belangrijk is wel dat begeleiders de mogelijkheid krijgen om als schakel voor het integrale schadebeleid, of in ieder geval zo veel mogelijk onderdelen daarvan, te functioneren. Doordat het schadebeleid in Groningen was ‘opgeknipt’, kon een begeleider namens het IMG geen hulp bieden als de burger ook in een versterkingstraject zat. Hoewel contacten werden onderhouden tussen IMG en de NCG als uitvoerder van de versterking, bleef de burger zelf de aangesproken partij die het overzicht diende te houden. Bij de Noord/Zuidlijn bestonden juist korte lijntjes tussen het Schadebureau en de omgevingsmanagers, zodat burgers werden ontzorgd en zo min mogelijk ‘dan moet u niet bij mij zijn’ hoorden. Begeleiders moeten bereid zijn om die verantwoordelijkheid en houding te willen (uit-)dragen. Zij zouden daarin kunnen worden geschoold of daartoe expliciet worden uitgenodigd door hun werkgevers.

9.5.4 *Eénloketgedachte*

De vierde maatregel om schadebeleid begrijpelijker te maken is het toepassen van de éénloketgedachte. Het specifieke loket of de instantie waar de burger terecht kan met een schadeclaim moet duidelijk zijn. Daarbij is onduidelijkheid over of schadeafhandeling onder publiek- of privaatrecht valt onwenselijk. De creatie van één regeling, fonds, instantie, of protocol, dat duidelijk wordt genormeerd door een rechtsgebied heeft een uitgesproken voorkeur; als rechtsvragen (moeten) blijven bestaan, kan een centraal loket deze ‘aan de achterkant’ beantwoorden. Op deze wijze valt het systeem voor de gedupeerde burger beter te bevatten en kan zij daarin relatief eenvoudig haar weg vinden.

De gemeente Amsterdam kwam bij het besluit tot aanleg van de Noord/Zuidlijn tot de conclusie dat één Schadebureau uitvoering zou moeten geven aan de bouw-schadevergoedingen, nadeelcompensatie en tegemoetkomingen, zodat de schadeafhandeling voor burgers zo eenvoudig mogelijk zou verlopen. Alleen de casco- en funderingsregeling werd uitgevoerd door het Gemeentelijk Grondbedrijf. De Rekenkamer complimenteerde in haar evaluatie de éénloketaanpak en de

Gemeentelijke Ombudsman beschreef het Schadebureau als ‘een voor de burger goed toegankelijk en laagdrempelig loket.’²³ Omwonenden en ondernemers stelden de loketfunctie zeer op prijs en zagen de medewerkers als kundig en dienstbaar.

Hoewel de samenwerkende overheden rondom Schiphol hetzelfde doel nastreefden met het Schadeschap – één loket creëren waardoor burgers niet naar verschillende overheden hoefden te stappen met een schadeclaim – handelde deze organisatie enkel nadeelcompensatie en planschadeclaims af. Er werd op prijs gesteld dat complexe juridische vraagstukken via dit orgaan werden uitgedacht en behandeld zodat het verhalen van schade voor omwonenden duidelijker werd. De geluidsisolatieprojecten werden echter door een aparte organisatie uitgevoerd. De Stichting Leefomgeving Schiphol handelde daarnaast vortexschade af en (aanvullende) claims van individuele gedupeerden die sterke overlast ervoeren. Voorts kende de regio het Bewoners Aanspreekpunt Schiphol (BAS), dat vooral overlastmeldingen registreerde. Hoewel aan de Alderstafel in 2014 werd gesproken over een ‘omgevingshuis’ waarin naast een informatiepunt ook de werkzaamheden van de Stichting zouden vallen en waar burgers konden worden verbonden aan de verscheidene organisaties, werd dit niet gerealiseerd. Er is dus beperkt sprake van een éénloketgedachte in het schadebeleid rondom Schiphol.

In Groningen is allerm minst te spreken van de uitvoering van de éénloketgedachte. Hoewel het CVW werd opgericht als centrale uitvoeringsorganisatie voor herstel en versterking, kende de regio nog vele andere instanties, zoals de Commissie Bijzondere Situaties voor ‘schrijnende gevallen’ en het NAM Bedrijvenloket en Agro-Team. Ook de NCG, die zich niet met schade bezig zou houden, kreeg een rol bij ‘complexe’ gevallen en de opkoopregeling. De Onderzoeksraad voor Veiligheid noemde het een ‘gefragmenteerde aanpak’²⁴ en riep op tot publieke regie. Hoewel die publieke regie kwam, verbrak de instelling van de TCMG de combinatie van schadeherstel en versterking. Wel ging de TCMG fysieke schade van omwonenden, ondernemers, monumenteigenaren en agrariërs afhandelen, zodat deze verschillende groepen één loket kenden. Vanaf medio 2020 was de opvolger van de TCMG, het IMG, bovendien bevoegd om waardedalings- of immateriële schade te vergoeden. Zo is sprake van één loket voor deze drie schadevormen. De versterkingsoperatie bleef echter gescheiden. De aansturing van de versterking, ook toen deze nog onder het CVW viel, verliep bovendien lange tijd via meerdere instanties: zowel NAM, CVW, NCG als de minister (aanvankelijk van EZ(K) en later BZK) waren betrokken bij versterkingsadviezen en -besluiten. Hoewel de NCG de operatie had moeten aansturen en coördineren, kende zij geen doorzettingsmacht. In de publiekrechtelijke versterkingsoperatie werd dit teruggebracht tot één organisatie: de NCG. Bewoners maakten echter niet altijd onderscheid tussen schadeherstel en versterking, waardoor zij soms bij de verkeerde instantie aanklopten. De Onafhankelijke Raadsman vond het onbegrijpelijk dat de integrale aanpak van schadeafhandeling en versterking al maar niet werd gerealiseerd, hoewel die door Groningers werd verlangd en door

23 Gemeentelijke Ombudsman 3 december 2009.

24 *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2017, p. 18.

verscheidene instanties werd aangeraden. Tot slot kenden ook de leefbaarheids-initiatieven verschillende loketten. Hoewel het leefbaarheidsprogramma Kansrijk Groningen werd gecoördineerd door de NCG, lag de uitvoering bij meerdere organisaties waaronder NAM. Het Nationaal Programma Groningen (NPG) staat los van de TCMG/het IMG en de NCG. Zelfs binnen het NPG bestaan verschillende loketten voor initiatieven onder of boven € 10.000,-.

Zowel bij het Schadebureau Noord/Zuidlijn als het Schadeschap Luchthaven Schiphol was de intentie bij hun instelling dat burgers geen aansprakelijkheids-discussies zouden hoeven voeren over bij welk bestuursorgaan een claim zou moeten worden ingediend. Deze schadeorganisaties vervulden inderdaad die functie en vereenvoudigden het schadeproces. Door hun onafhankelijke positie ten opzichte van de schadeveroorzaker (zie ook par. 9.7) werd het schadebeleid bovendien vertrouwenwekkender. Toch waren deze instanties niet bevoegd om alle soorten regelingen af te handelen; bij de Noord/Zuidlijn stond de subsidie-regeling voor funderingsherstel op zichzelf. Rond Schiphol bestonden aparte organisaties voor de uitvoering van geluidsisolatieprojecten, het afhandelen van vortexschade, het doen van geluidsoverlastmeldingen, en hulp aan gedupeerden met veel (resterende) overlast. Omwonenden van Schiphol moesten hierdoor nog relatief vaak zelf hun weg vinden. In Groningen startte men een organisatie waarin schadeherstel en versterking gecombineerd werden, maar dit werd door de publiekrechtelijke afhandeling van de fysieke schade weer losgetrokken. Aangezien de schade voor Groningers één oorzaak kent, begrijpen velen niet goed waar zij precies terecht moeten. Hoewel het te begrijpen is dat de inmiddels redelijk functionerende en organisatorisch complexe instanties IMG en NCG nu niet (meer) worden gecombineerd, is het opmerkelijk en voor gedupeerden teleurstellend dat de herhaaldelijk beloofde centrale aanpak van schade en versterking niet zal worden gerealiseerd. Het instellen van één loket, dat integrale bewonersbegeleiding biedt, alle vragen en aanvragen aanneemt en zelf het initiatief neemt om 'achter de schermen' de juiste plek voor de claim te vinden, lijkt voor toekomstige situaties sterk aan te raden. Zo een loket kan, net zoals het Schadebureau Noord/Zuidlijn, bovendien een herkenbaar gezicht voor het schadebeleid vormen voor gedupeerden.

9.5.5 *Tussenconclusie: het belang van begrijpelijkheid*

Uit deze maatregelen blijkt dat overlap bestaat tussen het creëren van een begrijpelijk, dat wil zeggen cognitief te bevatten, schadebeleid en een uitlegbaar, verdedigbaar, beleid dat erkenning biedt. Als burgers begrijpen hoe het schadeproces in elkaar zit, vermindert dit hun onzekerheid over hun positie als claimant. Als de onderbouwing van schadebeleid te begrijpen valt, kunnen burgers hun verwachtingen over compensatie bijstellen waardoor teleurstellingen en juridische procedures kunnen worden voorkomen. Beleidskeuzes moeten dus worden uitgelegd via gerichte communicatie en overtuigende uitleg is zelden eenrichtingsverkeer. Begrijpelijk schadebeleid kent daarmee vaak mogelijkheden tot participatie of dialoog. Hiernaast kan via concrete maatregelen het schadebeleid begrijpelijker worden gemaakt: er kunnen bewonersbegeleiders worden aangesteld en er kan één schadeloket worden ingericht. Daarnaast laten het Schadebureau, het Schadeschap en de TCMG/het IMG zien dat het opzetten van één loket voor

burgers helderheid kan creëren over waar zij terecht kunnen met hun claim. Aan de andere kant waren de laatste twee niet voor alle schadesoorten bevoegd, waardoor zij soms vragen of claims kregen die zij niet konden behandelen. Voor een eenvoudig en begrijpelijk schadeproces is het van belang om een zo dienstbaar en integraal mogelijk schadeloket te creëren. In aanvulling daarop kunnen burgers via bijvoorbeeld de medewerkers van dat loket persoonlijke begeleiding ontvangen zodat zij bij een vast punt terecht kunnen met vragen. Ook kan eventueel nieuw beleid of ontwikkelingen via deze begeleiders of contactpersonen zo helder mogelijk worden uitgelegd. De vier beleidsinstrumenten kunnen zo gezamenlijk worden ingezet om de begrijpelijkheid vanuit het perspectief van de burger te vergroten. In tabel 9.3 worden op hoofdlijnen de conclusies over dit principe en de onderliggende beleidsinstrumenten op schematische weergave gepresenteerd.

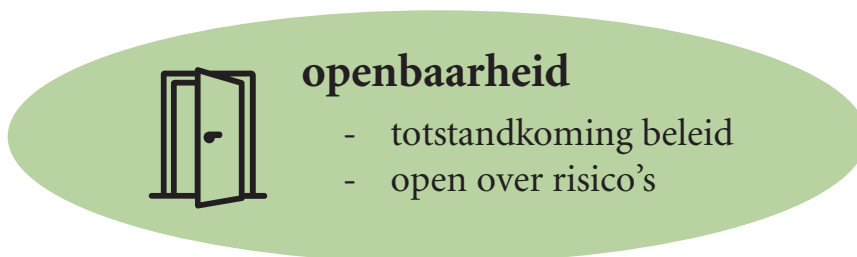
	 Aanleg Noord/ Zuidlijn	 Uitbreiding luchthaven Schiphol	 Gaswinning in Groningen
 Begrijpelijkheid	Vanaf begin schadebeleid aandacht voor duidelijkheid in opzet, maar beste begrip werd gerealiseerd nadat persoonlijke relaties waren opgebouwd via loket en begeleiding. Dat zorgde voor meer tevredenheid en vertrouwen onder omwonenden en ondernemers.	Onderdelen van het schadebeleid waren soms te (technisch-juridisch) zorgvuldig of afgebakend en niet altijd duidelijk; overzicht ontbrak. Later kwam meer gerichte communicatie en begeleiding; de tevredenheid en het vertrouwen leek te stijgen naarmate deze aandacht voor begrijpelijkheid toenam.	Het schadebeleid werd beoordeeld als ingewikkeld en gefragmenteerd. Dit betekende een gebrek aan tevredenheid en wantrouwen bij gedupeerden.
<i>Onderbouwing beleidskeuzes</i>	Regelgeving was niet altijd duidelijk voor gemiddelde burger; uitbreiding van schadebeleid na Veerman werd beter onderbouwd, wat leek te resulteren in meer tevredenheid en vertrouwen.	De hantering van technische criteria zoals geluidscontouren werd niet altijd goed begrepen. Sommige gedupeerden waren ontevreden en wantrouwend over de resulterende onduidelijkheid en ongelijkheid.	Veel beslissingen in het schadebeleid werden niet goed begrepen; procedures werden ingewikkeld geacht en gedupeerden waren wantrouwend of de complexiteit (bewust) in hun nadeel werkte.
<i>Gerichte communicatie</i>	Was aanvankelijk vooral formalistisch maar gedurende project werden relaties met omgeving opgebouwd waardoor direct werd gecommuniceerd met doelgroepen, wat tevredenheid en vertrouwen leek te verhogen.	Communicatie met doelgroepen was grotendeels terughoudend, hoewel in latere isolatieprojecten en leefbaarheidsmaatregelen werd ingezet op meer afstemming, wat in iets meer tevredenheid en vertrouwen resulteerde.	Doelgroepen werden geïdentificeerd maar aanvankelijk klachten over bejegening; in publiekrechtelijk schadebeleid kwam meer aandacht voor gerichte communicatie hoewel onduidelijk en complex beleid bleef, waardoor zelfs gerichte communicatie slechts in beperkte tevredenheid en vertrouwen resulteerden.

<i>Begeleiding</i>	Vooraf na Veermanadvies verzorgden Schadebureau en omgevingsmanagers persoonlijke begeleiding, waar gedupeerden zeer tevreden over waren en wat positieve effecten op vertrouwen had.	In tweede helft geluidsisolatieprojecten en leefbaarheidsmaatregelen meer aandacht voor begeleiding; in overige gevallen was (pro-) actieve begeleiding beperkt. Als sprake was van begeleiding, waren gedupeerden over het algemeen meer tevreden en hadden zij meer vertrouwen.	Hoewel begeleiding werd geboden bij onderdelen van het schadebeleid mist centrale begeleiding en overzicht op opgedeeld schadebeleid. Daardoor zijn gedupeerden wel tevreden en vertrouwend richting de begeleiders, maar zorgt de algehele complexiteit wederom voor ontevredenheid en wantrouwen.
<i>Eénloketgedachte</i>	Schadebureau was opgericht als centraal loket en zijn dienstverlening werd goed gewaardeerd; dit zorgde voor veel tevredenheid en vertrouwen in de aanpak van de gemeente.	Ieder onderdeel van het schadebeleid kende een centraal loket, maar geen overkoepelende organisatie of regie. Gedupeerden leken op zich tevreden over die separate loketten hoewel sommigen meer samenhangend beleid misten.	Geen centraal loket, onderdelen van het schadebeleid bleven beled bij vele verschillende organisaties. Gedupeerden waren en zijn ontevreden en wantrouwend over deze complexe opzet; vaak is onduidelijk waar zij terecht konden.

Tabel 9.3 Analyse van de toepassing van het principe en instrumenten van begripelijkheid per casus en in hoeverre zij succesvol lijken te zijn geweest wat betreft tevredenheid en vertrouwen van gedupeerden.

