



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).

Samenvatting

Groei en ontwikkeling betekent in een land met schaarse middelen dat de overheid projecten en beleid zal initiëren of faciliteren die omwille van het algemeen belang schade toebrengen aan een groep burgers. ‘Schade’ in deze zin kan allerlei leed behelzen: het beschrijft diverse gevolgen van het handelen van de overheid. Schade kan bijvoorbeeld fysiek zijn, maar ook financieel of immaterieel: de nadelige gevolgen die burgers ervaren door het beleid van de overheid. Vooral bij projecten waar veel belangen mee zijn gemoeid, is de kans groot dat voor burgers onverwachte schade zal ontstaan. Hierdoor kan tevens het vertrouwen van de burgers in hun overheid worden geschaad, omdat de overheid in hun ogen onvoorspelbaar en mogelijk incompetent en onrechtvaardig optreedt. *Hoe komt de overheid tot vertrouwenwekkend schadebeleid als zij bij een grootschalig infra-structureel project schade voor een groep burgers heeft gefaciliteerd, omwille van het algemeen belang?*

Op basis van bestaande literatuur werd in dit onderzoek eerst een theoretisch kader van vertrouwenwekkend schadebeleid geconstrueerd. In *hoofdstuk 2* werd stilgestaan bij literatuur over het bevorderen van vertrouwen in de overheid, uitgaande van de definitie van vertrouwen als ‘een psychologische staat bestaande uit de intentie om kwetsbaarheid te accepteren op basis van positieve verwachtingen over de intenties of het gedrag van de ander’.¹ Uit literatuur over een betrouwbare overheid in algemene zin kunnen vier categorieën of eigenschappen worden gedistilleerd die maken dat burgers hun overheid betrouwbaar achten. Allereerst verwachten burgers dat een betrouwbare overheid doet wat zij zegt dat zij gaat doen en haar beloftes waarmaakt (*voorspelbaarheid en openbaarheid*). Een betrouwbare overheid dient tevens informatie en signalen te verstrekken die aangeven dat zij doelmatig functioneert (*efficiëntie en effectiviteit*). Hiernaast vinden burgers het vertrouwenwekkend als de overheid tijdig lijkt te luisteren naar het volk en de prioriteiten die door burgers worden gesteld (*responsiviteit en tijdigheid*). Tot slot vertrouwen burgers een overheid die laat zien dat zij zich welwillend inzet voor een eerlijke en gelijkwaardige behandeling van haar burgers (*rechtvaardigheid en goedaardigheid*).

Hoofdstuk 3 bood een overzicht van literatuur over de behoeften van gedupeerden tijdens een proces van schadeafhandeling. Als eerste verlangen gedupeerden *erkenning en vergoeding* van het hen aangedane leed. Burgers verwachten van hun overheid bescherming en verantwoordelijkheid na schade; erkenning kan tevens worden geboden via excuses; ook een financiële vergoeding kan erkenning

¹ Rousseau e.a. 1998, p. 395: ‘a psychological state comprising the intention to accept vulnerability based upon positive expectations of the intentions or behavior of another’.

bieden. Ten tweede heeft de wijze waarop met gedupeerde burgers wordt omgegaan tijdens het proces van schadeafhandeling, de *ervaren rechtvaardigheid*, een groot effect op de tevredenheid en het vertrouwen van die burgers. Gedupeerden hebben behoefte aan participatiemogelijkheden; wensen respectvol behandeld te worden; hebben baat bij een relatief simpele procedure met voldoende begeleiding, duidelijke en gerichte communicatie, een centraal schadeloket, en een soepele, met de burger meedenkende aanpak bij schadevaststelling; daarnaast verlangen sommige gedupeerden het oordeel van een onafhankelijke beslisser. Als laatste hebben gedupeerden behoefte aan *informatie*, waaronder duidelijke uitleg en verantwoording, en aan *zingeving*, een coherent verhaal waardoor mensen kunnen plaatsen wat er is gebeurd; zij zullen hiernaast behoeven dat het 'schadehoofdstuk' zo snel als redelijk mogelijk kan worden afgesloten.

