



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>

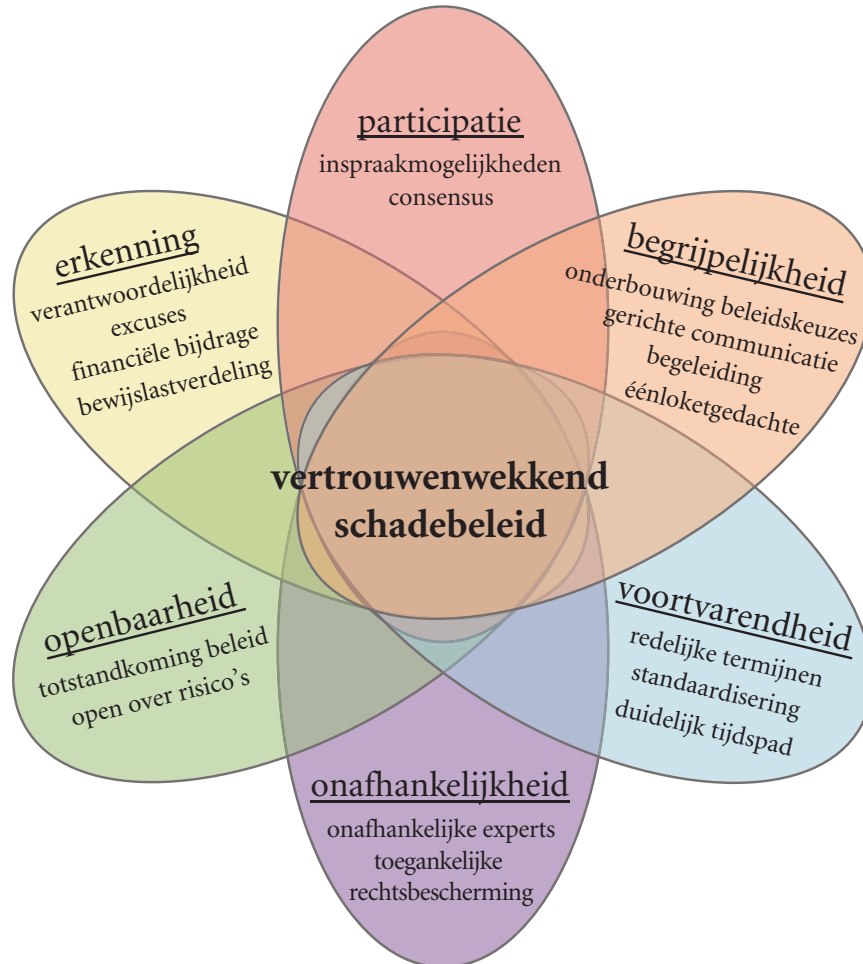
Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

11 | Praktische aanbevelingen

Schadeafhandelingsbeleid is vaak geënt op het positieve schadeafhandelingsrecht, terwijl die aanpak veelal onvoldoende is om beschadigd vertrouwen van burgers te herstellen. Wat kan een overheid beter doen bij grootschalige infrastructurele projecten ten behoeve van het algemeen belang waar schade is opgetreden, als zij beoogt om de vertrouwensrelatie te verbeteren en de burger geen verdere vertrouwensschade toe te brengen? Op basis van mijn vergelijkend onderzoek naar het schadebeleid bij de aanleg van de Noord/Zuidlijn,¹ de overlast rondom de uitbreiding van luchthaven Schiphol en de schadelijke gevolgen van de gaswinning in Groningen, doe ik in dit hoofdstuk een aantal praktische aanbevelingen voor de jurist en beleidsmaker die in de praktijk betrokken zijn bij het opstellen van schadebeleid nadat een overheid schade heeft gefaciliteerd.