9.6 Openbaarheid

Openbaarheid van informatie door het verstrekken van actuele, nauwkeurige en vergelijkbare informatie draagt bij aan het algemeen belang aangezien burgers bestuurlijke besluitvormingsprocessen dan kunnen doorzien. Doordat burgers beter weten wat zij kunnen verwachten, ervaren zij minder onzekerheid. Tegelijkertijd is de literatuur over de effecten van transparantie of ‘volledige’ openbaarheid op het vertrouwen in de overheid niet eenduidig. Als de burger door deze transparantie wordt geconfronteerd met onverwacht of ongewenst overheidshandelen door die openbaarheid, zal het vertrouwen juist afnemen. Signalen die suggereren dat een proces transparant maar ook competent verloopt leiden tot een ervaring van openbaarheid die wel vertrouwenwekkend is. (Ervaren) openbaarheid kan worden ingezet als middel om de legitimiteit van en het vertrouwen in de overheid te vergroten, als zij inzichtelijk maakt hoe schadebeleid tot stand komt – zeker gezien de mogelijke betrokkenheid van een private partij in het ontstaan van de schade, die mogelijk andere belangen nastreeft dan ruimhartig schadeherstel. Daarnaast kunnen burgers het als vertrouwenwekkend ervaren als de overheid open is over de (toekomstige) risico’s waar burgers mee te maken krijgen.



9.6.1 *Open over totstandkoming schadebeleid*

De eerste uiting van openbaarheid is te traceren in de mate waarin de overheid open is over de wijze waarop het schadebeleid tot stand komt. Burgers kunnen toegang krijgen tot de beraadslaging over het beleid en hierdoor inzien wat de rolverdeling is tussen de overheid en de (mogelijk aansprakelijke) private partij. Ook de wijze waarop de overheid communiceert over de besluitvorming en het schadebeleid kan gesloten of meer open zijn. Via meer open, op dialoog gerichte communicatiekanalen zal een burger eerder signalen ervaren dat de overheid zich open opstelt.

De gemeente Amsterdam poogde vanaf het begin om burgers inzicht in het schadebeleid en de individuele schadeafhandeling te geven. De schadeprocedures werden besproken en bepaald door de gemeenteraad, via reguliere kanalen toegankelijk voor burgers. Ook probeerde de gemeente via dossieropbouw voor omwonenden inzichtelijk te maken wat de staat van hun pand is. De projectorganisatie die de kentering vanaf 2009 inzette, legde de nadruk op transparantie zodat ze zo open mogelijk met burgers in contact konden komen en een dialoog aan konden gaan. Dit werd mogelijk doordat ambtenaren 'zeggenschap en handelingsruimte'²⁵ kregen en konden communiceren met burgers zonder tussenkomst van leidinggevenden of communicatieafdeling. De gedupeerden stelden deze 'informele' transparantie in de persoonlijke contacten op prijs.

Ook het schadebeleid rondom Schiphol werd via reguliere overheidskanalen, dat wil zeggen *Kamerstukken* en de *Staatscourant*, aan burgers gecommuniceerd. Het Schadeschap poogde tevens via eigen documentatie informatie over de procedure te verstrekken. Dit bleek voor de gemiddelde burger echter slecht te doorgronden vanwege de juridische insteek van de geboden documentatie, waardoor we kunnen twijfelen over de meerwaarde van deze openbaarheid. Hoewel Stichting Leefomgeving Schiphol aangaf veel aandacht te besteden aan 'inzichtelijkheid en transparantie in de besluitvorming'²⁶ en hier van aanvragers signalen van tevredenheid over ontving, vonden bewonersvertegenwoordigers uit de Omgevingsraad dat sprake was van een 'ondoorzichtig proces.'²⁷ Al met al kan worden geconcludeerd dat de totstandkoming van het schadebeleid rondom

²⁵ Baetens 2012, p. 7.

²⁶ *Niet bij steen alleen* 2016, p. 10.

²⁷ Andriessen, *AD/Groene Hart* 18 januari 2018.

Schiphol, en de rol van de overheid en de luchtvaartsector daarin, doorgaans weinig in de openbaarheid werd gebracht.

Mede vanwege de samenwerkingsafspraken tussen NAM en het Rijk, die lange tijd geheim zijn gebleven, wantrouwden veel Groningers het schadebeleid. NAM publiceerde pas in 2014 een schadeprotocol en handelde tot die tijd schademeldingen af zonder hierover verslag te doen of beleid bekend te maken. Gedupeerden waren veelal afhankelijk van telefoongesprekken met NAM. Omdat het CVW bleef handelen volgens het NAM-protocol, werkte op basis van een geheim contract met NAM, en winst maakte via zijn werkzaamheden, heerste onder burgers ontevredenheid en ophef over zijn werkwijze. In de onderhandeling over de vormgeving van publieke schadeafhandeling benadrukte de regio het belang van transparante en navolgbare schaderapporten. Ook de minister stelde dat 'beoordeling van mogelijke mijnbouwschade zowel procedureel als inhoudelijk transparant'²⁸ moest zijn. De publiekrechtelijke schadeafhandeling werd via het reguliere wetgevingsproces opgezet, waardoor burgers de beraadslaging en besluitvorming konden volgen. De TCMG en het IMG betrachtten meer openheid dan de voorgaande schademeldpunten: ze publiceerden per week de voortgang in schademeldingen en schadeafhandeling. Daarnaast lieten zij in de loop naar de waardedalingen en smartengeldregeling zien hoe en op basis van welke adviezen deze tot stand kwamen. Ten behoeve van de versterking kwamen de minister en de NCG na enige tijd met een online dashboard over de stand van zaken. Niettemin blijft de financiële afrekening van het publieke schadebeleid niet openbaar. Om bedrijfseconomische redenen wordt deze tot op heden geheimgehouden; Tweede Kamerleden klaagden over een inbreuk op hun budgetrecht; de Rekenkamer gaf aan de uitgaven niet te kunnen controleren. De leefbaarheidsmaatregelen waren het resultaat van (bestuurlijke) onderhandelingen tussen NAM, Rijk, provincie en gemeenten. Zowel de maatregelen van 2014-2018, die in een bestuursakkoord werden gepubliceerd, als de opbouw van het Nationaal Programma Groningen werden veelal als voldongen feit gepresenteerd aan volksvertegenwoordigers, hoewel de Tweede Kamer via de jaarlijkse budgetvaststelling invloed kon en kan uitoefenen.

De cases laten zien dat enigszins transparant over schadebeleid communiceren vaak gepaard gaat met de mogelijkheid tot inspraak in de opzet van het beleid, of in ieder geval reactie van gedupeerden opwekt waardoor het beleid gaandeweg kan worden aangepast. Zo lijkt openbaarheid in de totstandkoming van het schadebeleid vertrouwen te wekken. Betrokkenen bij de Noord/Zuidlijn waren erg te spreken over de betere banden met de omgeving die konden worden opgebouwd doordat de projectorganisatie open kon communiceren. Rondom Schiphol voldeed de overheid aan de juridische basiseisen van openbaarheid via publicatie van beleid en toelichting, maar was deze materie technisch of juridisch complex en niet altijd te doorgronden door burgers. In Groningen betekende de samenwerking tussen NAM en Rijk dat besluitvorming over het schadebeleid lange tijd niet openbaar was: private partij NAM wilde om bedrijfseconomische

28 *Kamerstukken II* 2018/19, 32849, nr. 137, p. 2.

redenen niet te veel inzicht geven en de overheid wees naar NAM gezien de aansprakelijkheidsverdeling. Geheime afspraken, zoals tussen Rijk en NAM en Centrum Veilig Wonen en NAM, leidden tot scepsis bij Groningers. Ook nu publieke regie plaatsvindt over het schadebeleid, wordt de financiële afrekening geheimgehouden. Het is om bedrijfseconomische redenen te begrijpen dat niet alles gedeeld kan worden. We zien aan de andere kant aan het relatieve succes van de TCMG/het IMG, die ‘met de billen bloot’ allerlei gegevens wekelijks beschikbaar maakten, dat wanneer burgers kunnen volgen wat er gebeurt, er een gedeelde kennisbasis kan ontstaan. Vervolgens moet de organisatie wel laten zien dat de beloofde beterschap qua resultaten en voortgang ook wordt gerealiseerd.

9.6.2 *Open over risico's*

Het tweede instrument waarmee de overheid openbaarheid in het schadebeleid kan nastreven, is open te zijn en actief informatie te verstrekken over risico's rond de schadeoorzaak. Als de schadeoorzaak voortduurt zullen burgers verwachtingen over het schadebeleid mede toetsen aan de risico's die zij nog denken te lopen. Leugens of halve waarheden komen doorgaans uit, zeker in crisissituaties waar alle informatievoorziening bijzonder nauwkeurig wordt gevolgd door gedupeerden en de media. Mogelijke onwaarheden die boven tafel komen verslechteren de relatie tussen burger en overheid dan verder. Bovendien kunnen risico's via open communicatie worden genormaliseerd. Voor een ieder kan immers schade optreden en burgers reageren minder aangeslagen als hen iets overkomt: niet alle pech kan weg.

De gemeente Amsterdam is meermaals op de vingers getikt rond haar gebrek aan transparantie over risico's bij de aanleg van de Noord/Zuidlijn. De herbezinning vanaf 2009 richtte zich dan ook expliciet op transparantie. Direct na het advies van de Commissie Veerman kwam de projectorganisatie met een ‘top 15 risico's’. Er werd gecommuniceerd via talloze bewoners- en ondernemersbijeenkomsten, mediapresentaties en persbijeenkomsten. Volgens projectorganisatie en belangenvertegenwoordiger Stichting Gijzelgracht wilde de omgeving liever juist worden voorgelicht en herwon het project en de organisatie op deze wijze aan geloofwaardigheid. Ook binnen de organisatie richtte men zich op openheid, zodat medewerkers werden aangemoedigd om risico's te benoemen zonder als stoorzender te worden weggezet. Een incident aan de Vijzelgracht in 2012 werd open en live gerapporteerd aan (sociale) media door de projectorganisatie, wat de bewoners op prijs stelden.

Er bestaat een vicieuze cirkel tussen openheid en beleving van geluidsoverlast: hoe meer men zich bezighoudt met de aanwezigheid van bronnen van geluidsoverlast, hoe meer men er last van heeft. Rondom Schiphol bestond daarnaast veel onenigheid tussen overheid en burger over de vraag hoe erg de geluidsoverlast *was* (op basis van meten of berekenen) en *zou worden* (op basis van aangekondigde vliegroutes en groeicijfers). Vanaf de jaren '70 normeerde het Rijk de risico's via geluidszones die bepalen hoe dichtbij de luchthaven gewoond en gewerkt mag worden. Doordat deze normeringen jarenlang werden overschreden en de overschrijdingen door de Rijksoverheid werden gedoogd, werd de omgeving steeds kritischer over informatie vanuit de overheid. Omdat de overlast

grotendeels werd berekend, in plaats van gemeten, en hiervoor meermaals verkeerde aannames werden gebruikt, wantrouwen omwonenden de resultaten en de informatievoorziening des te meer. Door deze informatieconflicten werd bovendien (meer van) de aandacht van omwonenden op het vliegtuiggeluid gericht, waardoor zij hier (nog) meer last van kregen.

De veiligheid van Groningers is jarenlang onvoldoende onderzocht en meegewogen door de Rijksoverheid, aldus de Onderzoeksraad voor Veiligheid. De Raad beval de overheid meermaals aan om transparanter te zijn over de onzekerheid en deze een rol te geven in de besluitvorming. Ook in het beleid rond de versterkingsopgave speelden risico's en onzekerheden een grote rol, maar deze informatie werd niet altijd goed door burgers begrepen. De veiligheidsgrenswaarde werd tijdelijk vastgesteld op een lagere waarde dan elders in Nederland, waardoor Groningers het idee kregen dat hun veiligheid minder belangrijk was dan die van medeburgers. Op basis van berekeningen werd tevens vastgelegd hoeveel en in hoeverre gebouwen versterkt moesten worden. De becijferingen waren uitermate complex en moeilijk te doorgronden door een gemiddelde burger. Bovendien waren zij gebaseerd op een door NAM ontwikkeld model, dat niet goed werd begrepen en dat vanwege de relatie met NAM werd gewantrouwd. Omdat de modellen en berekeningen jaarlijks, bijvoorbeeld door vermindering van de gaswinning, werden aangepast, wijzigde de lijst van te versterken gebouwen voortdurend. Sommige Groningers vertrouwden niet dat hun huis op basis van berekeningen eerst niet, en nu wél veilig zou zijn, vooral omdat de overheid had toegezegd te gaan versterken. Aan de onzekerheid en onduidelijkheid leek een (gedeeltelijk) einde te komen toen de overheid eind 2020 aankondigde om met eigen middelen compensatie te bieden aan eigenaren die volgens nieuwe veiligheidsberekeningen niet meer in aanmerking kwamen voor versterking. Groningers houden een element van onzekerheid over hun toekomst, want er kan niet met zekerheid worden gezegd hoelang de aardbevingen voort zullen duren, ook na sluiting van het gasveld.

Openbaarheid over risico's en mogelijke schade of overlast blijkt een ingewikkeld instrument. De overheid zal geen ongerustheid willen zaaien, maar lijkt dit juist sneller te oogsten als burgers de indruk hebben dat informatie wordt achtergehouden. Uit de casus uitbreiding van luchthaven Schiphol is gebleken dat de schade (geluidsoverlast) sterker wordt ervaren als men zich er meer bewust van is. Het aantal burgers dat gehinderd wordt zou daardoor kunnen stijgen terwijl het objectief meetbare geluid vermindert. Omdat de informatievoorziening wordt gewantrouwd, zullen gedupeerden zo mogelijk nog meer opletten op wat ze horen. Rondom precaire situaties zoals de geluidsoverlast bij Schiphol en de aardbevingsrisico's in Groningen doet de overheid er goed aan te bewerkstelligen dat onafhankelijk onderzoek plaatsvindt, waarna er open over risico's kan worden gecommuniceerd zonder dat burgers zich zullen afvragen of zij de informatievoorziening kunnen vertrouwen, omdat de overheid en/of private partij als schadeveroorzaker er belang bij hebben om risico's te onderschatten. Maar ook openbaarheid vanuit de ervaren schadeveroorzaker zelf kan een positief effect hebben: na de verzakkingen en de kentering van de Noord/Zuidlijn besloot de projectorganisatie om een incident juist helemaal uit te meten via eigen voorlichting. Dit was voor de bouwwereld ongewoon en wat onwennig, maar de omgeving stelde dit op prijs en herkende een veranderde projectorganisatie terug:

nu konden zij volgen wat de risico's waren en zien wat de projectorganisatie deed om problemen zo snel mogelijk te verhelpen. Zij hadden niet langer het idee dat er iets voor hen werd verborgen, waardoor de geloofwaardigheid van de organisatie verbeterde.