In hoofdstuk 3 werd tevens uiteengezet welk rechtssysteem Nederland kent om met schade om te gaan. Voor onrechtmatig veroorzaakte schade kunnen burgers een beroep doen op de onrechtmatige daad, en als de overheid rechtmatig schade veroorzaakt kan ook via nadeelcompensatie of planschade een vergoeding worden gevraagd. Schadeverhaal kan voor burgers echter ingewikkeld zijn, aangezien zij onder meer vast moeten stellen of schade (on-)rechtmatig is, wie de directe schadeveroorzaker is, en bij welke rechter zij kunnen aankloppen. De overheid kan daarom ook besluiten om een bijzondere vergoedingsregeling op te stellen of burgers te compenseren via onverplichte tegemoetkomingen, die geen wettelijk kader kennen waardoor ruimhartige regels kunnen worden toegepast. Daarbij moet wel in ogenschouw worden genomen dat alle betalingen van overheidswege uiteindelijk ten laste van de schatkist komen, dus dat een al te vrijgeveige houding niet mag worden verwacht. Tegelijkertijd lijkt het bij projecten waar de overheid omwille van het algemeen belang schade faciliteert voor een groep burgers redelijk om van diezelfde overheid te verwachten dat zij de lasten voor de samenleving enigszins gelijk verdeelt. Bovendien kan de overheid in dergelijke situaties meer verlangen dan enkel schadeherstel; ook de relatie burger-overheid is geschaad, en dus kan de overheid reden zien om zich in te zetten voor *vertrouwensherstel*.

Op basis van deze literatuur gericht op eigenschappen van een betrouwbare overheid en behoeften van gedupeerden tijdens schadeafhandeling werd in *hoofdstuk 4* een theoretisch kader van vertrouwenwekkend schadebeleid samengesteld. Door de betrouwbare eigenschappen uit hoofdstuk 2 en de behoeften van gedupeerden uit hoofdstuk 3 te combineren, kwam ik tot zes principes van vertrouwenwekkend schadebeleid: erkenning, participatie, begrijpelijkheid, openbaarheid, onafhankelijkheid en voortvarendheid. Tevens zijn in dat kader zeventien onderliggende beleidsinstrumenten uiteengezet, die de overheid kan inzetten als zij de principes nastreeft.

In *hoofdstuk 5* werd ingegaan op de onderzoeksmethode die is toegepast. Bij de kwalitatieve methode *process tracing* is het doel te komen tot een zorgvuldig samengestelde vertelling van een casus. In het geval van mijn onderzoek betekent dit dat op basis van zo veel mogelijk bronnen wordt samengesteld hoe schadebeleid in de cases werd gecreëerd en of daarin vertrouwenwekkende principes en (beleids-)instrumenten zijn te herkennen. In het hoofdstuk werd derhalve stilgestaan bij de operationalisering van schadebeleid en vertrouwen in de overheid

en de bronnen die zijn bestudeerd. Het empirisch gedeelte van het onderzoek is gebaseerd op een vergelijkende analyse van drie cases met een variërende uitkomst: in een casus lijkt de projectorganisatie en de faciliterende overheid in staat te zijn geweest om het vertrouwen van omwonenden te herstellen (aanleg van de Noord/Zuidlijn), in de tweede is het beeld meer gemêleerd (uitbreiding van luchthaven Schiphol), en in de laatste lijkt het schadebeleid te hebben geresulteerd in een afbreuk van het vertrouwen in de overheid (gevolgen van de gaswinning in Groningen).