Het gaat hier niet alleen om wat juridisch *kan* en *mag* maar wat gezien de sociaalwetenschappelijke kennisbasis over vertrouwen en mijn vergelijkende studie *wenselijk*, *vertrouwenwekkend* handelen is als schadefaciliterende overheid. De aanbevelingen sluiten aan bij mijn theoretisch kader en casusanalyses, zodat de geïnteresseerde lezer de verdere onderbouwing en praktijkvoorbeelden in het onderzoek terug kan vinden. In onderstaande tekst worden zowel meer algemene, op beleidsmakers en -medewerkers gerichte suggesties gedaan, als meer praktische aanbevelingen voor schadeprotocol en -procedures, gericht op juristen (te vinden via het  potloodje).

¹ Waarover burgemeester Van der Laan overigens zijn eigen aanbevelingen heeft geschreven: Van der Laan 2011.



Figuur 11.1 Verhouding tussen zes principes van vertrouwenwekkend schadebeleid en hun onderliggende beleidsinstrumenten.



Biedt burgers *erkenning* voor de ontstane schade en de rol van de overheid daarin.

- Speel als overheid een **actieve rol in de vorming van schadebeleid**, en wacht beantwoording van het aansprakelijkheidsvraagstuk niet af.

Burgers houden hun overheid verantwoordelijk als facilitator van de schade, en zullen het niet begrijpen als deze verantwoordelijkheid niet wordt gedragen.
- ✎ Stel het schadeprotocol (mede) op, en verwerk daarin onderstaande aanbevelingen, zoals het instellen van een centraal schadeloket, het omkeren van bewijslast, of veranker op andere wijze een ruimhartige schadevergoeding om aan te tonen dat de overheid verantwoordelijkheid neemt.
- **Excuses aanbieden heeft weinig zin** als er geen praktische maatregelen zullen volgen die het beloofde beterschap 'bewijzen'.

Excuses aanbieden is geen vereiste om vertrouwen te herstellen: acties lijken het beter te doen. *Erkennen* dat er schade is opgetreden (mede) door overheidshandelen lijkt wel van belang, en dit kan door erkenning uit te spreken, maar belangrijker blijkt dat de overheid verantwoordelijkheid neemt voor de opzet en mogelijk de uitvoering van het schadebeleid.
- ✎ Het aanbieden van bestuurlijke excuses resulteert in veel gevallen in aansprakelijkheid. Mochten bestuurders desondanks waarde hechten aan excuses, kan het opnemen van een uitlegregel worden overwogen.²
- Een **financiële bijdrage** leveren als overheid kan vertrouwenwekkend werken, maar deze moet begrijpelijk zijn en op een vertrouwenwekkende manier tot stand komen: geld alleen is niet genoeg, dit moet worden ondersteund door flankerend beleid.

Burgers zullen verwachten dat de private partij als veroorzaker een bijdrage levert, dus moet de financiële verantwoordelijkheid worden verdeeld. Aangezien het aansprakelijkheidsrecht kan resulteren in beperkte schadevergoedingen, kan de overheid aanvullende bijdragen overwegen vanuit coulance. Coulancebetalingen, mits goed onderbouwd, kunnen burgers het gevoel geven dat hun leed gezien en erkend wordt.
- ✎ In principe dient schade op de (directe) veroorzaker te worden verhaald. Vooruitlopend op eventuele overheidsaansprakelijkheid kan de overheid vanuit coulance aanvullende vergoeding bieden, bijvoorbeeld door wensen van gedupeerden in de schadevergoeding te verwerken, zoals verduurzaming in het geval van bouwwerkzaamheden.
- ✎ Een onverplichte tegemoetkoming kan gedupeerden erkenning van hun (immateriële) overlast bieden. Afhankelijk van hoelang de schadeoorzaak nog wordt verwacht voort te duren, kan de uitkering eenmalig of periodiek worden toegekend.
- Overweeg een **omkering van de bewijslastverdeling** als schade voor een groep burgers in redelijkheid niet uit te sluiten valt.