9.6.3 *Tussenconclusie: het belang van openbaarheid*

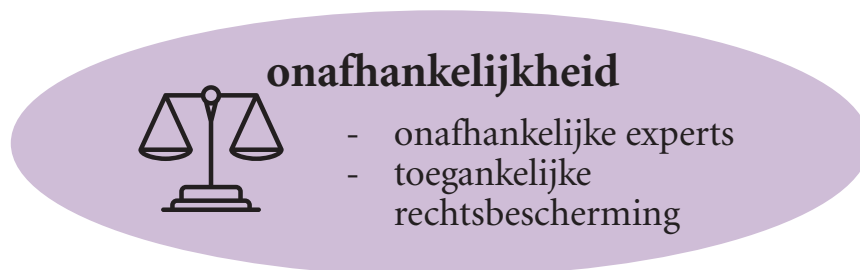
Een open houding kan resulteren in beter verwachtingenmanagement. Als burgers kunnen doorgronden hoe schadebeleid tot stand komt, kunnen zij inzien hoe en waarom de overheid besluit om te gaan met de gefaciliteerde schade. Zo kunnen burgers ook beter volgen wat de invloed van de (aansprakelijke) private partij is. Hoewel het voor de overheid aantrekkelijk bleek om zich aanvankelijk meer gesloten op te stellen, lijkt de gewijzigde opstelling van de projectorganisatie van de Noord/Zuidlijn en de TCMG/het IMG vruchten af te werpen. Door wekelijks over de voortgang te publiceren, ook als het niet zo snel gaat als beoogd, weten gedupeerden beter waar zij aan toe zijn. Het blijkt ingewikkeld om open over risico's te communiceren: overheden lijken huiverig om burgers te confronteren met mogelijke toekomstige schade of tegenslagen. Dit werkt echter averechts zodra schade optreedt en onderzoekscommissies raden dan ook aan om meer transparant risicobeleid te hanteren. Omwonenden van de Noord/Zuidlijn werden veelal gerustgesteld toen de projectorganisatie hen attendeerde op de aanwezigheid van risico's. Ook in Groningen wilden burgers liever vooraf horen dat er onzekerheden zijn, dan later ontdekken dat deze bestaan. Rondom Schiphol zien we dat veel wantrouwen bestaat over de informatievoorziening vanuit de overheid omdat daar meermaals fouten en onwaarheden zijn voorgekomen. Daardoor vertrouwen men de overheid tevens minder als toezichthouder en handhaver in het dossier. De overheid zou kunnen bewerkstelligen dat onafhankelijk onderzoek plaatsvindt wanneer burgers zich afvragen of zij de informatievoorziening vanuit de schadeveroorzaker(s) kunnen vertrouwen, vanuit de veronderstelling dat die partij er belang bij kan hebben om risico's te onderschatten. Openbaarheid kent zo verbanden met onafhankelijkheid: informatie moet van een betrouwbare bron komen. Daarnaast bestaat een verband met begrijpelijkheid en voorspelbaarheid. Openheid van zaken geven vermindert de onzekerheid bij burgers, zelfs als juist moet worden gecommuniceerd dat er onzekerheden blijven bestaan. Burgers voelen zich serieus genomen en kunnen hun verwachtingen over toekomstige schade bijstellen. In tabel 9.4 worden op hoofdlijnen de conclusies over dit principe en de onderliggende beleidsinstrumenten op schematische weergave gepresenteerd.

	 Aanleg Noord/ Zuidlijn	 Uitbreiding luchthaven Schiphol	 Gaswinning in Groningen
 Openbaarheid	Veermanadvies resulteerde in strategisch inzetten transparantie, wat de geloofwaardigheid van overheid verbeterde en resulteerde in meer tevredenheid en vertrouwen.	Hoewel overheden probeerden open te communiceren, bleek beleid te complex en zorgden rekenfouten en gedogen voor scepsis over risico's, wat bij sommige gedupeerden resulteerde in ontevredenheid en wantrouwen.	Verhouding met private partij NAM zorgde voor gebrek aan transparantie; sinds publiekrechtelijk traject werd ingezet op meer openheid maar er moet nog veel vertrouwen worden herwonnen.
<i>Open over totstandkoming schadebeleid</i>	Overheid maakte gebruik van reguliere kanalen om beleid en onderbouwing te publiceren. Dit leek beperkt effect te hebben op tevredenheid of vertrouwen.	Publicatie via reguliere kanalen; hoewel gepoogd werd aanvullend te communiceren en onderbouwen bleek materie veelal te ingewikkeld, waardoor effect op tevredenheid en vertrouwen beperkt bleef.	Vanwege betrokkenheid NAM beperkte openheid; het publiekrechtelijke proces kende (veel) meer publiciteit, hoewel financiële afrekening enigszins vaag bleef. Door het langdurige gebrek aan openheid waren veel gedupeerden ontevreden en wantrouwend.
<i>Open over risico's</i>	Omgeving werd eerst verrast door risico's. Na Veerman werd transparantie expliciet uitgangspunt; dit werd op prijs gesteld en wekte vertrouwen.	Onder een groep omwonenden bestaat scepsis en wantrouwen over risico's en overlast, mede door gedogen overschrijdingen en eerdere fouten in informatievoorziening vanuit de overheid.	Risico's en onzekerheden speelden grote rol in onveiligheidsgevoelens. Informatie en toezicht van overheid werd lange tijd onvoldoende geacht waardoor ontevredenheid, wantrouwen en onzekerheid over aardbevingen bleef ook na vermindering gaswinning.

Tabel 9.4 Analyse van de toepassing van het principe en instrumenten van openbaarheid per casus en in hoeverre zij succesvol lijken te zijn geweest wat betreft tevredenheid en vertrouwen van gedupeerden.

9.7 Onafhankelijkheid

Burgers blijken integriteit en integer bestuur te gebruiken als een van de graadmeters waarmee zij bepalen of de overheid te vertrouwen is. In het geval van schadebeleid gaat het dan vooral over het voorkomen van bias bij autoriteiten die de schade bepalen. Zoals ook geldt ten opzichte van de vorige principes gaat het hier veelal om *ervaren* onafhankelijkheid en het voorkomen van de *schijn* van partijdigheid of vooringenomenheid. Burgers dienen te ervaren dat hun aanvragen worden beoordeeld op basis van onafhankelijke expertise, en toegankelijke rechtsbescherming kan als vangnet verder bijdragen aan herstel van vertrouwen.



9.7.1 *Onafhankelijke expertise*

Een eerste instrument om onafhankelijkheid in het schadebeleid te bevorderen is het inschakelen van onafhankelijke deskundigen. Als schade is ontstaan, moeten veel feiten worden vastgesteld: hoe is de schade ontstaan (causaliteit), wat is de omvang van de schade en wat is een redelijke vergoeding voor die schade? Deze vragen beantwoorden vraagt technische en juridische kennis. Het is dus niet verwonderlijk dat veel experts worden betrokken bij schadeprocedures. De onafhankelijkheid van die experts is een belangrijk punt voor een vertrouwen-wekkende afhandeling van schade. De experts mogen geen relatie hebben met de schadeveroorzaker of met de overheidsinstantie die de schade faciliteerde. De slager mag niet zijn eigen vlees keuren. Omdat de overheid betrokken is geweest bij het faciliteren van de schade, zal ook de overheid veelal niet als onpartijdig worden gezien. Zij kan daarom andere, onafhankelijke, expertise laten meewegen in beslissingen rondom schadeafhandeling.

Het Schadebureau van de Noord/Zuidlijn was door het college van B&W en de gemeenteraad van Amsterdam opgezet als onafhankelijke instantie, los van de projectorganisatie en los van het gemeentebestuur. Gedupeerden gaven aan dat het Schadebureau in hun ervaring was 'gericht op een objectieve afhandeling van schade en nadeelcompensatie.'²⁹ Medewerkers stelden hun onafhankelijkheid ten opzichte van de projectorganisatie op prijs omdat dit hen in staat stelde cou-lance te tonen en zorgvuldig met publiek geld om te gaan. Zij konden richting ge-dupeerden de boodschap centraal stellen dat zij er slechts voor tijdige en correcte behandeling van schadeclaims waren. Het Schadebureau maakte daarnaast ge-bruik van de expertise van een onafhankelijke Schadecommissie om te adviseren over claims. Hoewel de onafhankelijke positie ook betekende dat de gemeente niet kon bijsturen als procedures lange doorlooptijden en hoge transactiekosten kenden (waar ondernemers ontevreden over waren), bleef de gemeente bij het belang van de onafhankelijkheid van de Schadecommissie. Het Schadebureau maakte bij het vaststellen van claims rond de verzakkingen tevens gebruik van externe onafhankelijke schade-experts. Na de verzakkingen en het advies van de Commissie Veerman werd bovendien een Projectcommissariaat ingesteld als onafhankelijk orgaan, dat moest helpen bij projectbeheersing en -voortgang en als intermediair tussen gemeentebestuur en projectorganisatie functioneerde. Het

²⁹ Gemeentelijke Ombudsman 3 december 2009, p. 1-2.

Projectcommissariaat trad ook naar buiten en was toegankelijk en open richting de omgeving als controlerend aanspreekpunt.

Ook het Schadeschap Luchthaven Schiphol kende een onafhankelijke positie. De besliscommissie en adviescommissie bestonden uit externe deskundigen, om te bewerkstelligen dat de besluiten zowel door overheid, luchtvaartmaatschappijen als omgeving als legitiem werden geacht. Betrokkenen gaven aan dat het Schadeschap in hun ervaring relatief in de luwte bleef binnen het Schipholdossier en schreven dit toe aan de onafhankelijke positie. Zij hadden het idee dat burgers vertrouwden dat het Schap zorgvuldige beslissingen nam; de onpartijdigheid of deskundigheid van het Schap is ‘niet of nauwelijks onderwerp van discussie’³⁰ geweest. Gedurende de GIS-projecten werd minder expliciete nadruk gelegd op onafhankelijkheid, hoewel gebruik werd gemaakt van externen om het benodigde isolatieonderzoek uit te voeren, isolatiematerialen aan te brengen en controlemetingen uit te voeren. Ook het bestuur van Stichting Leefomgeving Schiphol was onafhankelijk, hoewel bewonersvertegenwoordigers uit de Omgevingsraad van mening waren dat haar besluitvorming ondoorzichtig was. Andere betrokkenen waren tevreden met de rol van de Stichting als ‘onafhankelijk aanspreekpunt ... voor mensen die veel overlast ervaren’.³¹ Hoewel het bestuur formeel onafhankelijk was, kan in de Raad van Toezicht de schijn van partijdigheid niet worden uitgesloten: zij bestond uit de financiers en daarmee directe betrokkenen van het Schipholdossier.

De verstrengeling van publieke en private belangen bij de gaswinning betekende dat veel Groningers niet alleen argwanend tegenover NAM stonden, maar ook tegenover de inmenging van de overheid in het schadebeleid. Toen NAM verantwoordelijk was voor de schadeafhandeling klonken klachten over de objectiviteit van de procedure en de ingeschakelde taxateurs. NAM bemoeide zich met zowel de opzet als uitvoering van schadeafhandeling via het – door haar gecontracteerde doch aanvankelijk als onafhankelijk of ‘op afstand zijnde’ aangekondigde – Centrum Veilig Wonen. Gedupeerden vertrouwden de deskundige en eerlijke afhandeling van hun claims via het CVW onvoldoende. Ook de afhankelijke houding van het CVW jegens NAM in de versterkingsopgave werd bekritiseerd. In de overgang naar publieke schadeafhandeling werd vanuit Groningen benadrukt dat het ministerie van EZK ook als ‘slager’ kon worden gezien en belangen gescheiden dienen te worden. De minister noemde de onafhankelijkheid van de nieuwe Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen ‘van groot belang voor de geloofwaardigheid van het nieuwe stelsel en voor het vertrouwen van burgers in de schadeafhandeling’.³² De TCMG stelde haar eigen werkwijze vast en schakelde louter onafhankelijke deskundigen in, wat resulteerde in vertraging van de schadeafhandeling omdat onvoldoende onafhankelijke deskundigen beschikbaar bleken. Ook opvolger het IMG kende een onafhankelijke positie, wettelijk geregeld via de instelling van een zbo, en gedupeerden en belangenvertegenwoordigers leken tevreden over zijn status. De onafhankelijkheid van de publieke regie over de versterking werd daarentegen bemoeilijkt doordat gebruik

30 Van Ravels 2019, p. 44.

31 *Evaluatie convenant omgevingskwaliteit* 2013, p. 28.

32 *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 423, p. 3.

werd gemaakt van een door NAM ontwikkeld rekenmodel. Dit kwam de minister op veel kritiek te staan. Onafhankelijkheid bleek keer op keer van belang in Groningen: een drietal aanvullende instanties rondom de schadeafhandeling en versterking – de Onafhankelijke Raadsman, de Commissie Bijzondere Situaties en de Arbiters Bodembeweging – hechtten veel belang aan hun onafhankelijke positie en werden mede daardoor goed vertrouwd door de regio. Bij de leefbaarheidsprogramma's werd over het algemeen minder gebruikgemaakt van onafhankelijke expertise. Veel aanvragen voor leefbaarheidsprogramma's werden door betrokkenen vanuit NAM of provincie beoordeeld, maar soms werd gebruikgemaakt van (teams van) experts. Hoewel het bestuur van de Economic Board Groningen onafhankelijk opereerde, werd de Raad van Commissarissen aangewezen door NAM en overheden. Het Nationaal Programma Groningen ontving aanvankelijk kritiek omdat regionale bestuurders gemeentelijke of provinciale plannen moesten goedkeuren; het stelde daarna een onafhankelijke beoordelingscommissie in.

De drie cases overziend kan worden geconcludeerd dat waar de schijn van partijdigheid optreedt, zoals bij verschillende instanties in Groningen of de raad van toezicht van Stichting Leefomgeving Schiphol, schadelijdende burgers wantrouwen zullen uiten. Hoewel het logisch is dat bestuurders enige grip op het schadebeleid willen houden, lijkt het aan te bevelen om toch zo veel mogelijk gebruik te maken van (het advies van) onafhankelijke experts als het gaat om schadebepaling. Dit kan dan gaan om het overdragen van beslisbevoegdheden aan een onafhankelijke commissie, maar ook om het gebruikmaken van een onafhankelijke adviescommissie. Als deze commissies moeten handelen via een door de schadeveroorzaker – private partij of overheid – opgesteld protocol, kan echter alsnog een schijn van afhankelijkheid optreden. Het is daarom van belang dat zulke commissies zo veel mogelijk hun eigen werkwijze kunnen bepalen. In het relatieve succes van het Schadebureau Noord/Zuidlijn, het Schadeschap Luchthaven Schiphol en de TCMG/het IMG, zien we dat organisaties die zo veel mogelijk hun eigen werkwijze mogen bepalen – binnen bepaalde wettelijke kaders – meestal worden vertrouwd wat betreft hun deskundigheid en onpartijdigheid. Overigens is het daarbij meer vertrouwenwekkend als deze onafhankelijke experts begripvol overkomen naar de gedupeerden. De experts in de Schadecommissie van de Noord/Zuidlijn en de adviescommissie van het Schadeschap Schiphol werden door sommigen intimiderend geacht; taxateurs en schade-experts van NAM en CVW werden op hun gedrag bekritiseerd. De overheid kan via haar schadebeleid aansturen op begripvolle deskundigen, door hen trainingen te laten volgen en te wijzen op beoogde ruimhartigheid. Daarnaast kan zij in de regelgeving aanmoedigen dat bepaalde schade wordt vergoed door bijvoorbeeld gebruik te maken van omgekeerde bewijslast of gestandaardiseerde vergoedingen.

9.7.2 *Toegankelijke rechtsbescherming*

Als tweede instrument om onafhankelijkheid te bekrachtigen, kan de overheid mogelijkheden voor toegankelijke rechtsbescherming opnemen in het schadebeleid. Mochten burgers twifelen aan de juistheid van een beslissing is het te prefereren dat de schadeprocedure een laagdrempelige mogelijkheid voor rechterlijke toetsing kent. Als vertrouwen in de overheid laag is, kan een institutioneel ingebedde

controlemogelijkheid een belangrijke toevoeging vormen. Gedupeerden zien de rechterlijke macht veelal als manier om tot rechts- en daarmee waarheidsvinding te komen. De overheid kan schadebeleid derhalve vertrouwenwekkender maken door burgers een toegankelijke manier te bieden om een onafhankelijke toets op hun schade en schadeafhandeling te laten uitvoeren door de rechter dan wel via een andere geschilbeslechter een *second opinion*-mogelijkheid te bieden.