De aanleg van de Amsterdamse metrolijn van Noord naar Zuid werd uiteengezet in *hoofdstuk 6*. De bouw liep vele jaren vertraging op, kostte drie keer zo veel als begroot, en richtte via lekken in damwanden verzakkingsschade aan. Ondanks de tegenvallers besloot de gemeente in 2009 naar aanleiding van de commissie-Veerman toch door te gaan met het project, en zette men zich in om het vertrouwen van de omwonenden te herstellen door proactief en coulant om te gaan met schade. De nieuwe insteek zorgde voor verbeterde verhoudingen tussen de buurt en de projectorganisatie. In deze casus vond het meeste vertrouwensherstel plaats; tevens werden de meeste principes en instrumenten van vertrouwenswekkend schadebeleid toegepast. Betrokkenen schreven het vertrouwensherstel via het schadebeleid met name toe aan verbeterde communicatie en dialoog (participatie), openheid en transparantie (openbaarheid), en het centrale schadeloket (begrijpelijkheid en onafhankelijkheid).

Rondom luchthaven Schiphol vindt geluidsoverlast plaats voor de omgeving, zoals beschreven in *hoofdstuk 7*. De overheid verwachtte vermogensschade aan de vooravond van de uitbreiding van de luchthaven via de vijfde baan, en zij stelde zich proactief op door het creëren van een schadeprotocol en -loket. Ook besloot het Rijk de betrokken partijen aan tafel uit te nodigen om samen tot akkoorden over schade en overlast te komen. De wijze waarop het Rijk en de luchthaven interacteerden met omwonenden werd wel als succes bestempeld: akkoorden werden gesloten en veel burens werden gecompenseerd. De afspraken kwamen echter onder druk doordat de luchthaven steeds veelvuldiger werd gebruikt. In de casus leek vertrouwensherstel via schadebeleid aanwezig, maar 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 luchthaven Schiphol 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 Groningse gaswinning, de focus van *hoofdstuk 8*, zorgde onverwacht voor grote schade doordat aardbevingen optraden. Hoewel de overheid in de zijlijn betrokken was bij de schadeafhandeling en allerlei instanties oprichtte, mengde zij zich pas na vele oproepen tot coulanace actief in het schadebeleid. Het vertrouwen van Groningers in de overheid is gedurende deze periode gezakt, terwijl de overheid stelde zich in te zetten voor vertrouwensherstel. De relatieve successen die in het schadebeleid werden geboekt waren veelal het resultaat van een gang

naar de rechter; daarnaast werd via de omgekeerde bewijslast de schadeafhandeling eenvoudiger en werd Groningers op deze wijze vanuit de overheid erkenning geboden. Inmiddels 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 dat schade meer vertrouwenwekkend werd afgehandeld. De moeizame versterkingsoperatie en de lange tijd die het kostte voordat de publiekrechtelijke schadeafhandeling op stoom kwam, zorgden echter voor veel ontevredenheid en wantrouwen jegens de overheid.

Op basis van een vergelijking van de drie cases aanleg van de Noord/Zuidlijn, de uitbreiding van luchthaven Schiphol, en de gaswinning in Groningen werd in *hoofdstuk 9* een aantal conclusies getrokken over deze op basis van de theorie voorgestelde principes en de daaruit voortvloeiende schade-instrumenten. Allereerst kan de overheid vertrouwen pogen terug te winnen door haar rol in het ontstaan van de schade te erkennen. Als de overheid schade heeft gefaciliteerd, is het vrijwel onvermijdelijk dat de burgers van haar verwachten dat zij het schadebeleid helpt te vormen. Vasthouden aan het reguliere, vrij stringente, aansprakelijkheidsrecht, dat ervan uitgaat dat ieder haar eigen schade draagt en in principe wijst naar de private partij, zal de relatie burger-overheid niet helpen herstellen. Hoewel het de overheid natuurlijk vrij staat om excuses aan te bieden, heeft deze handeling minder effect dan beterschap *tonen*; het ontbreken van excuses lijkt vertrouwensherstel in dat geval niet in de weg te hoeven staan. Een financiële bijdrage van overheidswege kan wenselijk zijn als deze tot ruimhartigere normen leidt en kan onder burgers leiden tot genoegdoening. De overheid hoeft echter niet alle financiële schuld op zich te nemen om vertrouwen te herstellen. Burgers zullen verwachten dat de schadeveroorzakende private partij meebetaalt en zo ook schuld erkent. Burgers verwachten van de overheid dat zij een verdeling van de financiële lasten nastreeft. De overheid kan tot slot burgers erkenning bieden van hun schade en zorgen voor een eenvoudiger schadeafhandelingsproces door de bewijslast in principe zo veel mogelijk bij de schadeveroorzaker te leggen.