De last op de schouders van gedupeerde burgers leggen wekt geen vertrouwen, zeker niet als zij in juridische procedures met de schadeveroorzaker terecht komen. Afhankelijk van de 'bijzonderheid' van de gefaciliteerde schade hoeft geen sprake te zijn van precedentwerking, en het bewijsvermoeden kan eventueel (geografisch) worden afgebakend waardoor evident onredelijke claims nog steeds eenvoudig kunnen worden afgewezen. Een omgekeerde bewijslast zorgt voor erkenning en een eenvoudiger schadeproces.
- ✎ Het bewijsvermoeden kan in regelgeving worden vastgelegd voor een (geografisch) afgebakende groep, als sprake is van ingrijpende schade.
- ✎ Tevens kan de bewijslastomkering in de toepassing van het beleid door de schadeafhandelende instantie worden uitgevoerd: advies- en besliscommissies kunnen regels ruimhartig uitleggen en in het geval van niet kennelijk ongegronde aanvragen in principe schadevergoeding (in natura) toekennen.

2 Zie Wijntjens 2020, p. 296.



Creëer voor burgers mogelijkheden om te *participeren* in het schadebeleid.

- Creëer **inspraakmogelijkheden**, zowel bij de opzet van het schadebeleid als tijdens de uitvoering van procedures.

Zorg dat burgers zich daadwerkelijk gehoord voelen en laat zien wat het resultaat is van hun inspraak. Organiseer zo veel mogelijk een permanente dialoog, zodat interactie niet alleen op vaste momenten plaatsvindt maar input wordt gegeven waar nodig. Meerdere formele inspraakmogelijkheden in de schadeprocedure kunnen het proces vertragen, dus kies een geschikt moment maar houdt aandacht voor de voortvarendheid van de procedure.

 ↳ Het opnemen van een hoorzitting of andere mogelijkheid tot horen tijdens de schadeafhandeling geeft gedupeerden de gelegenheid hun verhaal te doen.
 ↳ Gedupeerden kunnen in de gelegenheid worden gesteld te reageren op een (concept-)advies of op een andere wijze vóór het definitieve besluit een zienswijze in te dienen.
- Faciliteer tegenmacht en dialoog, maar bestuur als overheid **zonder consensus** te zoeken.

Als schade is opgetreden lijkt een consensusaanpak en het op deze wijze meenemen van alle meningen misschien aantrekkelijk, maar omdat een ideale beslissing doorgaans niet bestaat, kan er lang worden overlegd zonder dat er een voor alle partijen bevredigende conclusie ontstaat. Het kan een overlegorgaan of dialoogtafel bovendien ontbreken aan democratische legitimatie, wat het 'landen' van de beslissingen kan hinderen. De (goed onderbouwde) belangenafweging is de taak van de overheid.

 ↳ Weging van belangen is in principe een overheidstaak; bij schadegevallen is het af te raden deze bevoegdheid en verantwoordelijkheid over te dragen aan een overlegorgaan.
 ↳ Een overlegorgaan kan een adviserende rol vervullen, maar de uitgangspunten en concrete vragen moeten vooraf helder zijn.
 ↳ Bij organisatie van een dialoogtafel dient democratische legitimatie van partijen vast te staan: afweging kan zijn óf voor bestaande volksvertegenwoordigers, óf (gekozen) vertegenwoordigers van (toekomstig) gedupeerden te kiezen om onderling conflict te vermijden.



Wees *begrijpelijk* in het schadebeleid.

- Maatregelen moeten **uit te leggen** zijn, zowel wat betreft de verwachtingen van burgers ('valt dit uit te leggen?') als wat betreft motivering.

'Ik zal het nog een keer uitleggen' resulteert zelden in beter begrip. Wáárom was het na de eerste keer niet duidelijk, kan het systeem of de procedure niet helderder? Een juridisch zorgvuldige procedure is voor de gemiddelde burger niet goed te volgen, dus overweeg een begrijpelijke 'bijsluiter' zonder jargon.