In het schadebeleid van de Noord/Zuidlijn verschilde de aard van de rechterlijke toetsing. De vergoedingen van bouwschade en de praktische leefbaarheidsmaatregelen waren privaatrechtelijk van aard en konden via de civiele rechter worden aangevochten. De casco-/funderingsregeling, nadeelcompensatieverordening en tegemoetkomingsregeling werkten via aanvragen waar door het college van B&W op zou worden besloten. Dergelijke besluiten waren Awb-besluiten en dus stond de reguliere bestuursrechtelijke procedure rond bezwaar en beroep open. Er is echter weinig gebruikgemaakt van deze mogelijkheden. Betrokkenen waren verrast over de kleine aantallen juridische procedures en schreven deze toe aan omgevingsmanagement en de leefbaarheidsmaatregelen. Aan de andere kant gaven ondernemers en omwonenden aan dat zij het idee hadden dat juridische procedures weinig soelaas zouden bieden vanwege de sterke juridische positie van de gemeente. Sommige ondernemers wilden bovendien geen bezwaar indienen omdat zij een langere procedure met het Schadebureau niet zagen zitten. Vanuit de omgeving spande men zich daarom in om de stap tot rechterlijke toetsing te voorkomen door goede relaties te onderhouden met het Schadebureau, de Schadecommissie en het Projectcommissariaat.

Bij het Schadeschap Luchthaven Schiphol bestond de reguliere bestuursrechtelijke bezwaar- en beroepsmogelijkheid. Hiervan is veel gebruikgemaakt. Omdat sprake was van relatief onontgonnen juridisch terrein, wilde men via het oordeel van de rechter achterhalen of het ingezette beleid was te rechtvaardigen. De bezwaarprocedure bood de mogelijkheid om de beslissing aan verzoekers in persoon te kunnen uitleggen, waardoor zij de onderbouwing van de besluiten beter begrepen. Ook tijdens de geluidsisolatieprojecten, die op basis van beschikkingen werden uitgevoerd, kon gebruik worden gemaakt van de bestuursrechtelijke bezwaar- en beroepsprocedure, hoewel de totale aantallen daar laag lijken te zijn geweest. De Stichting Leefomgeving Schiphol werd in 2014 door de bestuursrechter aangemerkt als zijnde geen bestuursorgaan, waardoor geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming meer open stond voor haar besluiten. De Stichting hield via een klachtenprocedure een eigen versie van de bezwaarmogelijkheid aan. Hier is sindsdien zeer weinig gebruik van gemaakt.

Omdat NAM de aansprakelijke partij was voor de schade in Groningen en de overheid zich lange tijd afzijdig hield in het schadebeleid, was sprake van civielrechtelijke rechtsbescherming. De minister van EZ zette aanvankelijk in op aanvullende alternatieve geschilbeslechting via arbitragemogelijkheden. De laagdrempelige procedure bij de Arbiters werd op prijs gesteld door Groningers, maar de Arbiters kregen niet altijd gelegenheid om definitief te beslechten. Hoewel Groningers aangaven terughoudend te zijn om via de rechter schade vergoed te krijgen, zijn via een tiental civiele rechtszaken tegen NAM grote veranderingen in het schadebeleid teweeggebracht, voornamelijk in de afhandeling van waardedaling en immateriële schade. Nadat het Rijk de schadeafhandeling van NAM overnam, introduceerde zij een publiekrechtelijk beleid met een bestuursrechtelijke

rechtsbescherming. De minister gaf aan dat via het bestuursrechtelijke kader van de TCMG/het IMG zorgvuldige besluitvorming kon worden genormeerd en ongelijkheid tussen partijen kon worden verholpen. Tegelijkertijd bleef de mogelijkheid voor burgers openstaan om NAM (en eventueel EBN) aansprakelijk te stellen bij de civiele rechter, waarvoor dan geen aanvraag bij het IMG kon worden ingediend. Het aantal ingediende bezwaren bij de TCMG/het IMG is relatief gezien beperkt; desondanks zijn de absolute aantallen groot vanwege de massaliteit van het totale aantal claims. Andere onderdelen van het schadebeleid kennen geen toegankelijke rechtsbescherming, zoals het Koopinstrument; de meeste leefbaarheidsmaatregelen zoals uitgevoerd door private of maatschappelijke organisaties; en de versterkingsopgave toen deze werd uitgevoerd door het privaatrechtelijke Centrum Veilig Wonen. Sinds de publiekrechtelijke aanpak worden per adres bestuursrechtelijke versterkingsbesluiten genomen, waartegen bezwaar en beroep openstaat; ook hier is het aantal ingediende bezwaren beperkt, hoewel vanwege de vertraging in de versterkingsopgave tevens nog weinig besluiten zijn genomen.

In de vergelijking van de drie cases is te constateren dat er veelal publiekrechtelijke rechtsbescherming openstaat voor burgers als de overheid besluit om een actieve rol te spelen in het schadebeleid, hoewel zij zich soms ‘verschuilt’ achter een privaatrechtelijke organisatie. De tevredenheid over deze rechtsbescherming verschilt. Hoewel de bezwaarmogelijkheid met zich mee kan brengen dat interactie tussen verzoeker en beslisser plaatsvindt, wensen sommigen geen langere procedure met een – in hun ogen – ‘zuinige’ beslisser. Dit zou kunnen worden verholpen door de onafhankelijkheid van een bezwaaradviescommissie te belichten, die daarmee een relatief eenvoudige en laagdrempelige *second opinion*-mogelijkheid biedt. Die functie werd binnen het civielrechtelijke kader in Groningen succesvol vervuld door de Arbiters, hoewel zij niet over de schadeomvang mochten beslissen en het geschil daardoor veelal voortduurde. De overheid doet er dus goed aan om sterk in te zetten op toegankelijke rechtsbescherming door een (bestuurs-)rechter of een arbiter bij geëscaleerde relaties als vangnet in de gelegenheid te stellen op laagdrempelige wijze een geschil definitief te beslechten zodat een einde wordt gemaakt aan de onzekerheid die burgers na schade kunnen beleven.

9.7.3 *Tussenconclusie: het belang van onafhankelijkheid*

De mate waarin het oordeel van een onafhankelijke derde gewenst is, hangt af van de mate van vertrouwensverlies van de burger in de overheid. Als de verhoudingen nog enigszins in orde zijn – zoals we zagen in Amsterdam – kunnen burger en overheid er meestal samen uit komen, maar als de relaties verzuurd zijn, zal een onafhankelijk oordeel nodig zijn. Dat onafhankelijke oordeel kan geen schijn van partijdigheid verdragen doordat wordt gehandeld via een door de schadeveroorzaker bepaald stramien, zoals we zagen bij het CVW. Omdat bij schade veelal technische en juridische afwegingen moeten worden gemaakt over de toerekenbaarheid van de schade, is het voor burgers belangrijk dat die afwegingen niet worden verricht door de veroorzaker(s) van de schade. Het kan daarbij aan te raden zijn om de onafhankelijke experts instrumenten mee te geven om ruimhartigheid te kunnen betrachten, zoals omkering van de bewijslast of het

faciliteren van een gestandaardiseerde schadeaanpak. Op deze manier zullen onafhankelijke experts de zaak zo veel mogelijk vanuit het perspectief van de aanvrager bekijken; ervan uitgaan dat de schade aan de overheid of private partij toe te rekenen is; en vanuit het perspectief van de aanvrager zo eenvoudig en begrijpelijk mogelijk tot schadebepaling kunnen komen. Vervolgens dient een *second opinion*-mogelijkheid te bestaan voor burgers die twijfelen aan de juistheid van de beslissing. De *second opinion* kan worden geboden door een onafhankelijke, zich naar buiten profilerende, bezwaaradviescommissie of arbiter. Deze opties zijn het eenvoudigst, laagdrempelig en het minst kostbaar voor een burger. Hiernaast dient toegankelijke rechtsbescherming te worden geboden, zodat burgers – in het geval zij het vertrouwen in de schadeveroorzakende uitvoerende overheid zijn verloren – aan de rechterlijke macht een onafhankelijk oordeel kunnen vragen en zeker wordt gesteld dat definitief kan worden beslecht. In tabel 9.5 worden op hoofdlijnen de conclusies over dit principe en de onderliggende beleidsinstrumenten op schematische weergave gepresenteerd.

	 Aanleg Noord/ Zuidlijn	 Uitbreiding luchthaven Schiphol	 Gaswinning in Groningen
 Onafhankelijkheid	De onafhankelijke positie van het Schadebureau werd op prijs gesteld en resulteerde in tevredenheid en vertrouwen.	De onderdelen van het schadebeleid werden grotendeels uitgevoerd door onafhankelijke instanties en kenden veelal bestuursrechtelijke rechtsbescherming, wat leek te resulteren in tevredenheid en vertrouwen.	Aanvankelijke rolverdeling zorgde voor schijn van partijdigheid, ontevredenheid en wantrouwen. Dit verbeterde door onafhankelijke publiekrechtelijke schadeafhandeling en uitspraken van de civiele rechter, waardoor een gemêleerd beeld ontstaat van het effect op vertrouwen; er was eerder vertrouwen in rechters dan in overheid die schadebeleid opzette.
<i>Onafhankelijke expertise</i>	Veel waarde werd gehecht aan inzet onafhankelijke deskundigen en beslissers bij Schadebureau en Schadecommissie. Deze aanpak betekende relatief veel tevredenheid en vertrouwen vanuit gedupeerden.	Schadeschap en Stichting Leefomgeving waren onafhankelijk gepositioneerd, eveneens waren ingeschakelde experts onafhankelijk. Dit had positieve effecten op hun imago en tevredenheid en vertrouwen gedupeerden. Onafhankelijkheid bij geluidsisolatieprojecten minder van belang, maar dit leek beperkt effect op tevredenheid of vertrouwen te hebben.	In privaatrechtelijke afhandeling was veel kritiek op afhankelijkheid van private partij NAM, wat resulteerde in ontevredenheid en wantrouwen. Het publiekrechtelijke schadebeleid werd expliciet onafhankelijk belegd, wat werd gewaardeerd door gedupeerden en vertrouwen langzaam leek te herstellen.

*Toegankelijke
rechtsbescherming*

Hoewel de meeste onderdelen van het schadebeleid bestuursrechtelijke rechtsbescherming kenden, werd hier beperkt gebruik van gemaakt; veel burgers probeerden gang naar rechter te voorkomen omdat zij beperkt vertrouwen hadden in de uitkomsten vanwege de positie, tijd en middelen van de gemeente. Het beperkte gebruik kan echter ook worden gezien als teken van tevredenheid en vertrouwen over het ingezette schadebeleid; *second opinion* rechter schijnbaar niet nodig.

Isolatieprojecten en Schadeschap kenden bestuursrechtelijke rechtsbescherming; Stichting Leefomgeving Schiphol bleek geen bestuursorgaan waardoor slechts civielrechtelijke bescherming resteerde. Bij procedures Schadeschap werd veel gebruikgemaakt van bestuursrechtelijke toetsing, en deze mogelijkheid leek te resulteren in meer tevredenheid en vertrouwen bij gedupeerden.

Hoewel niet altijd sprake was van laagdrempelige rechtsbescherming hebben burgers verbeteringen en meer vergoedingen in het schadeproces afgedwongen via civiele rechter, wat resulteerde in een meer bevredigende schadeafhandeling en vertrouwen in de (civiele) rechter. Onder publiekrechtelijke regime werd bestuursrechtelijke rechtsbescherming geïntroduceerd; nog onduidelijk welk effect dit op tevredenheid of vertrouwen zal hebben.

Tabel 9.5 Analyse van de toepassing van het principe en instrumenten van onafhankelijkheid per casus en in hoeverre zij succesvol lijken te zijn geweest wat betreft tevredenheid en vertrouwen van gedupeerden.

9.8 Voortvarendheid

Hoewel de voorgaande principes van belang blijken bij het vormgeven van een vertrouwenwekkend schadebeleid, betekenen zij niet dat het beleid of de procedure zo zorgvuldig moeten worden vormgegeven dat de schadeafhandeling oneindig duurt; steeds moet een balans worden gezocht tussen de bovenstaande principes en het principe om de schade binnen een redelijke tijdsperiode af te handelen. Onzekerheid, zoals over of schade wel vergoed zal worden, is voor het menselijk brein erg vermoeiend. ‘Verblijven’ in een schadeprocedure is daarmee mentaal belastend. De overheid dient proactief te handelen om de schadeafhandeling zo goed maar (daarmee) ook zo snel mogelijk te doen plaatsvinden. Zij kan een gevoel van voortvarendheid creëren door redelijke termijnen na te streven, een gestandaardiseerde of forfaitaire aanpak te hanteren, en een duidelijk tijdspad te creëren voor het schadeveroorzakende project en het schadebeleid.



voortvarendheid

- redelijke termijnen
- standaardisering
- duidelijk tijdspad

9.8.1 Redelijke termijnen

Het eerste instrument om voortvarendheid binnen het schadebeleid na te streven is het introduceren en naleven van redelijke termijnen. Binnen de juridische discipline wordt veel waarde gehecht aan het waarborgen van rechtszekerheid, waaronder onder meer wordt verstaan dat zowel burger als overheid binnen een redelijke termijn weten waar zij aan toe zijn. Ook in de vorm van het dienstbaarheidsbeginsel is aandacht voor het voorkomen van (onnodig) langdurige procedures: tijd besparen door burgers zo veel als redelijk en mogelijk is te begeleiden, is niet alleen goed voor de burger, maar ook voor de overheid. Daarnaast is uit empirisch onderzoek bekend dat gedupeerden procedures beter beoordelen als zij als voortvarend worden ervaren.

Hoewel de gemeente Amsterdam in de nadeelcompensatieverordening voor de Noord/Zuidlijn had opgenomen dat de procedure hooguit een jaar zou duren, werd deze termijn niet gehaald. Doordat de Schadecommissie de regeling zorgvuldig invulde en uitvoerde, duurden procedures twee tot drie jaar. Hoewel de directeur van het Schadebureau een mandaat kreeg op kleine schadeverzoeken te besluiten en voorschotten werden uitgekeerd, vroegen deze alsnog adviescapaciteit en gaven ondernemers aan te vrezen dat zij de voorschotten moesten terugbetalen, waardoor hun onzekerheid voortduurde. De Commissie Veerman beval aan om de procedures van schadeopname, -herstel en -vergoeding te versnellen. Kleine claims zouden zo veel mogelijk informeel moeten worden afgehandeld, waardoor tevens kon worden bespaard op deskundigen en procedures. Hiernaast drong de Commissie succesvol aan op het vaker betalen van voorschotten en het instellen van een 'vliegende brigade', wat op prijs werd gesteld door de omgeving. In de nieuwe nadeelcompensatieverordening uit 2011 werd de mogelijkheid opgenomen dat het Schadebureau zonder tussenkomst van de Schadecommissie zou beslissen, als de verzoeker hiermee akkoord ging; dat resulteerde inderdaad in snellere besluitvorming. De onverplichte tegemoetkomingen aan omwonenden kenden aanvankelijk een enkel uitbetalingsmoment achteraf, maar vanaf 2010 werden zij iedere zes maanden verstrekt. Zij werden in het leven geroepen omdat de gemeenteraad het 'te omslachtig en te tijdrovend'³³ achtte voor omwonenden om nadeelcompensatie voor hun gemiste woongenot te claimen. Tot slot werden de leefbaarheidsmaatregelen zo snel mogelijk uitgevoerd: de omgevingsmanagers hadden via mandaat handelingsbevoegdheid gekregen voor kleine bedragen. Dit werkte volgens betrokkenen effectief en doelmatig.