Ten tweede kan de overheid burgers de gelegenheid geven om te participeren in het schadebeleid. Dit kan doordat zij inspraakmogelijkheden opneemt als onderdeel van de besluitvorming van het schadebeleid, zodat de behoeften van burgers beter worden meegenomen en bovendien wederzijds begrip kan ontstaan. Dit kan worden georganiseerd via het institutionaliseren van tegenspraak. Ook is het goed voor het vertrouwen als gedupeerden gedurende de schadeprocedure een inspraakmogelijkheid krijgen, zodat zij hun ervaring en verhaal kwijt kunnen. Hoewel de overheid de neiging kan hebben om besluitvorming op basis van overleg met alle betrokkenen te laten verlopen, is het niet aan te raden om consensus te zoeken. Als er schade is en zal blijven ontstaan, zal het moeilijk zijn iedereen het eens te laten worden; de overheid dient zelf als democratisch gelegitimeerd bestuur de uiteindelijke belangenafweging te maken en lastige knopen door te hakken.

Als derde principe geldt dat de overheid voor begrijpelijk schadebeleid dient te zorgen. De onderbouwing van beleidskeuzes is belangrijk, niet alleen zodat mensen het dan cognitief begrijpen – waardoor hun onzekerheid vermindert – maar ook omdat zij daardoor begrip krijgen voor de opzet en uitvoering van het

schadebeleid, en hun verwachtingen over het schadeproces kunnen bijstellen. De overheid dient zo gericht mogelijk met burgers te communiceren, bij voorkeur door geen gebruik te maken van ‘eenrichtingsverkeer’, maar door een dialoog op te zetten via verscheidene inspraakmogelijkheden en gedupeerden zo veel mogelijk te ontzorgen zodat zij weten waar zij aan toe zijn. In aanvulling hierop kan de overheid bewonersbegeleiding inschakelen. Hoewel het geld kost om ook – in de ogen van de overheid – simpele of eenvoudige schadegevallen te laten begeleiden, wordt goede en integrale begeleiding zeer op prijs gesteld door burgers én kan dit achteraf kosten schelen doordat burgers hun weg door het schadeproces weten te vinden, wat vertraging kan voorkomen, en doordat zij minder rechtsmiddelen aanwenden. De laatste stap om het schadebeleid begrijpelijk vorm te geven is het instellen van één schadeloket. Dit is vanuit het perspectief van de burger een duidelijke plek om terecht te kunnen, en kan ingewikkelde aansprakelijkheidsvraagstukken bij burgers weghouden, die de overheid met diens experts aan de ‘achterkant’ oplost zonder de burger hiermee te belasten.

Het vierde principe is gericht op een open houding van de overheid rondom de schade en het schadebeleid. Als burgers kunnen doorgronden hoe schadebeleid tot stand komt, kunnen zij inzien hoe en waarom de overheid besluit om te gaan met de schade. Zo kunnen burgers ook beter volgen wat de invloed van de (aansprakelijke) private partij is. De overheid doet er hiernaast goed aan om open over de schaderisico’s te communiceren. Een te rooskleurige voorstelling van de risico’s resulteert in teleurstelling en verrassing zodra schade optreedt; burgers willen liever weten waar zij aan toe zijn. De overheid kan ten behoeve van de openbaarheid zorgdragen voor onafhankelijk onderzoek over risico’s, zodat de informatie daarover van een betrouwbare bron komt. Openheid van zaken geven, ook over risico’s, vermindert de onzekerheid bij burgers en maakt mogelijke toekomstige schade en de schadeprocedure meer voorspelbaar.