 ↳ Schadebeleid dient vanwege geschaad vertrouwen extra goed onderbouwd te zijn; uitleg en verantwoording dient niet alleen via de reguliere formele processen te verlopen maar te worden vergezeld door voor de gemiddelde burger begrijpelijke uitleg, en dient proactief te worden gecommuniceerd.
 ↳ Een schadeprotocol kan worden vergezeld door een eenvoudig leesbare toelichting, die vooraf gecontroleerd is door iemand zonder juridische opleiding of insteek.
- **Communiceer gericht** en creëer verschillende doelgroepen burgers.

Ga uit van zo veel mogelijk ontzorging voor gedupeerden. Ingewikkelde, juridisch geformuleerde besluiten of brieven kunnen worden vergezeld door een meer leesbare toelichting, die vooraf kan worden voorgelegd aan een tegenspraakorgaan, of een mondelinge uitleg door een vaste bewonersbegeleider. Biedt zo veel mogelijk 'echte' communicatiemogelijkheden, waar een burger direct – online of offline – met een medewerker kan spreken. Communicatie kan goed worden gecombineerd met inspraakmogelijkheden, want eenrichtingsverkeer werkt zelden vertrouwenwekkend.

 ↳ Vergezel communicatie aan gedupeerden van een eenvoudig te begrijpen toelichting; laat deze controleren door een tegenspraakorgaan en iemand zonder juridische opleiding of insteek.

- Organiseer voor gedupeerden **breed inzetbare begeleiding**, die de schakel vormt voor het integrale schadebeleid.

Daarbij is het belangrijk dat deze begeleider voor gedupeerden niet slechts functioneert als luisterend oor, maar dat deze ook in staat wordt gesteld om daadwerkelijk te helpen. Zulke begeleiders werken het beste als zij zich verantwoordelijk voelen om problemen op te lossen, ook als deze strikt genomen niet binnen hun verantwoordelijkheid vallen. Ook voor meer eenvoudige schadegevallen kan burgers alsnog een optie tot begeleiding worden geboden: eenvoudig in de ogen van een beleidsmaker is dat niet altijd in de ogen van een burger. Zorg hiernaast voor inbouw van praktische 'defaults': breng van tevoren in kaart wie schade zou kunnen lijden, vul formulieren zo veel mogelijk van tevoren in of neem ambtshalve besluiten die resulteren in voorschotten.

- ✓ Sta begeleiders toe via (informeel) mandaat kleine handelingen te verrichten zodat zij snel naar eigen inzicht kunnen handelen.
- ✓ Creëer mogelijkheden tot ambtshalve besluiten en bevoorschotting.
- ✓ Laat van tevoren in kaart brengen wie welke schadesoorten zou kunnen ervaren, en richt in het schadeprotocol voor deze gedupeerden een zo eenvoudig mogelijk proces in.

- Creëer **één loket** voor burgers voor alle vormen van schade en regel aansprakelijkheid en financiële verdelingen aan de achterkant.

Aangezien verschillende vormen van schade hun eigen regelgeving en beleid kennen, kan dit voor burgers een onoverzichtelijke situatie opleveren en resulteren in 'van het kastje naar de muur' situaties. Een aanvraag om schadevergoeding zou niet van een burger moeten vereisen dat zij de schade juridisch juist kwalificeert. Een herkenbaar, laagdrempelig en onafhankelijk loket voor schadebeleid kan burgers erkenning bieden dat schade goed wordt afgehandeld, zorgen voor eenvoudige en begrijpelijke afhandeling, en waardevolle kennis bundelen aan de kant van de overheid.

- ✓ Stel een centraal schadeloket in waar gedupeerden in hun eigen, niet-juridische terminologie een verzoek tot schadevergoeding kunnen indienen.
- ✓ Het schadeloket dient te bestaan uit klantgerichte medewerkers aan de 'voorkant' en stevige juridische medewerkers aan de 'achterkant'. Zo kan zowel begrijpelijke uitleg aan gedupeerden als voortvarende, zorgvuldige schadeafhandeling worden geboden.



Biedt burgers *openbaarheid* rondom schadeoorzaak en -beleid.