De organisatie van de isolatiemaatregelen rondom Schiphol opereerde lange tijd onvoldoende voortvarend. Omwonenden vonden de procedures te lang duren en verlangden minder bureaucratie en meer flexibiliteit. In de Regeling geluidwerende voorzieningen werden aanvankelijk kortere termijnen gegeven voor burgers om te reageren dan voor de minister om te handelen. Veel van de vertraging in het project was het resultaat van overleg met bewoners, dat langer duurde dan was voorzien. Bij GIS-3 werden de termijnen voor burgers dan ook verruimd en verplichtingen aan de minister opgelegd. Het lukte de projectorganisatie via

33 Gemeentebld 2004, afd. 3A, nr. 252/628.

deelprojecten en betere dialoog met omwonenden om de uitvoeringstijd flink terug te dringen. Ook bij het Schadeschap trad vertraging op. Hoewel in de regelgeving rond het Schadeschap sprake was van redelijke termijnen, werden deze in de praktijk stelselmatig overschreden. Verzoekers moesten vijf tot zes jaar wachten op de besluiten en nog een à twee jaar op de beslissingen op bezwaar. Het kostte de adviescommissies tijd om een consistente lijn te ontwikkelen en men moest wachten op jurisprudentie vanwege relatief onontgonnen juridische materie. De uitvoeringsorganisatie was bovendien lange tijd onderbezet. In de herziening van de werkwijze van het Schadeschap werd besloten om de adviesfase in te korten en om de uitvoering te versnellen via beter procesmanagement en een sjabloonachtige werkwijze. Hoewel burgers hierdoor uit de onzekerheid rond hun procedure kwamen, bleven velen ontevreden over de uiteindelijke, lange duur van het proces. Ofschoon de Stichting Leefomgeving Schiphol niet meer onder de Awb viel, trachtte het bestuur diens termijnen te handhaven. Nadat de gebiedsgerichte projecten uit de eerste tranche vertraging opliepen, zette de organisatie voor de tweede tranche in op kleinschaligere en deelprojecten om de voortgang beter te kunnen bewaken. De Stichting stelde tevens een laagdrempelig initiatievenfonds in om meer kleine, snel te realiseren projecten aan te moedigen.

Tijdens de aanvankelijke afhandeling van de bevingsschade in Groningen door NAM werd geklaagd over te lange termijnen, vooral bij complexe gevallen. Ook het CVW kende langere en oplopende doorlooptijden dan in het protocol aangegeven. De Onafhankelijke Raadsman weet dit aan een onduidelijk protocol en de vele betrokken partijen, maar volgens het CVW was dit het gevolg van de aangevraagde contra-expertise. Omdat contra-expertise echter werd aangevraagd door Groningers die twijfelden aan de rapporten, konden de lange doorlooptijden tevens NAM worden aangerekend als opsteller van het schadeprotocol waarlangs de deskundigen moesten beslissen. Ook de afhandeling van ‘oude schadegevallen’ – die NAM nog afhandelde terwijl nieuwe gevallen onder het publiekrechtelijke systeem vielen – liep vertraging op, deels omdat veel gedupeerden het oordeel van de Arbiters Bodembeweging vroegen. De Onafhankelijke Raadsman signaleerde tevens dat gedupeerden kort de tijd kregen om te reageren terwijl de afhandeling vanaf de zijde van NAM lang duurde. Het lukte ook de publiekrechtelijke afhandeling via de TCMG aanvankelijk niet om voortvarend op te treden. De TCMG kreeg vanwege de pauze in de schadeafhandeling te maken met een grote achterstand. Hoewel zij poogde te handelen via reguliere bestuursrechtelijke termijnen waardoor de hele procedure maximaal vijftien maanden zou duren, bleek dit vanwege capaciteitsproblemen niet haalbaar. Via een stuwmeerregeling werd een inhaalslag gemaakt, maar de TCMG/het IMG bleef wekelijks meer aanmeldingen ontvangen dan zij kon verwerken. Hoewel de toename van verzoeken een teken van herstellend vertrouwen leek te zijn, leed de TCMG zo onder haar eigen succes. De minister beaamde dat de meeste aandacht in het Groningse schadebeleid lange tijd uitging naar precisie, onafhankelijkheid en rechtszekerheid; dat dit ten koste is gegaan van de snelheid; en dat deze balans als onrechtvaardig werd ervaren. Toen het IMG van start ging en ook compensatie voor waardedaling en immateriële schade zou gaan bieden, besloot de minister om de inwerkingtreding van de beslistermijn van 8 weken uit de Tijdelijke wet Groningen op te schorten omdat vanwege de verwachte hoeveelheid aanvragen, opstartproblemen en de coronacrisis niet werd verwacht dat deze kon worden gehandhaafd. Bij de

uitkering van de waarderegeling werd gekozen om gebiedsgewijs uit te keren en niet alle aanvragers tegelijkertijd in de gelegenheid te stellen een verzoek in te dienen. Het IMG probeerde op deze wijze aanvragers zo snel mogelijk te kunnen helpen en de afhandeling stapsgewijs te laten plaatsvinden.

Voortvarendheid, zeker in de vorm van redelijke termijnen, moet dus worden afgewogen tegen zorgvuldigheid. Hoewel de gemeente Amsterdam eerst geneigd was zo zorgvuldig mogelijk iedere schadeclaim te beoordelen, besloot zij – na externe druk – dat de extra tijd die deze zorgvuldigheid vergde niet opwoog tegen het doel van de nadeelcompensatieverordening, namelijk het tijdig compenseren van schadelijdende ondernemers. Ook betrokkenen bij het Schadeschap Schiphol en de afhandeling van fysieke schade in Groningen gaven aan dat zorgvuldigheid en precisie belangrijker werden geacht dan snelheid in de procedure. Hierdoor bleven burgers relatief lang in onzekerheid, wat het vertrouwen van de burger geen goed heeft gedaan. In het geval van het Schadeschap en het NAM-schadeprotocol was het bovendien zo dat onduidelijkheid bestond over de toepassing van de reglement(en) door experts en adviescommissies, wat vertraging opleverde. De overheid kan overwegen om van tevoren een beleidslijn uit te zetten of pilotzaken naar de hoogste rechter te brengen, zodat minder hoeft te worden gewacht op adviezen of jurisprudentie. Ten slotte moet worden opgemerkt dat voortvarendheid in een procedure soms afwezig blijft doordat *second opinions* of contra-expertise worden gevraagd, zoals in Groningen. Daarin zien we dat voortvarendheid niet voor iedereen belangrijker is dan de rechts- en waarheidsvinding die via onafhankelijke toetsing kan worden bereikt. Mocht de overheid voortvarendheid nastreven, kan een begrijpelijke en relatief ruimhartige schadebepaling er eerder toe leiden dat er geen *second opinion* wordt gevraagd door burgers, doordat zij het gevoel hebben rechtvaardig te zijn gecompenseerd.

9.8.2 Standaardisering

De tweede stap om tot meer voortvarend schadebeleid te komen is het invoeren van een gestandaardiseerde schadeberekening en -vergoeding. Als schade is ontstaan, moet worden vastgesteld hoe groot de schade precies is. Dit kan lange schadeopnames en ingewikkelde berekeningen vergen. Door met gestandaardiseerde (ook wel ‘forfaitaire’) bedragen of categorieën te werken, hoeft men minder tijd te besteden aan schadeopnames. Ook wordt door het hanteren van gestandaardiseerde bedragen de onzekerheid vooraf voor de burger verminderd; zij kan van tevoren zien welke vergoeding zij kan verwachten voor haar locatie of schadesoort.

In de schadeafhandeling rond de aanleg van de Noord/Zuidlijn is meermaals gebruikgemaakt van gestandaardiseerde bedragen en vergoedingen. De tegemoetkomingsregeling bestond uit vaste bedragen: hoeveel men ontving werd bepaald aan de hand van het VROM-puntenstelsel. De bedragen per punt werden gedurende de loop van het project verhoogd naarmate de (duur van de) overlast toenam. Omwonenden stelden die vaste vergoeding op prijs. Vanaf 2010 ontvingen ook ondernemers een vaste maandelijkse tegemoetkoming, wat zij waardeerden omdat zij hiermee vaste lasten konden opvangen. Bij de nadeelcompensatie werd niet gewerkt met gestandaardiseerde bedragen vanwege de hoogte van de vergoedingen. Sommige gedupeerden waren ontevreden over de uiteindelijke

schadeberekening en vonden de transactiekosten van de Schadecommissie te hoog in vergelijking met de uitgekeerde vergoedingen. De deskundigenkosten bij het Schadebureau werden wel vergoed via een vast bedrag; volgens sommige gedupeerden lagen de werkelijke kosten van deskundigeninzet echter hoger.

Hoewel de geluidsisolatie ten behoeve van Schiphol in natura werd aangebracht op kosten van het Rijk (die het vervolgens verhaalde op de luchtvaartmaatschappijen), was tijdens GIS-1 kort sprake van een gestandaardiseerde vergoeding. Van omwonenden werd verwacht dat zij zelf de afwerking van hun woning verzorgden. Na onderhandelingen met de minister werd dit bedrag verhoogd van f 150,- naar f 225,-. De maatregel werd de overheid niet in dank afgenomen, hoewel dit ook te maken had met het feit dat burgers de uitvoering op zich moesten nemen. Het Schadeschap heeft op zijn beurt enigszins noodgedwongen gebruikgemaakt van forfaitaire bedragen. In planschadezaken was het gebruikelijk om per individueel geval de schade te bepalen. Het Schadeschap moest echter grote aantallen gelijksoortige schadeverzoeken behandelen waarvan tegelijkertijd moeilijk objectief vast te stellen was wat de precieze schade zou zijn. De gezamenlijke adviescommissie stelde daarom voor om uit te gaan van een vast percentage waardevermindering op basis van toename van de geluidsbelasting. Zij werd hierin gesteund door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Betrokkenen bij het Schadeschap waren tevreden over de forfaitaire aanpak, waardoor ook de gecompliceerde en kostbare taxatie- en schadevergoedingsprocedure werd versimpeld. Gedupeerden leken vooral tevreden te zijn over het feit dat een einde kwam aan de lange procedures.

Voor vergoeding van fysieke schade in Groningen hanteerden NAM en CVW geen gestandaardiseerde bedragen, maar liet men de schade precies berekenen. Vanaf de publiekrechtelijke schadeafhandeling werden forfaitaire bedragen geïntroduceerd voor vergoeding van bijkomende kosten en een overlastvergoeding. Binnen de stuwmeerregeling werd ook voor de vergoeding van schade zelf gebruikgemaakt van een gestandaardiseerde aanpak: in aanmerking komende schademelders konden kiezen voor een vergoeding van € 4.000 plus € 1.000 overlastvergoeding. Medio 2021 introduceerde het IMG de keuze voor een gestandaardiseerde vergoeding van € 5.000 voor ongeveer 200.000 eerste schademelders vanwege de hoge proceskosten bij de precieze vaststelling van de kosten van schadeherstel. Hoewel NAM waardedaling via een berekening per gebouw berekende en vergoedde, maakte het IMG in haar nieuwe aanpak gebruik van een per postcodegebied bepaalde procentuele waardedaling inclusief een onzekerheidsmarge. De waardedaling werd alsnog per woning vastgesteld aan de hand van de WOZ-waarde, dus van een volledig gestandaardiseerde aanpak was geen sprake. Hoewel de adviescommissie adviseerde om immateriële schade via een forfaitaire aanpak te vergoeden, verklaarde de kwartiermaker van het IMG dat dit geen recht zou doen aan de individuele omstandigheden van de gedupeerden, die hij nu juist tegemoet wilde komen via smartengeld. Het IMG ontwikkelde daarom een gemixte vorm, waar in principe via een standaardvergoeding werd gewerkt, maar ook een aanvullende aanvraag en inbreng vanuit gedupeerden kon worden ingediend.

Een gestandaardiseerde aanpak is niet altijd geschikt. Als hoge bedragen moeten worden vergoed, zoals de verstrekte nadeelcompensatie bij de Noord/Zuidlijn, of als de overheid juist nadruk wil leggen op het individuele geval, zoals

bij de vergoeding voor immateriële schade in Groningen, is het de tijd en proceskosten waard om de schadeberekening per geval te doen verlopen. Aan de andere kant zal bij gefaciliteerde schade bij grootschalige projecten veelal sprake zijn van grote aantallen gelijksoortige schade, zoals bij de planschadevergoedingen van het Schadeschap Schiphol of de tegemoetkoming voor overlast rondom de Noord/Zuidlijn. Volgens betrokkenen heeft de projectorganisatie Noord/Zuidlijn kunnen besparen op proceskosten door haar goede relatie met de omgeving, die mede door de vaste maandelijkse tegemoetkoming tot stand kwam. Tevens kan via een gestandaardiseerde aanpak op transactiekosten worden bespaard. Bovendien weten gedupeerden vóór zij een aanvraag indienen waar zij aan toe zijn – als de gestandaardiseerde aanpak althans vroeg genoeg bekend wordt gemaakt. Het was gezien de bestaande praktijk en jurisprudentie niet mogelijk om de forfaitaire aanpak van planschadeverzoeken bij Schiphol toe te passen voordat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in 2011 deze werkwijze aanvaardde. Daardoor is jaren vertraging ontstaan voordat de forfaitaire aanpak kon leiden tot een meer voortvarende schadeafhandeling. De overheid zou vooraf via haar wetgevende macht voor gestandaardiseerd beleid kunnen kiezen, ook binnen een (rechts-)gebied waar dat niet gebruikelijk is. De cases tonen positieve ervaringen met standaardisering van vaak voorkomende kosten, zoals deskundigenkosten of bijkomende kosten. Omdat soms wordt geklaagd dat deze vergoedingen niet toereikend zijn, kan worden besloten om in principe gestandaardiseerde bedragen te hanteren, tenzij kan worden aangetoond dat een hogere vergoeding redelijk is.

9.8.3 *Duidelijk tijdspad*

Het laatste instrument gericht op voortvarendheid is het nastreven van een duidelijk tijdspad. Schade of een crisis dienen niet onnodig lang voort te duren, omdat de afronding van zulke gebeurtenissen een mentaal effect heeft op de beleving van mensen. Als schadeafhandeling lang duurt, blijft ook de schadeoorzaak, ramp of crisis daarmee ‘in leven’. Sterker nog: een langslappende en ontoereikende schadeafhandeling kan zorgen voor (meer) fysieke en psychische problemen voor gedupeerden. Uit onderzoek naar rampen blijkt dat als de burger het idee heeft dat de schadeoorzaak capabel is aangepakt en de schadeafhandeling op een rechtvaardige wijze is geregeld, het vertrouwen in de overheid kan worden vergroot. Als de overheid verwachtingen wekt over het tijdspad van schadebeleid, dient zij deze na te komen.

Het tijdspad van de aanleg van de Noord/Zuidlijn was allesbehalve helder, wat pas vanaf de Commissie Veerman echt werd toegegeven door de projectorganisatie en de gemeente. Hierna vond een kentering in de projectorganisatie plaats, waardoor het dan uitgestippelde tijdspad vrijwel helemaal (met een paar maanden uitloop) werd gevolgd. De rond 2009 gecreëerde verwachtingen over het project werden daarmee nagekomen. De casco-/funderingsregeling gold voor werkzaamheden alvorens bouwwerkzaamheden begonnen, dus kende de regeling een natuurlijk en begrijpelijk einde. Van de nadeelcompensatieverordening kon gebruik worden gemaakt tot de Noord/Zuidlijn in gebruik werd genomen; het Schadebureau stelde tijdens de afronding van de ondergrondse bouwactiviteiten aan ondernemers voor om nog lopende nadeelcompensatieverzoeken in een keer af te ronden, zodat de procedure en hun werkzaamheden zo spoedig mogelijk

konden worden beëindigd. De tegemoetkomingsregelingen golden tot eind 2015, in aansluiting op afbouw van de bovengrondse bouwplaatsen. Vanaf dat moment werd vooral nog ondergronds gebouwd en getest, waardoor de overlast voor de omgeving sterk verminderde. Desondanks had het project tegen die tijd zo veel vertraging opgelopen, dat over het algemeen niet kan worden gesproken van voortvarend handelen via een duidelijk tijdspad.