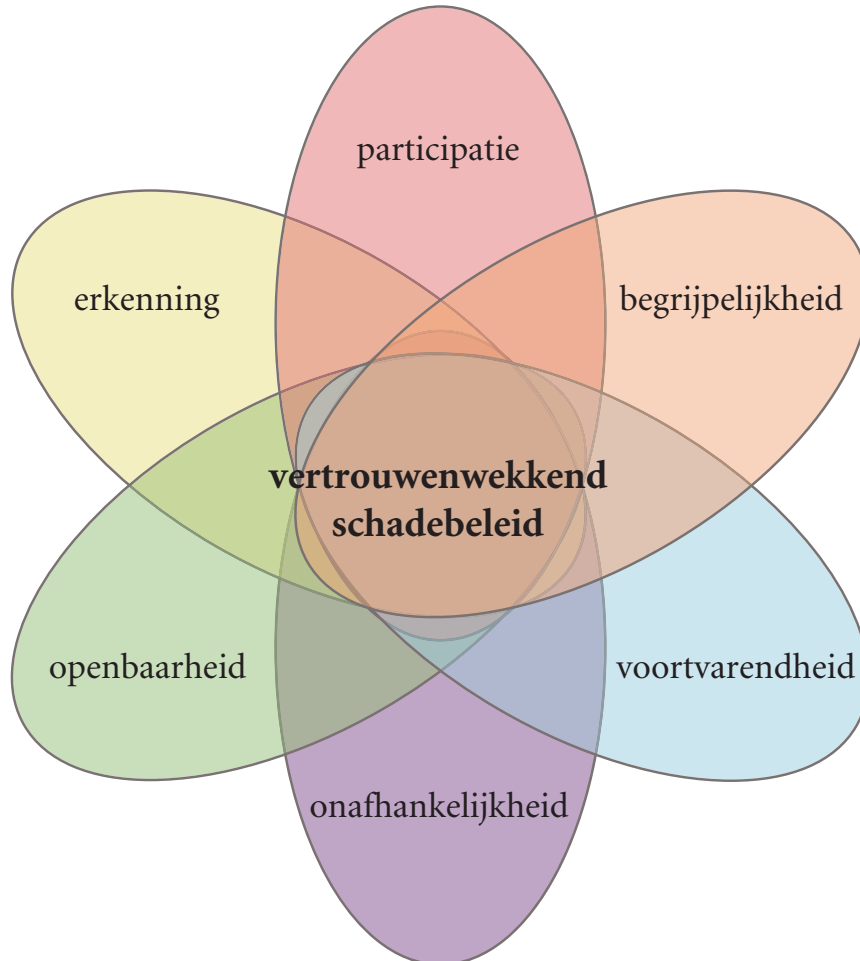
Ten vijfde kan de overheid zich inspannen om de beslissingen in de schadeprocedure zo veel mogelijk door onafhankelijke derden te laten nemen of onderbouwen. Omdat bij het vaststellen van schadevergoedingen veelal technische en juridische afwegingen moeten worden gemaakt, bijvoorbeeld over causaliteit en over de toerekenbaarheid van de schade, is het voor burgers belangrijk dat die afwegingen niet worden verricht door de veroorzaker(s) van de schade. Belangrijk is dat een onafhankelijke expert niet dermate tot een door de schadeveroorzaker opgesteld protocol of werkwijze wordt verplicht, dat deze de schijn van partijdigheid niet kan vermijden. Voor burgers die twijfelen over een beslissing moet een laagdrempelige mogelijkheid tot *second opinion* bestaan. Deze kan worden geboden door een onafhankelijke bezwaaradviescommissie of arbiter. Hiernaast dient er een mogelijkheid tot toegankelijke, laagdrempelige rechterlijke toetsing te bestaan, zodat burgers – in het geval zij het vertrouwen in de schadefaciliterende uitvoerende overheid zijn verloren – gemakkelijk aan de rechterlijke macht een onafhankelijk oordeel kunnen vragen.