- Wees **toegankelijk en open** over de wijze waarop schadebeleid tot stand komt.

Combineer dit waar mogelijk met begrijpelijke en participatieve beraadslaging en besluitvorming. Als burgers het proces rondom schadebeleid kunnen doorgronden, zullen zij zich beter kunnen instellen op wat hen in de procedure te wachten staat. Burgers verwachten van de overheid als (mede-)schadeveroorzaker openheid van zaken, ook over de wijze waarop de private partij betrokken is geweest bij de totstandkoming van het schadebeleid. Publiceer bijvoorbeeld wekelijks de voortgang van het schadebeleid, ook als dit (nog) niet zo snel gaat als beloofd of gehoopt: geef burgers dit inzicht zodat zij verwachtingen bij kunnen stellen.

- ✓ Besteed in de bekendmaking en toelichting van schademaatregelen aandacht aan de rol die de directe schadeveroorzaker heeft gespeeld in de totstandkoming van het schadebeleid.
- ✓ Monitor en publiceer periodiek de voortgang van de schadeafhandeling: binnengekomen, openstaande, en afgehandelde aanvragen; doorlooptijden; aantallen ingediende zienswijzen, bezwaarschriften en (hogere) beroepsprocedures.

- Probeer burgers zo veel mogelijk **inzicht te geven in de risico's** die hen te wachten staan.

Halve waarheden komen toch wel uit; burgers willen liever vooraf horen dat er onzekerheden zijn, dan later ontdekken dat deze bestaan. Dat betekent ook dat de overheid dient te waarborgen dat er onafhankelijk onderzoek naar die risico's plaatsvindt, zodat burgers (meer) kunnen vertrouwen op

de informatie die zij krijgen. Aanvullend moet informatie over risico's op begrijpelijke wijze worden gecommuniceerd – waarom stelt de overheid de burger bloot aan deze risico's, is dat te verantwoorden en uit te leggen?

- AVO Laat medewerkers open zijn over eventuele risico's bij uitvoering van het project; de angst voor (meer) aansprakelijkheidsclaims kan worden afgewogen tegen de observatie dat argwanende mensen eerder op zoek zullen gaan naar wat er mis kan gaan en zich litigieus zullen opstellen.



Waarborg *onafhankelijke* oordelen in het schadebeleid.

- Laat schadevaststelling uitvoeren door **onafhankelijke experts**.

Maak gebruik van een onafhankelijke adviescommissie, en liefst ook besliscommissie, zodat de schijn van partijdigheid richting de schadeveroorzaker wordt vermeden. Bewerkstellig bovendien dat deze experts begripvol overkomen op gedupeerden, en instrueer hen om schade ruimhartig te vergoeden waar redelijk.

- AVO Stel een onafhankelijke adviescommissie en liefst tevens een onafhankelijke besliscommissie in.
- AVO Maak de te in te schakelen deskundigen duidelijk wat de insteek van het vertrouwenwekkend bedoelde schadeprotocol is, en maak voor hen inzichtelijk hoe zij dit kunnen toepassen in samenspel met de zorgvuldigheid die zij van nature zullen willen uitoefenen.
- AVO Instrueer de deskundigen om procedureel rechtvaardig en laagdrempelig contact met gedupeerden te onderhouden (bijvoorbeeld via cursussen).

- Creëer in de schadeprocedure een **laagdrempelige mogelijkheid tot *second opinion*** die wordt voorgezeten door een onafhankelijk orgaan.

Daarbij kan worden gedacht aan een tweetrapsraket, met als eerste stap een onafhankelijke bezwaaradviescommissie of arbiter met een voor burgers herkenbare positie. Het is aan te raden om toegankelijke rechtsbescherming op te nemen als vervolgstap: als de relatie tussen burger en (uitvoerende) overheid is verzuurd, kan de onafhankelijke rechterlijke macht het geschil beslechten. Wees hierin bewust van de verschillen tussen bestuursrecht en civielrecht in de opzet van de procedure: maak een afweging tussen laagdrempeligheid in kosten en vertegenwoordiging en ongelijkheidsreductie versus het hanteren van Awb-principes als vaste, fatale termijnen.