De drie geluidsisolatieprojecten bij Schiphol zijn enkele jaren uitgelopen ten opzichte van de oorspronkelijke planning. De procedures bleken langer te duren dan beoogd en werden tussentijds gewijzigd, waardoor de bij omwonenden gewekte verwachtingen over het tijdspad niet werden gerealiseerd. De afhandeling via het Schadeschap kende tevens veel vertraging. De termijnen uit de regeling werden stelselmatig overschreden. Het Schadeschap kon geen concreet alternatief tijdspad noemen, omdat men veelal afhankelijk was van de adviescommissies en jurisprudentie. Na een kritische evaluatie zorgden interne wijzigingen binnen de organisatie en een enigszins versimpelde procedure voor een inhaalslag. Deze maatregelen konden mede worden genomen omdat het aantal verzoeken drastisch was afgenomen (mede dankzij de verjaringstermijn) en omdat de hoogste rechter belangrijke juridische knopen had doorgehakt. Voortvarendheid en een duidelijk tijdspad werden dus pas mogelijk toen voldoende beleid was uitgestippeld om vele gelijksoortige beslissingen te nemen. De leefbaarheidsmaatregelen liepen eveneens uit: de gebiedsgerichte projecten uit de eerste tranche liepen jarenlange vertraging op. Voor de tweede tranche zette de Stichting daarom in op kleinschalige projecten, waarvan de tijdige afronding meer waarschijnlijk zou zijn.

De schadeafhandeling in Groningen kende veel onzekerheden. Het precieze tijdspad van de afhandeling, de versterking en de leefbaarheidsmaatregelen waren daar onderdeel van. Hoewel in maart 2017 werd aangekondigd dat NAM uit de schadeafhandeling stapte en een nieuw schadeprotocol voor juli 2017 werd beoogd, kwam men pas in januari 2018 met een nieuwe aanpak. De Onafhankelijke Raadsman constateerde dat Groningers boos waren dat het zo lang had geduurd en dat onrealistische verwachtingen waren geschapen. De vergoedingen rondom waardedaling kenden eveneens onduidelijke tijdspaden. Binnen de regeling waardedaling vanuit NAM was vanwege gerechtelijke procedures lange tijd onduidelijk of het verlies direct, of pas bij verkoop kon worden gecompenseerd. Volgens het gerechtshof zou de schade direct, los van verkoop, vergoeden kunnen leiden tot meer duidelijkheid voor inwoners van het aardbevingsgebied. Zo werden gevoelens van onzekerheid verminderd. Langs deze argumentatie besloot het IMG ook de waardedaling op basis van postcodegebieden te gaan vergoeden. De provinciale waardevermeerderingsregeling zou tijdelijk van aard zijn en worden opgevolgd door een definitieve maatregel. Toen de minister aankondigde dat de regeling werd opgeheven en een vervolg slechts voor versterking zou gelden, ontstond een stormloop waardoor het subsidieplafond werd overschreden. Na kritiek kwam de minister tot inkeer en kondigde hij een rijksregeling aan, die – vanwege bestaande subsidieregels – vijf jaar van kracht zou zijn. Een verder vervolg is niet bekend. Ook bij het Koopinstrument werd het tijdspad meermaals gewijzigd: er was eerst sprake van een pilot, toen van een regeling tot en met 2020, en daarna tot en met 2024. De grootste vraag wat betreft het tijdspad in het Groningse dossier zag echter op de shadeoorzaak. Hoewel de gaswinning vervroegd werd beëindigd, blijft onzeker hoelang de aardbevingen zullen voortduren. De versterking

poogde de Groningers hierin meer zekerheid te bieden, doordat hun woningen en collectieve gebouwen bestendigd werden gemaakt voor aardbevingsrisico's. Het tijdspad van deze versterking was echter onduidelijk en werd opgerekt. De voortgang van de versterkingsoperatie onder uitvoering van CVW en onder regie van de NCG liep niet zoals gepland: er werden veel minder gebouwen geïnspecteerd, beoordeeld en versterkt dan per jaar beoogd. De minister zorgde in 2018 voor verdere vertraging en onduidelijkheid toen hij de versterkingsoperatie tijdelijk pauzeerde. Het resultaat was 'veel onrust en onzekerheid in Groningen'³⁴ aldus de Onafhankelijke Raadsman. De pauze duurde maanden langer dan aangekondigd. Ook na de herstart bleef het tempo uit in de procedures en uitvoering van opnames en berekeningen, tot ergernis van Staatstoezicht op de Mijnen. De NCG koos vanwege 'navolgbaarheid en uitlegbaarheid'³⁵ voor 'zorgvuldigheid boven snelheid'.³⁶ Ook de nieuwbouwregeling kende geen duidelijk tijdspad en de (tijdelijke) publiekrechtelijke opvolger van de regeling van NAM liet op zich wachten. Tot slot ontstond tevens vertraging in de leefbaarheidsmaatregelen. De aangekondigde maatregelen voor 2014-2018 werden grotendeels in deze periode opgezet en toegekend, hoewel de uitvoering soms enkele jaren vertraging opliep. Het Loket Leefbaarheid moest een jaar eerder worden gesloten dan verwacht vanwege diens succes: het budget was op. Het Nationaal Programma Groningen werd als opvolger gestart per 2019 en wordt beoogd tot 2030 te functioneren. De aanlooptijd is relatief lang, aangezien zowel een programmakader als gemeentelijke en provinciale plannen moesten worden gemaakt, waardoor de uitvoering van maatregelen pas later kon beginnen.

Over het algemeen geven de grootschalige projecten in de cases een vergelijkbaar beeld: uitloop lijkt onvermijdelijk. De schaal van het project en het aantal getroffen personen blijkt groter dan vooraf verwacht, wat de vertraging van de afhandeling van claims bij het Schadeschap Schiphol en het CVW, de TCMG en het IMG in Groningen deels verklaart. Vertraging kan ook optreden doordat beleid tussendoor wordt gewijzigd, zoals bij de isolatieprojecten, of omdat beleid nog moet worden ontwikkeld. Zeker als een grootschalige schadepraktijk moet worden opgezet, zoals bij het Schadeschap Schiphol en de TCMG, zal er een opstarttijd zijn waarin werkwijzen worden ontwikkeld en deskundigen aangetrokken (en eventueel opgeleid). Bij de Noord/Zuidlijn wist men dit enigszins te voorkomen doordat het Schadebureau werd opgezet voordat de eerste schop de grond in ging, maar ook daar klonken klachten over hoelang de procedures duurden, doordat veel belang werd gehecht aan zorgvuldigheid. Hoewel de aanleg van de Noord/Zuidlijn eerst berucht was om haar vertraging, kon de onderzoekscommissie komen met een realistisch scenario waarvan het tijdspad grotendeels kon worden nageleefd – maar deze commissie kreeg van de overheid carte blanche om aan te geven wat écht nodig zou zijn aan tijd en geld en dit mandaat werd vervolgens toegekend aan de projectorganisatie. Bij een ernstige vertrouwensbreuk kan een dergelijk onafhankelijk deskundigenoordeel over het tijdspad worden

34 *Klachten Jaarrapportage* 2019, p. 24.

35 *Veiligheid voorop en de bewoner centraal* 2018, p. 56.

36 *Veiligheid voorop en de bewoner centraal* 2018, p. 57.

overwogen, zodat verwachtingen van de overheid en burgers kunnen worden bijgesteld en men op nieuwe voet verder kan.

9.8.4 *Tussenconclusie: het belang van voortvarendheid*

Het blijkt bij schadebeleid moeilijk om een voortvarende procedure te creëren. Het principe van voortvarendheid lijkt dan ook haaks te staan op de andere principes. Hoe zorgvuldiger een procedure of schadeberekening wordt uitgevoerd, hoe meer participatiemogelijkheden zijn opgenomen, hoe meer onafhankelijke expertise en rechterlijke toetsing wordt ingeroepen, hoe langer het allemaal duurt. Aan de andere kant kan weloverwogen toepassing van andere principes er juist voor zorgen dat burgers sneller door het schadeproces worden geholpen. Denk daarbij aan elementen van erkenning, zoals een ruimhartige bijdrage van overheidswege zodat een financiële vergoeding minder afhangt van de betaalbaarheid van de aansprakelijke private partij of omgekeerde bewijslast; en van begrijpelijkheid, zoals de toepassing van de éénloketgedachte en introductie van begeleiders voor gedupeerden. Overheden kunnen overwegen wat een gewenste mate van zorgvuldigheid is en in hoeverre de vergoeding per geval dient te worden bepaald. Zij kunnen hier invloed op uitoefenen in de opzet van schadebeleid via regelgeving. In de uitvoering kan zij deskundigen aanmoedigen in hun berekeningen ruimhartigheid zwaarder te doen wegen dan precisie. Ook kan de overheid standaardisering overwegen, als sprake is van veel gelijksoortige gedupeerden met relatief kleinere schadebedragen. Daarnaast kan de overheid zich inspannen voor redelijke termijnen: de burger moet voldoende tijd krijgen om een weloverwogen aanvraag te doen én de overheid dient zelf gebonden te zijn om te handelen binnen de termijn die de burger van haar verwacht. Als werkwijzen nog moeten worden ontwikkeld of de schadeberekening complex is, werkt het contraproductief om een rooskleurige termijn op te nemen in de regeling of een te optimistisch tijdspad van het schadebeleid aan te houden. Het oude adagium geldt ook hier: eerlijkheid duurt het langst. In tabel 9.6 worden op hoofdlijnen de conclusies over dit principe en de onderliggende beleidsinstrumenten op schematische weergave gepresenteerd.

	 Aanleg Noord/ Zuidlijn	 Uitbreiding luchthaven Schiphol	 Gaswinning in Groningen
 Voortvarendheid	Procedures duurden aanvankelijk te lang en project liep vele jaren uit wat resulteerde in ontevredenheid en wantrouwen. De wijzigingen na het Veermanadvies resulteerden in meer snelheid en tevredenheid, maar het project en de schadeafhandeling had inmiddels veel vertraging opgelopen.	De uitvoering van het schadebeleid duurde doorgaans jaren langer dan geprojecteerd; inhaalslag werd mogelijk gemaakt door organisatorische wijzigingen en gestandaardiseerde aanpak, en deze versnelde afhandeling betekende meer tevredenheid maar leek beperkt effect op vertrouwen te hebben.	Schadeafhandeling liep veel vertraging op; complexiteit beleid en grote aantallen claimanten bemoeilijkten een inhaalslag, waardoor voor veel gedupeerden ontevredenheid en wantrouwen bleef.
<i>Redelijke termijnen</i>	Eerste jaren werden termijnen niet nageleefd wat resulteerde in frustratie; na Veermanadvies resulteerden praktische wijzigingen in meer snelheid en iets meer tevredenheid en vertrouwen, hoewel de ontstane vertraging per saldo in ergernis resulteerde.	De termijnen uit de procedures werden veelal niet gehaald met vele jaren vertraging tot gevolg; geluidsisolatieprojecten en Schadeschap kenden uiteindelijk inhaalslag. Over het algemeen zorgde gebrek aan naleving van termijnen voor ontevredenheid en gebrek aan vertrouwen voor aanpak overheid.	Door grote aantallen schadeclaims en complexe procedures trad veel vertraging op; ondanks pogingen tot inhaalslag en 'stuwmeer' bleven veel gedupeerden jarenlang wachten, ook vanwege herhalingschade en complexiteit versterking. De vertraging en gebroken belofes resulteerden in veel wantrouwen.
<i>Standaardisering</i>	De uitgekeerde gestandaardiseerde tegemoetkomingen werden goed gewaardeerd, vooral toen hun toepassing werd uitgebreid. Deze (periodieke) uitkeringen resulteerden in meer tevredenheid en vertrouwen.	Hantering van forfaitaire bedragen door Schadeschap stelde organisatie in staat om sneller op vele gelijksoortige beslissingen te besluiten, zodat de vertraging kon worden ingehaald, wat resulteerde in relatieve tevredenheid hoewel enige ergernis over vertraging bleef.	In meeste gevallen precieze schadeberekeningen met grote vertraging als gevolg; gestandaardiseerde aanpak bij stuwmeer realiseerde voor doelgroep snellere vergoeding. In publiekrechtelijke aanpak kwam steeds meer standaardisering, vraag is of de tevredenheid over de relatief snellere afhandeling zal resulteren in meer vertrouwen.
<i>Duidelijk tijdspad</i>	Project liep grootschalige vertraging op; na Commissie Veerman werd nieuw tijdspad geschetst en grotendeels nageleefd. De ontstane vertraging betekende echter voor gedupeerden veel ontevredenheid en wantrouwen over project.	De uitvoering van schadebeleid liep in meeste gevallen jaren vertraging op ten opzichte van oorspronkelijk plan. Vooral de vertraging in de isolatieprojecten resulteerde in ontevredenheid, bij de overige onderdelen van het schadebeleid leek gebrek aan tijdspad beperkt effect op vertrouwen te hebben.	Uitvoering van schadebeleid meermaals vertraagd en gepauzeerd door beleidswijzigingen, complexiteit dossier, en gewijzigde inzichten over schadeoorzaak vanwege verminderde gaswinning. Veel gedupeerden wantrouwen of uitstel zal leiden tot afstel en de vertraging bewust werd ingezet.

Tabel 9.6 Analyse van de toepassing van het principe en instrumenten van voortvarendheid per casus en in hoeverre zij succesvol lijken te zijn geweest wat betreft tevredenheid en vertrouwen van gedupeerden.

9.9 Overzicht van de principes en hoe deze zich tot elkaar verhouden

In tabel 9.7 wordt schematisch de analyse op hoofdlijnen weergegeven van alle principes en instrumenten in de drie cases, om lezers overzicht te bieden. In deze tabel is in aanvulling op de tekstuele conclusie, die in de voorgaande pagina's werd getoond, ook via een symbool en kleur aangegeven in hoeverre sprake was van toepassing en de mate waarin dit effect sorteerde op tevredenheid en vertrouwen van gedupeerden. Deze symbolische weergave is toegevoegd om lezers eenvoudiger inzicht te verstrekken in het totaalbeeld van het schadebeleid en om de vergelijking tussen de drie cases te vergemakkelijken. Belangrijke kanttekening is dat deze tabel logischerwijs een versimpeling bevat van de uitvoerige analyse van de vorige pagina's en de nog meer gedetailleerde casushoofdstukken en derhalve in samenhang moet worden gezien met die beschrijvingen. Door de 'trechter'-achtige werkwijze van dit onderzoek is het desalniettemin aan het einde van dit analytische hoofdstuk waardevol om vanuit het hoofdlijnenperspectief naar de drie cases te kijken, teneinde vergelijking mogelijk te maken.