Tot slot is het zesde principe dat van de voortvarendheid. Het is van groot belang dat de voorgaande vijf principes niet resulteren in een ellenlange schadeprocedure. De overheid dient zich actief te richten op voortvarendheid: zij dient de burger zo spoedig mogelijk uit de onzekerheid van de schade en schadeprocedure te helpen. Zij kan dit doen door redelijke termijnen op te nemen in de

schadeafhandeling, wat betekent dat de burger voldoende tijd moet krijgen om een weloverwogen aanvraag te doen én dat de overheid zelf gebonden is om te handelen binnen de termijn die zij aan de burger heeft beloofd. Een redelijke termijn is daarmee ook een realistische termijn: afhankelijk van de complexiteit van de schade en de hoeveelheid verwachte aanvragen tot compensatie dient de overheid vast te stellen wat werkbaar zal zijn voor burgers en voor de overheid zelf, en dit zal bij gecompliceerde of grootschalige schade vaak langer zijn dan de reguliere termijn van zes weken uit het bestuursrecht. De overheid kan inzetten op de versnelling van het proces door standaardisering van de schadeberekening in geval van grote aantallen gelijksoortige gedupeerden met relatief kleinere schadebedragen. Hoewel het aantrekkelijk kan zijn om richting burgers een rooskleurig tijdsplan van het schadebeleid te presenteren, werkt dit vaak contraproductief. Om burgers te helpen hun verwachtingen bij te stellen en onzekerheid te verminderen, dient de overheid een realistisch tijdsplan te communiceren over het schadeveroorzakende project en de schadeafhandeling én deze aan te houden.

Deze zes principes van vertrouwenwekkend schadebeleid, getoond in figuur S.1, versterken elkaar indien zij in acht worden genomen bij de vormgeving van schadebeleid, maar botsen soms ook. Vooral voortvarendheid komt vaak in het nauw, naarmate een procedure zorgvuldiger, met meer participatiemogelijkheden of met mogelijkheden tot *second opinion* wordt vormgegeven. De principes moeten daarom steeds in samenhang worden gezien; een overheid kan haar schadebeleid het meest vertrouwenwekkend maken door dit als geheel te bekijken, in plaats van het op onderdelen of (beleids-)afdelingen op te knippen. In de beleving van de burger heeft 'de overheid' schade (mede) veroorzaakt, dus dient 'de overheid' dat ook zo redelijk en goed mogelijk te herstellen.

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.



Figuur S.1 Verhouding tussen zes principes van vertrouwenwekkend schadebeleid.

In de vergelijkende analyse lijkt het schadebeleid op het principe van voortvarendheid het meest tekort te schieten: aandacht voor (juridische) zorgvuldigheid en uitgebreide procedures resulteert vrijwel automatisch in langdradige schadeafhandeling. Ook voor de andere principes kan steeds 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 vermeden omdat de overheid denkt onrust te zaaien als zij over haar onzekerheden 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) wordt geacht.

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 bij gefaciliteerde schade kan betekenen dat vanuit burgers veel behoefte is aan erkenning van hun leed vanuit de overheid. Dat effect wordt versterkt naarmate de schade meer ingrijpend 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 zich 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 er dus afhankelijk van de contextuele omstandigheden redenen kan zijn om sterker in te zetten op bepaalde principes en instrumenten, blijkt uit de vergelijkende analyse tevens dat de meest succesvolle, vertrouwenwekkende, aanpak steeds aandacht had voor onderdelen van alle zes principes. Vertrouwenwekkend schadebeleid van overheidswege vraagt derhalve om een integrale aanpak.