- AVO Stel een onafhankelijke bezwaaradviescommissie of arbiter in, die naar buiten herkenbaar optreedt en een zichtbare *second opinion*-mogelijkheid biedt.
- AVO Maak een weloverwogen keuze voor een bestuursrechtelijke óf civielrechtelijke rechtsbescherming voor gedupeerden en expliciteer de onderbouwing.



Wees *voortvarend* in opzet en uitvoering van het schadebeleid.

- Hanteer **redelijke termijnen** die redelijkerwijs kunnen worden nageleefd.

Korte termijnen opschrijven in de procedure werkt alleen maar contraproductief als daar geen faciliteiten voor zijn. Daarnaast moeten termijnen gelden voor de burger én voor de overheid. Overweeg verschillende procedures voor eenvoudige en meer complexe schade, zodat bijvoorbeeld kleinere claims sneller worden afgehandeld. Ook beslisbevoegdheden kunnen voor die gevallen worden versimpeld.

- AVO Hanteer vergelijkbare beslis- en reactietermijnen voor burgers en voor bestuursorganen.
- AVO Neem een versimpelde procedure op in het schadeprotocol voor meer eenvoudige schadegevallen, waar bijvoorbeeld zonder tussenkomst van adviescommissies kan worden beslist, tenzij burgers hierom verzoeken.
- AVO Het opstellen van handboeken, beleidslijnen of praktische reglementen waarlangs commissies in principe adviseren of besluiten, kan bij grote aantallen verzoekers de gelijkwaardigheid ten goede komen. Door deze lijnen (mede) te laten opstellen door onafhankelijke deskundigen kan tegelijkertijd de onafhankelijkheid blijven gewaarborgd.

- Overweeg, met name in gevallen met veel gelijksoortige gedupeerden met relatief beperkte schadebedragen, het gebruik van **gestandaardiseerde bedragen** voor bepaalde schadevormen.

Dit kan transactiekosten en onzekerheid verminderen. Naast een gestandaardiseerde of forfaitaire vergoeding kan worden overwogen om aanvullende aanvragen toe te staan, waardoor burgers hun individuele geval kunnen toelichten en waar redelijk een aanvullende vergoeding kunnen verkrijgen.
- ✎ Hantering van een forfaitaire aanpak is aan te raden voor vergoeding van (beperkte) vermogensschade of immateriële schade; bij grote schadebedragen kan het omwille van de schatkist prudentier zijn om exacte schadeberekeningen te maken.
- ✎ Vergoeding in natura kan een alternatief bieden bij kleinere schade en bij moeilijk te standaardiseren schade, zoals constructieve of bouwschade.
- Geef burgers een **duidelijk tijdsplan** van de reeds ontstane en mogelijk nog te ontstane schade en de wijze waarop hiermee wordt omgegaan.

Als een project door moet (blijven) gaan omwille van het algemeen belang, dient de overheid een realistisch en begrijpelijk scenario te verstrekken over hoelang dit zal duren. Voorkom de (politieke) neiging om zaken rooskleurig voor te stellen; als vertrouwensherstel belangrijk is, kan je beter eerlijk zijn en burgers inzicht geven in de risico's, ook over de tijdsduur. Als juridisch complexe vragen worden verwacht, kunnen prejudiciële vragen worden gesteld of pilotzaken voorgelegd aan de (hoogste) rechter, zodat sneller rechtszekerheid wordt bereikt. Juridisch ingewijden kunnen zorgdragen voor een helikopterview bij de schadeafhandelende instantie en mogelijk de rechterlijke macht, zodat zicht is op de volledige groep gedupeerde burgers en een zo groot mogelijke groep klantvriendelijk en snel door de procedure wordt (be-)geleid.
- ✎ Overweeg het stellen van prejudiciële vragen of het voeren van pilotzaken zodat complexe juridische vragen relatief snel kunnen worden beantwoord en opgelost.