	 Aanleg Noord/ Zuidlijn	 Uitbreiding luchthaven Schiphol	 Gaswinning in Groningen
	+	+ –	–
 Erkenning	Na Commissie-Veerman geboden door ruimhartige aanpak gekoppeld met ruimer financieel en organisatorisch mandaat. Het toepassen van het principe leek tevredenheid en vertrouwen te verhogen.	De overheid richtte zich op samenspel leefbaarheid en groei luchthaven. Het schadebeleid verminderde het aantal gehinderden, maar een (relatief) klein gedeelte omwonenden voelde zich onvoldoende erkend doordat overheid economische waarde luchthaven benadrukte; bij hen beperkte tevredenheid en vertrouwen.	De overheid legde verantwoordelijkheid bij private partij NAM waardoor zij zichzelf lang afzijdig hield. Dit leek te resulteren in verlies van vertrouwen.
<i>Verantwoordelijkheid schadebeleid</i>	+	+ –	–
	Kaders waren voor de bouw aanwezig, maar vooral de toegepaste ruimhartigheid vanaf 2009 stemde tevreden en wekte vertrouwen.	Isolatie en planschade is vooraf door overheid opgezet. Daarna zette overheid in op regie-aanpak, waarbij partijen samen tot beleid zouden komen. Effect op tevredenheid en vertrouwen leek voor sommige gedupeerden beperkt door deze gezamenlijke aanpak.	Het Rijk liet NAM schadeafhandeling vormgeven en uitvoeren. In akkoorden wel geprobeerd bij te sturen. Vanaf 2017 voor schadeafhandeling en 2019 voor versterking en leefbaarheid de regie genomen. Oorspronkelijke afzijdigheid en terughoudendheid resulteerden in (blijvende) ontevredenheid en wantrouwen.

<i>Excuses</i>	–	–	+ –
	Niet aangeboden, inzet projectorganisatie en omwonenden was 'geen woorden maar daden'. Afwezigheid lijkt niet veel invloed op tevredenheid of vertrouwen te hebben gehad.	Niet aangeboden maar ook niet om verzocht door gedupeerden. Afwezigheid leek geen effect op vertrouwen te hebben.	Aangeboden door kabinet, maar beperkt effect op vertrouwen. Excuses leken niet als oprecht te worden beschouwd en Groningers wachtten op daden in plaats van woorden.
<i>Financiële bijdrage</i>	++	+ –	+ –
	Gemeente droeg vrijwel alle financiële lasten. Vooral ruimhartige schadevergoeding via nadeelcompensatie en tegemoetkomingen na 2010 werden door ondernemers en omwonenden gewaardeerd. Zij gaven aan tevredener te zijn en het leek relatief veel vertrouwen te herstellen.	Op basis van principe 'vervuiler betaalt' doorbelast aan luchtvaartmaatschappijen. Door ruimhartiger beleid heeft overheid bijgedragen, hoewel zij dit niet (breed) uitdroeg. Gedupeerden leken tevredenheid vooral te baseren op hoogte vergoedingen; ruimhartiger beleid (door overheidsinterventie) resulteerde in meer tevredenheid en vertrouwen.	De overheid verwees aanvankelijk naar civielrechtelijk aansprakelijke NAM, maar is steeds meer kosten gaan dragen en ruimhartiger geworden. In het regime onder NAM waren veel gedupeerden ontevreden en wantrouwend over de hoogte van hun vergoedingen; dit lijkt langzaam iets te herstellen onder publiekrechtelijk systeem.
<i>Bewijslastverdeling</i>	+	–	+
	Invoering omgekeerde bewijslast werd ervaren als positief signaal van ruimhartigheid. Het instrument leek te resulteren in meer tevredenheid en vertrouwen over de aanpak van de projectorganisatie.	Gedupeerden dienden over het algemeen zelf causaal verband te tonen. Deze bewijslastverdeling leek een beperkt effect op tevredenheid en vertrouwen te hebben.	Na enkele jaren werd omkering bewijslast geïntroduceerd, wat onder publiekrechtelijk regime resulteerde in ruimhartigere vergoedingen en meer tevredenheid en vertrouwen, hoewel toekomstige uitwerking nog zal moeten blijken.
 Participatie	+	+	+ –
	Gecreëerde dialoog tussen overheid en burger droeg bij aan wederzijds begrip en herstel vertrouwen.	Hoewel werd ingezet op inspraak en dialoog, bleef discussie over of juiste mensen aan tafel zaten; inspraak leek beperkt resultaat op vertrouwen te boeken.	Tijdens privaatrechtelijke afhandeling door NAM weinig tot geen participatie. In de overgang naar publiekrechtelijk schadebeleid werd meer participatie gefaciliteerd; dit bracht voorzichtige positieve reacties over tevredenheid en vertrouwen.
<i>Inspraakmogelijkheden</i>	++	+	+ –
	Na Veermanadvies sterk ingezet op dialoog en co-creatie. Resulteerde in meer draagvlak, veel tevredenheid en vertrouwen.	Invoering (ook relatief beperkte) inspraakmogelijkheden werd door burgers op prijs gesteld: zij waren meer tevreden en leken meer vertrouwen in de aanpak van de overheid te hebben.	Aanvankelijk weinig inspraak; introductie inspraakmogelijkheden in (opzet) publiekrechtelijk schadebeleid werd positief ontvangen en leek in meer vertrouwen te resulteren.

Consensus	–	+ –	+ –
	Geen consensus gezocht, wel ingezet op tegenspraak. Gebrek aan zoeken naar consensus lijkt beperkt effect op tevredenheid en vertrouwen te hebben; tegenspraak en inspraakmogelijkheden leken al relatief tevreden te stellen.	Aan Alderstafel werd naar consensus gezocht, maar deze ging niet direct over schadebeleid; wel werden langs deze route leefbaarheidsmaatregelen geïntroduceerd. De consensus aan Alderstafel resulteerde enige tijd in meer tevredenheid en vertrouwen, maar nieuwe afspraken bleken niet te kunnen worden gemaakt.	Poging tot overleg aan Dialoogtafel, maar dit strandde; maatschappelijke organisaties ontvingen financiële steun om te kunnen functioneren als stuurgroep. Gebrek aan zoeken naar consensus leek niet te resulteren in verminderde tevredenheid of vertrouwen maar wel zinnebeeldig voor relatief hiërarchische aanpak Rijksoverheid.
 Begrijpelijkheid	+	+ –	–
	Vanaf begin schadebeleid aandacht voor duidelijkheid in opzet, maar beste begrip werd gerealiseerd nadat persoonlijke relaties waren opgebouwd via loket en begeleiding. Dat zorgde voor meer tevredenheid en vertrouwen onder omwonenden en ondernemers.	Onderdelen van het schadebeleid waren soms te (technisch-juridisch) zorgvuldig of afgebakend en niet altijd duidelijk; overzicht ontbrak. Later kwam meer gerichte communicatie en begeleiding; de tevredenheid en het vertrouwen leek te stijgen naarmate deze aandacht voor begrijpelijkheid toenam.	Het schadebeleid werd beoordeeld als ingewikkeld en gefragmenteerd. Dit betekende een gebrek aan tevredenheid en wantrouwen bij gedupeerden.
Onderbouwing beleidskeuzes	+ –	+ –	–
	Regelgeving was niet altijd duidelijk voor gemiddelde burger; uitbreiding van schadebeleid na Veerman werd beter onderbouwd, wat leek te resulteren in meer tevredenheid en vertrouwen.	De hantering van technische criteria zoals geluidscontouren werd niet altijd goed begrepen. Sommige gedupeerden waren ontevreden en wantrouwend over de resulterende onduidelijkheid en ongelijkheid.	Veel beslissingen in het schadebeleid werden niet goed begrepen; procedures werden ingewikkeld geacht en gedupeerden waren wantrouwend of de complexiteit (bewust) in hun nadeel werkte.
Gerichte communicatie	+ –	–	+ –
	Was aanvankelijk vooral formalistisch maar gedurende project werden relaties met omgeving opgebouwd waardoor direct werd gecommuniceerd met doelgroepen, wat tevredenheid en vertrouwen leek te verhogen.	Communicatie met doelgroepen was grotendeels terughoudend, hoewel in latere isolatieprojecten en leefbaarheidsmaatregelen werd ingezet op meer afstemming, wat in iets meer tevredenheid en vertrouwen resulteerde.	Doelgroepen werden geïdentificeerd maar aanvankelijk klachten over bejegening; in publiekrechtelijk schadebeleid kwam meer aandacht voor gerichte communicatie hoewel onduidelijk en complex beleid bleef, waardoor zelfs gerichte communicatie slechts in beperkte tevredenheid en vertrouwen resulteerde.

<i>Begeleiding</i>	+	+ –	+ –
	Vooraf na Veermanadvies verzorgden Schadebureau en omgevingsmanagers persoonlijke begeleiding, waar gedupeerden zeer tevreden over waren en wat positieve effecten op vertrouwen had.	In tweede helft geluidsisolatieprojecten en leefbaarheidsmaatregelen meer aandacht voor begeleiding; in overige gevallen was (pro-) actieve begeleiding beperkt. Als sprake was van begeleiding, waren gedupeerden over het algemeen meer tevreden en hadden zij meer vertrouwen.	Hoewel begeleiding werd geboden bij onderdelen van het schadebeleid mist centrale begeleiding en overzicht op opgedeeld schadebeleid. Daardoor zijn gedupeerden wel tevreden en vertrouwend richting de begeleiders, maar zorgt de algehele complexiteit wederom voor ontevredenheid en wantrouwen.
<i>Eénloketgedachte</i>	++	+ –	–
	Schadebureau was opgericht als centraal loket en zijn dienstverlening werd goed gewaardeerd; dit zorgde voor veel tevredenheid en vertrouwen in de aanpak van de gemeente.	Ieder onderdeel van het schadebeleid kende een centraal loket, maar geen overkoepelende organisatie of regie. Gedupeerden leken op zich tevreden over die separate loketten hoewel sommigen meer samenhangend beleid misten.	Geen centraal loket, onderdelen van het schadebeleid bleven belegd bij vele verschillende organisaties. Gedupeerden waren en zijn ontevreden en wantrouwend over deze complexe opzet; vaak is onduidelijk waar zij terecht konden.
 Openbaarheid	+	+ –	–
	Veermanadvies resulteerde in strategisch inzetten transparantie, wat de geloofwaardigheid van overheid verbeterde en resulteerde in meer tevredenheid en vertrouwen.	Hoewel overheden probeerden open te communiceren, bleek beleid te complex en zorgden rekenfouten en gedogen voor scepsis over risico's, wat bij sommige gedupeerden resulteerde in ontevredenheid en wantrouwen.	Verhouding met private partij NAM zorgde voor gebrek aan transparantie; sinds publiekrechtelijk traject werd ingezet op meer openheid maar er moet nog veel vertrouwen worden herwonnen.
<i>Open over totstandkoming schadebeleid</i>	+ –	+ –	–
	Overheid maakte gebruik van reguliere kanalen om beleid en onderbouwing te publiceren. Dit leek beperkt effect te hebben op tevredenheid of vertrouwen.	Publicatie via reguliere kanalen; hoewel gepoogd werd aanvullend te communiceren en onderbouwen bleek materie veelal te ingewikkeld, waardoor effect op tevredenheid en vertrouwen beperkt bleef.	Vanwege betrokkenheid NAM beperkte openheid; het publiekrechtelijke proces kende (veel) meer publiciteit, hoewel financiële afrekening enigszins vaag bleef. Door het langdurige gebrek aan openheid waren veel gedupeerden ontevreden en wantrouwend.
<i>Open over risico's</i>	++	–	–
	Omgeving werd eerst verrast door risico's. Na Veerman werd transparantie expliciet uitgangspunt; dit werd op prijs gesteld en wekte veel vertrouwen.	Onder een groep omwonenden bestaat scepsis en wantrouwen over risico's en overlast, mede door gedogen overschrijdingen en eerdere fouten in informatievoorziening vanuit de overheid.	Risico's en onzekerheden speelden grote rol in onveiligheidsgevoelens. Informatie en toezicht van overheid werd lange tijd onvoldoende geacht waardoor ontevredenheid, wantrouwen en onzekerheid over aardbevingen bleef ook na vermindering gaswinning.

 Onafhankelijkheid	+		+	+	+	–
	De onafhankelijke positie van het Schadebureau werd op prijs gesteld en resulteerde in tevredenheid en vertrouwen.		De onderdelen van het schadebeleid werden grotendeels uitgevoerd door onafhankelijke instanties en kenden veelal bestuursrechtelijke rechtsbescherming, wat leek te resulteren in tevredenheid en vertrouwen.		Aanvankelijke rolverdeling zorgde voor schijn van partijdigheid, ontevredenheid en wantrouwen. Dit verbeterde door onafhankelijke publiekrechtelijke schadeafhandeling en uitspraken van de civiele rechter, waardoor een gemêleerd beeld ontstaat van het effect op vertrouwen; er was eerder vertrouwen in rechters dan in overheid die schadebeleid opzette.	
Onafhankelijke expertise	++		+		+ –	
	Veel waarde werd gehecht aan inzet onafhankelijke deskundigen en beslissers bij Schadebureau en Schadecommissie. Deze aanpak betekende relatief veel tevredenheid en vertrouwen vanuit gedupeerden.		Schadeschap en Stichting Leefomgeving waren onafhankelijk gepositioneerd, eveneens waren ingeschakelde experts onafhankelijk. Dit had positieve effecten op hun imago en tevredenheid en vertrouwen gedupeerden. Onafhankelijkheid bij geluidsisolatieprojecten minder van belang, maar dit leek beperkt effect op tevredenheid of vertrouwen te hebben.		In privaatrechtelijke afhandeling was veel kritiek op afhankelijkheid van private partij NAM, wat resulteerde in ontevredenheid en wantrouwen. Het publiekrechtelijke schadebeleid werd expliciet onafhankelijk bevestigd, wat werd gewaardeerd door gedupeerden en vertrouwen langzaam leek te herstellen.	
Toegankelijke rechtsbescherming	+ –		+		+	
	Hoewel de meeste onderdelen van het schadebeleid bestuursrechtelijke rechtsbescherming kenden, werd hier beperkt gebruik van gemaakt; veel burgers probeerden gang naar rechter te voorkomen omdat zij beperkt vertrouwen hadden in de uitkomsten vanwege de positie, tijd en middelen van de gemeente. Het beperkte gebruik kan echter ook worden gezien als teken van tevredenheid en vertrouwen over het ingezette schadebeleid; <i>second opinion</i> rechter schijnbaar niet nodig.		Isolatieprojecten en Schadeschap kenden bestuursrechtelijke rechtsbescherming; Stichting Leefomgeving Schiphol bleek geen bestuursorgaan waardoor slechts civielrechtelijke bescherming resteerde. Bij procedures Schadeschap werd veel gebruikgemaakt van bestuursrechtelijke toetsing, en deze mogelijkheid leek te resulteren in meer tevredenheid en vertrouwen bij gedupeerden.		Hoewel niet altijd sprake was van laagdrempelige rechtsbescherming hebben burgers verbeteringen en meer vergoedingen in het schadeproces afgedwongen via civiele rechter, wat resulteerde in een meer bevredigende schadeafhandeling en vertrouwen in de (civiele) rechter. Onder publiekrechtelijke regime werd bestuursrechtelijke rechtsbescherming geïntroduceerd; nog onduidelijk welk effect dit op tevredenheid of vertrouwen zal hebben.	