En ten slotte:



Investeer in *interdisciplinariteit* op de werkvloer.

- Als schade is ontstaan, kan de neiging zijn om beleid te laten vormgeven door technici of juristen, die immers het meest thuis zijn in zaken als causaliteit en schadeberekening. Als het schadebeleid mede geënt dient te zijn op vertrouwensherstel, is echter een breder perspectief nodig. Laat de verschillende disciplines met elkaar samenwerken en elkaars aannames en rationaliteiten actief bevragen. Interdisciplinaire teams zijn meer zelfkritisch en zullen meer in de buurt van het burgerperspectief kunnen komen, waardoor het uiteindelijke schadebeleid in opzet en uitvoering meer vertrouwen wekt.
- ✎ Schadebeleid en schadeprotocollen kunnen het beste niet alleen door juristen worden opgesteld; ook schadeafhandelende instanties zullen beter en vertrouwenwekkender presteren als zij medewerkers vanuit andere disciplines bevatten en deze collega's als team samen (moeten) werken om het beleid uit te voeren en op grond van ervaring bij te stellen.
 - ✎ Tegelijkertijd kunnen uitvoerende projectorganisaties voordeel putten uit de betrokkenheid van juristen, ook gedurende opzet en uitvoering van beleid en niet enkel als laatste schakel van het beleid: schade voorkomen en de stappen van schadebeleid vóóraf gezamenlijk uitwerken kan vruchten afwerpen doordat diverse perspectieven worden betrokken.

Het relatieve belang van de principes

Uit mijn analyse concludeer ik dat het meest vertrouwenwekkende schadebeleid zich rekenschap geeft van alle zes principes en de meerderheid van de instrumenten. Tegelijkertijd heeft het relatieve belang van de principes met contextuele factoren te maken. De *aanwezigheid van een private partij* en de mate van samenwerking of zelfs verstengeling van publieke en private belangen bij gefaciliteerde schade kan betekenen dat vanuit burgers veel behoefte is aan erkenning

van hun leed vanuit de overheid. Dat effect wordt versterkt naar mate de schade *ingrijpender* is: gedupeerden willen zich dan des te meer gezien voelen. Hoe meer *potentiële verstrengeling* bestaat tussen de belangen van de overheid en private partij, hoe belangrijker tevens de ervaring van onafhankelijkheid en openbaarheid zal zijn in de ogen van gedupeerden. Openbaarheid is hiernaast van groot belang als *onzekerheden* bestaan over de toekomstige ontwikkeling van schade. In gevallen van *grootschalige* schade en grote aantallen gedupeerden ontstaat doorgaans een ingewikkeld proces; in deze situaties lijkt begrijpelijkheid en voortvarendheid van groot belang om de gedupeerden zo min mogelijk ‘een nummer’ te laten voelen en hen op deze wijze tevens erkenning te bieden. Als sprake is van verschillende groepen gedupeerden met *gedifferentieerde schade*, is het belangrijk te werken aan overzicht en begrijpelijkheid van het schadeproces. De overheid doet er tot slot goed aan gedurende het hele schadetraject in te zetten op participatiemogelijkheden zodat zij kan blijven bijsturen op de verwachtingen en voorkeuren van (verschillende groepen) gedupeerden.

Hoewel de meest succesvolle, vertrouwenwekkende aanpak in mijn onderzoek aandacht had voor alle zes principes, kan er gezien beperkte inzet van tijd en middelen aanleiding zijn om al naar gelang de contextuele omstandigheden sterk(er) in te zetten op deze principes en de onderliggende instrumenten. Ik beoog via bovenstaande inzichten ook hier handvatten en aanknopingspunten voor te hebben geboden.



Figuur 11.2 Verhouding tussen zes principes van vertrouwenwekkend schadebeleid en hun relatieve belang gezien bepaalde gefaciliteerde schade.