 Voortvarendheid	+	–	+	–	–
	Procedures duurden aanvankelijk te lang en project liep vele jaren uit wat resulteerde in ontevredenheid en wantrouwen. De wijzigingen na het Veermanadvies resulteerden in meer snelheid en tevredenheid, maar het project en de schadeafhandeling had inmiddels veel vertraging opgelopen.		De uitvoering van het schadebeleid duurde doorgaans jaren langer dan geprojecteerd; inhaalslag werd mogelijk gemaakt door organisatorische wijzigingen en gestandaardiseerde aanpak, en deze versnelde afhandeling betekende meer tevredenheid maar leek beperkt effect op vertrouwen te hebben.		Schadeafhandeling liep veel vertraging op; complexiteit beleid en grote aantallen claimanten bemoeilijkten een inhaalslag, waardoor voor veel gedupeerden ontevredenheid en wantrouwen bleef.
<i>Redelijke termijnen</i>	+	–	–	–	–
	Eerste jaren werden termijnen niet nageleefd wat resulteerde in frustratie; na Veermanadvies resulteerden praktische wijzigingen in meer snelheid en iets meer tevredenheid en vertrouwen, hoewel de ontstane vertraging per saldo in ergernis resulteerde.		De termijnen uit de procedures werden veelal niet gehaald met vele jaren vertraging tot gevolg; geluidsisolatieprojecten en Schadeschap kenden uiteindelijk inhaalslag. Over het algemeen zorgde gebrek aan naleving van termijnen voor ontevredenheid en gebrek aan vertrouwen voor aanpak overheid.		Door grote aantallen schadeclaims en complexe procedures trad veel vertraging op; ondanks pogingen tot inhaalslag en 'stuwmeer' bleven veel gedupeerden jarenlang wachten, ook vanwege herhalingschade en complexiteit versterking. De vertraging en gebroken beloftes resulteerden in veel wantrouwen.
<i>Standaardisering</i>	+	–	+	–	+
	De uitgekeerde gestandaardiseerde tegemoetkomingen werden goed gewaardeerd, vooral toen hun toepassing werd uitgebreid. Deze (periodieke) uitkeringen resulteerden in meer tevredenheid en vertrouwen.		Hantering van forfaitaire bedragen door Schadeschap stelde organisatie in staat om sneller op vele gelijksoortige beslissingen te besluiten, zodat de vertraging kon worden ingehaald, wat resulteerde in relatieve tevredenheid hoewel enige ergernis over vertraging bleef.		In meeste gevallen precieze schadeberekeningen met grote vertraging als gevolg; gestandaardiseerde aanpak bij stuwmeer realiseerde voor doelgroep snellere vergoeding. In publiekrechtelijke aanpak kwam steeds meer standaardisering, vraag is of de tevredenheid over de relatief snellere afhandeling zal resulteren in meer vertrouwen.
<i>Duidelijk tijdspad</i>	–	–	–	–	–
	Project liep grootschalige vertraging op; na Commissie Veerman werd nieuw tijdspad geschetst en grotendeels nageleefd. De ontstane vertraging betekende echter voor gedupeerden veel ontevredenheid en wantrouwen over project.		De uitvoering van schadebeleid liep in meeste gevallen jaren vertraging op ten opzichte van oorspronkelijk plan. Vooral de vertraging in de isolatieprojecten resulteerde in ontevredenheid, bij de overige onderdelen van het schadebeleid leek gebrek aan tijdspad beperkt effect op vertrouwen te hebben.		Uitvoering van schadebeleid meermaals vertraagd en gepauzeerd door beleidswijzigingen, complexiteit dossier, en gewijzigde inzichten over schadeoorzaak vanwege verminderde gaswinning. Veel gedupeerden wantrouwen of uitstel zal leiden tot afstel en de vertraging bewust werd ingezet.

Tabel 9.7 Analyse van de toepassing van principes en instrumenten van vertrouwenwekkend schadebeleid per casus en in hoeverre zij succesvol lijken te zijn geweest wat betreft tevredenheid en vertrouwen van gedupeerden.

Uit dit overzichtsbeeld is op te maken dat in de casus aanleg van de Noord/Zuidlijn de meeste principes en instrumenten toegepast werden; in deze casus vond tevens het meeste vertrouwensherstel plaats. Betrokkenen koppelden dat vertrouwensherstel met name aan verbeterde communicatie en dialoog (participatie), openheid en transparantie (openbaarheid), en het centrale schadeloket (zichtbaar onder begrijpelijkheid en onafhankelijkheid).

In de casus uitbreiding van luchthaven Schiphol leek het vertrouwensherstel beperkt; hoewel een pakket aan maatregelen werd ingezet tegen geluidhinder behield een gedeelte van de omwonenden van de luchthaven overlast. De sterkste effecten lijken te zijn behaald door de inzet van inspraak en de poging tot het bereiken van consensus aan de Alderstafel (participatie) en de waarde die werd gehecht aan de onafhankelijkheid van het Schadeschap en de Stichting leefomgeving Schiphol en de ingeschakelde deskundigen (onafhankelijkheid). Hoewel men heeft gepoogd het beleid begrijpelijker te maken, bleek dit veelal lastig door de complexe materie en werden pas gaandeweg verbeteringen geboekt.

De casus gaswinning in Groningen is in dit onderzoek opgenomen omdat veel zaken daar niet goed leken te gaan en het vertrouwen van de burgers in hun overheid volgens de premier ‘min honderd’³⁷ had bereikt. In tabel 9.7 zijn veel tekortkomingen in het schadebeleid weergegeven. De relatieve successen die zijn geboekt waren veelal het resultaat van een gang naar de rechter; daarnaast werd de schadeafhandeling via de omgekeerde bewijslast eenvoudiger en werd Groningers erkenning geboden doordat a priori werd aangenomen dat schade hen niet aan te rekenen viel. Verder zijn voorzichtige verbeteringen in de publiekrechtelijke schadeafhandeling zichtbaar, vooral wat betreft participatie en begrijpelijkheid; hiernaast zorgden de introductie van een onafhankelijk schadeloket en gestandaardiseerde, meer voortvarende schadevergoeding ervoor dat schade meer vertrouwenwekkend dan voorheen werd afgehandeld. De moeizame versterkingsoperatie, de lange tijd die het kostte voordat de publiekrechtelijke schadeafhandeling op stoom kwam, en het complexe geheel aan schadebeleid zorgen echter voor veel ontevredenheid en wantrouwen jegens de overheid.

In zoverre lijkt de analyse aan de hand van het theoretisch kader over vertrouwenwekkend schadebeleid aan te sluiten bij de vertrouwensontwikkelingen in de drie cases: daar waar de principes en instrumenten (gaandeweg) werden toegepast, lijkt vertrouwensherstel zichtbaar; daar waar de principes en instrumenten niet te herkennen zijn, lijkt de overheid geen vertrouwen te herstellen.

Hoewel via de gekozen kwalitatieve onderzoeksmethode *process tracing* veel aandacht is besteed aan een zorgvuldige beschrijving zodat een overtuigend causaliteitsargument kan worden gemaakt, kan ik niet met zekerheid stellen dat het (enkel) het schadebeleid was dat het vertrouwen (niet) herstelde. Immers, in de cases werden ook bredere contextuele factoren geconstateerd die leken te zorgen voor vertrouwensherstel of -verlies. Bij de aanleg van de Noord/Zuidlijn speelden tevens een nieuwe communicatiestrategie, technische successen en een interne cultuurverandering een rol in het herstel van vertrouwen. Rondom Schiphol was sprake van een overlegcultuur die soms vertrouwen en soms wantrouwen zaaide; zorgde het waterbedeffect voor verplaatsing van wantrouwen;

37 De Veer, *Dagblad van het Noorden* 17 juni 2017.

werden cijfers en berekeningen over de schadeoorzaak gewantrouwd; en leefden verdenkingen van belangenverstrengeling tussen luchthaven en overheid; een proactieve communicatiestrategie vanuit de luchthaven zette juist weer in op vertrouwen. In Groningen werd het wantrouwen mede gevoed door de verwevenheid van overheid en private partij NAM in het zogenaamde Gasgebouw, en het door de overheid toegestane niveau van de gaswinning.

Het schadebeleid vormde onderdeel van breder overheidsbeleid richting de projecten in de cases, en staat derhalve niet op zichzelf. Een ‘goed’ vertrouwenwekkend schadebeleid zal waarschijnlijk niet (volledig) compensatie bieden voor andere contextuele factoren die voor wantrouwen zorgen. Tegelijkertijd lijkt het moeilijk voorstelbaar dat een overheid die besluit in te zetten op vertrouwenwekkend schadebeleid volgens de principes in mijn theoretisch kader niet ook haar gedrag en handelen zal wijzigen wat betreft andere, contextuele, factoren. Als de overheid vertrouwen wekt lijkt kortom te kunnen worden gesproken van een *algemene* vertrouwenwekkende houding, waarbij de zes principes van vertrouwenwekkend schadebeleid een onderdeel van haar (beleids-)uitvoering kunnen vormen.

Tevens kan worden geconcludeerd dat de meest succesvolle, vertrouwenwekkende aanpak aandacht had voor onderdelen van alle zes principes. De verhouding van de principes is doorgaans dat zij elkaar versterken, maar soms botsen zij ook. Vooral voortvarendheid komt vaak in het nauw, naarmate een procedure zorgvuldiger, met meer participatiemogelijkheden of met mogelijkheden tot *second opinion* wordt vormgegeven. Het is van belang te benadrukken dat de principes daarom in samenhang moeten worden gezien, en dat een overheid het schadebeleid het meest vertrouwenwekkend kan maken door dit als geheel te bekijken, in plaats van het op onderdelen of via (beleids-)afdelingen op te knippen. In de beleving van de burger heeft ‘de overheid’ schade veroorzaakt, dus dient ‘de overheid’ dat ook zo redelijk en goed (en dus snel) mogelijk te herstellen.

9.9.1 *Wanneer welk principe of instrument?*

Het vertrouwensherstel in de casus aanleg van de Noord/Zuidlijn kan worden gerelateerd aan het gewijzigde, ruimhartige en integrale schadebeleid dat de gemeente Amsterdam inzette, dat op vrijwel alle zes de principes en instrumenten goed scoorde. Bij de uitbreiding van luchthaven Schiphol werd het aantal gedupeerden gereduceerd door de verscheidene schademaatregelen maar werd tevredenheid verminderd door tekortkomingen in het schadebeleid en bleef vertrouwensherstel uit voor een groep omwonenden die onvoldoende erkenning, begrijpelijkheid en openbaarheid ervaarde. Rond de gaswinning in Groningen zorgde het terughoudende overheidsbeleid waarin aanvankelijk weinig van de principes te herkennen was voor een vertrouwensbreuk. Pas recent lijkt iets van verbetering op te treden door een nadruk op onafhankelijkheid van de schadeafhandelende instanties, hoewel het complexe geheel van schadebeleid en de massaliteit van de versterkingsoperatie dit herstel bemoeilijkt.

Uit de vergelijkende analyse lijkt het principe van voortvarendheid het vaakst mis te gaan: aandacht aan (juridische) zorgvuldigheid en uitgebreide procedures resulteert in langdradige schadeafhandeling. Ook voor de andere principes kan een kernprobleem worden aangewezen binnen de context van mijn onderzoek naar gefaciliteerde schade: erkenning ontbreekt omdat de overheid wijst naar de private partij uit vrees

voor (financiële) aansprakelijkheid en precedentwerking; participatie is onvoldoende doelmatig omdat de overheid vasthoudt aan hiërarchische verhoudingen en participatietrajecten formaliseert; begrijpelijkheid mist als de overheid (te veel) uitgaat van zelfredzaamheid bij gedupeerden; openbaarheid wordt voorkomen omdat de overheid denkt onrust te zaaien als ze over haar onzekerheden en onderbouwingen vertelt; en onafhankelijkheid ontbreekt omdat de overheid denkt dat zij zelf niet partijdig is en de beslissingen wel kan nemen, of een *second opinion* overbodig (duur) is.

Het relatieve belang van de principes heeft derhalve met contextuele factoren te maken. De aanwezigheid van een private partij, en de mate van samenwerking of zelfs verstrengeling van publieke en private belangen kan betekenen dat er vanuit burgers meer scepsis is over de rol van de overheid. Bij gefaciliteerde schade is erkenning, zeker in de vorm van beleid maken, de eerste stap als de overheid wil bewerkstelligen dat burgers zich gezien voelen. Het is voor de overheid niet zinvol om zich achter de private partij te verschuilen als zij vermoedt dat de relatie burger-overheid door leed, schade of overlast is beschadigd en wordt beoogd om niet alleen schadeherstel maar ook *vertrouwensherstel* te bereiken. Dit wordt belangrijker naarmate de (soort) schade ingrijpender is.

Hoe meer potentiële verstrengeling bestaat tussen de belangen van de overheid en private partij, hoe belangrijker tevens de ervaring van onafhankelijkheid en openbaarheid zal zijn in de ogen van gedupeerden. Als de overheid nauw betrokken was en blijft bij de schadeoorzaak lijkt in het bijzonder aan te bevelen een onafhankelijk centraal schadeloket in te stellen, zodat juridische vragen en problemen aan de achterkant worden opgelost zonder de gedupeerden met deze problematiek op te zadelen. Als een overheid proactief en preventief – zodra verwacht wordt dat schade kan ontstaan – een centraal schadeloket inricht, kan gedupeerden een integrale, begrijpelijke oplossing en bovendien erkenning worden geboden. De verwachting dat schade kan (blijven) ontstaan zorgt voor gevoelens van onzekerheid bij potentiële gedupeerden; om te voorkomen dat argwaan zich ontwikkelt, is openbaarheid vanuit de overheid belangrijk, temeer die overheid zelf even onzeker kan zijn over de mogelijkheid van aanhoudende toekomstige schade.

In gevallen van grootschalige schade, waar sprake is van (relatief) grote aantallen gedupeerden – grofweg zou van betrokkenheid van meer dan duizend burgers kunnen worden uitgegaan – ontstaat doorgaans een ingewikkeld proces. De grootschaligheid vergt veel van de schadeafhandelende instantie; in deze situaties lijkt begrijpelijkheid en voortvarendheid van groot belang om de gedupeerden zich zo min mogelijk ‘een nummer’ te laten voelen en hen op deze wijze tevens erkenning te bieden. De overheid kan zich richten op een zo gestandaardiseerd mogelijke schadeopname en via een sjabloonachtige aanpak de schadevaststelling en vergoeding vergemakkelijken, zeker als sprake is van grote aantallen vergelijkbare schade. Bij relatief lichte of eenvoudige schade is het tevens financieel voordelig om de schadeafhandeling zo eenvoudig en voortvarend mogelijk in te richten en bijvoorbeeld in te zetten op directe afhandeling in natura in plaats van een opzet via schadeopname en -berekening. Ruimhartigheid resulteert op deze wijze, wellicht contra-intuïtief, veelal in een beter resultaat voor de schatkist.

Als daarentegen sprake is van verschillende groepen gedupeerden met verschillende soorten schade, ligt een versimpelde aanpak minder voor de hand. In die situaties kan worden gepoogd via gedifferentieerde trajecten te werken, hoewel het in het belang van gedupeerden is dat zij een vaste contactpersoon krijgen toegewezen

die overzicht over de afhandeling houdt. Des te sterker de schade en des te groter het effect op iemands leven, hoe minder aannemelijk het is dat gedupeerden zich zelfredzaam zullen voelen of op zullen stellen tijdens de schadeafhandeling. In deze situaties is het van belang dat de overheid inzet op een zo begrijpelijk mogelijk beleid, wat niet alleen zorgvuldigheid behelst maar juist ook betekent dat zij inzet op begeleiding en ontzorging: de gedupeerden dienen bij de hand te worden genomen.

De overheid doet er tot slot goed aan gedurende het hele schadetract in te zetten op participatiemogelijkheden zodat zij kan blijven bijsturen op de verwachtingen en voorkeuren van (verschillende groepen) gedupeerden. Daarbij is participatie vooraf via een formeel traject inzetten zelden voldoende om daadwerkelijk responsief beleid te creëren: allerlei problemen en knelpunten ontstaan juist in de uitvoering van het beleid. De instelling van begeleiders voor gedupeerden kan een laagdrempelige manier bieden om de vinger aan de pols te houden zodat de ontwikkeling van vertrouwen binnen de schadeafhandeling door de overheid kan worden gemonitord.



Figuur 9.2 Verhouding tussen zes principes van vertrouwenwekkend schadebeleid en hun relatieve belang gezien bepaalde gefaciliteerde schade.