



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## **Beschadigd vertrouwen herstellen: handvatten voor de schadevergoedingspraktijk**

Kuipers, G.M.

### **Citation**

Kuipers, G. M. (2021). Beschadigd vertrouwen herstellen: handvatten voor de schadevergoedingspraktijk. *Nederlands Juristenblad*, 96(42), 3471-3478. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3278741>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3278741>

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

# Beschadigd vertrouwen herstellen

## Handvatten voor de schadevergoedingspraktijk

Georgina Kuipers<sup>1</sup>

Hoe kan de overheid zich in situaties van gefaciliteerde schade het beste opstellen? Op basis van een breed literatuuronderzoek over het bevorderen van vertrouwen in de overheid alsmede over de behoeften van gedupeerden tijdens een proces van schadeafhandeling, is de auteur in haar proefschrift gekomen tot een theoretisch kader van vertrouwenwekkend schadebeleid. In dit artikel staat zij stil bij de daaruit als relevant naar voren gekomen principes en beleidsinstrumenten aan de hand van voorbeelden uit het onderzoek. De doelstelling is om lezers, met name juristen en beleidsmakers die betrokken zijn bij het opstellen en uitvoeren van schadevergoedingen en schaderegelingen van overheidswege in brede zin, kennis te laten nemen van dit kader, dat beoogd is als handvat voor de praktijk.

### 1. De gevolgen van door de overheid gefaciliteerde schade

Groei en ontwikkeling betekent in een land met schaarse ruimte en middelen automatisch dat de overheid projecten en beleid zal initiëren of faciliteren die bijdragen aan het algemeen belang, maar ook schade toebrengen aan burgers. 'Schade' in deze zin kan allerlei leed behelzen: bedoeld zijn de diverse nadelige gevolgen van het handelen van de overheid.<sup>2</sup> Vooral bij grote projecten waar veel belangen mee zijn gemoeid, is de kans groot dat de overheid *faciliteert* (toestaat) dat voor sommige burgers onverwachte schade zal ontstaan. Hierdoor kan het vertrouwen van de burgers in hun overheid worden geschaad, omdat de overheid in hun ogen mogelijk incompetent en onrechtvaardig optreedt.<sup>3</sup> Er zijn genoeg voorbeelden van ontevreden burgers bij door de overheid gefaciliteerde schade: zo is er gedoe over de plaatsing van windturbines<sup>4</sup> of de ontwikkeling van Lelystad Airport<sup>5</sup> en betreurde de Nationale ombudsman de wijze waarop met Q-koorts werd omgegaan.<sup>6</sup> Wat kan de Nederlandse overheid, in dezen doorgaans vertegenwoordigd door juristen en beleidsmakers, in zulke gevallen van gefaciliteerde schade doen om niet alleen de schade maar ook het vertrouwen van de gedupeerde burgers in hun overheid te herstellen of in ieder geval niet verder te beschadigen?

Waarom is het antwoord op die vraag belangrijk? Waarom is het voor de overheid een belangrijke doelstelling om in deze, of in andere, gevallen het vertrouwen te

herstellen? In sociaalwetenschappelijke literatuur wordt vertrouwen in de overheid gezien als belangrijke voorwaarde voor het voortbestaan en functioneren van de democratische rechtsstaat. Empirisch onderzoek heeft uitgewezen dat vertrouwen in politieke instituties aanmoedigt dat burgers meer betrokken zijn bij (het functioneren van) democratie.<sup>7</sup> Tevens stimuleert vertrouwen in de overheid het naleven van wetten en regels. Als burgers politieke en juridische instanties vertrouwen, zijn zij meer geneigd om aan-

#### Auteur

1. G.M. Kuipers MSc is onderzoeker en opleidingsmanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Daarnaast is zij als promovenda verbonden aan de afdeling Staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden; zij zal haar proefschrift verdedigen op 7 december 2021. Haar dank gaat uit naar haar promotores Willemien den Ouden, Martijn van der Steen en copromotor Michiel Tjepkema voor hun begeleiding en commentaar, zo ook bij dit artikel.

#### Noten

2. S.D. Lindenbergh, 'Over wat schade is... en waarom het bij de vaststelling daarvan in de praktijk zo dikwijls mis gaat', *WPNR*

2010/6867.

3. T.W.G. van der Meer & S. Zmerli, 'The deeply rooted concern with political trust', in: T.W.G. van der Meer & S. Zmerli (red.), *Handbook on Political Trust*, Cheltenham: Edward Elgar 2017, p. 7-8.

4. S. Akerboom, *Between Public Participation and Energy Transition: The Case of Wind Farms* (diss. UvA) 2018.

5. *Kamerstukken II* 2017/18, 31936, nr. 428.

6. 'Het spijt mij' Over Q-koorts en de menselijke maat, Den Haag: Nationale ombudsman 2012/100.

7. R. Putnam, *Bowling alone*, New York: Simon & Schuster 2000; Van der Meer & Zmerli 2017, p. 8.



Appingedam (Groningen), 29 oktober 2018, protest bij het Centrum Veilig Wonen © Kees van de Veen / ANP

wijzingen van autoriteiten op te volgen waardoor de handhaving van wetten en regels eenvoudiger wordt.<sup>8</sup> Daarbij gaat het niet om *blind* maar om *gezond* vertrouwen in controlemechanismen, zodat oplettende burgers hun instituties en ambtsdragers scherp kunnen houden.<sup>9</sup>

Nederland wordt in het algemeen beschreven als een *high-trust society*, waar relatief veel vertrouwen bestaat in (politieke) instituties.<sup>10</sup> Burgers bepalen hun vertrouwen in de overheid aan de hand van informatie over het handelen (het gedrag en de intenties) van de overheid. Dit doen zij op basis van individuele ervaringen met overheidsorganisaties of ambtenaren, maar ook via gemedieerde informatie zoals verhalen van vrienden en familie of berichten in de media.<sup>11</sup> Het handelen van de overheid maakt uit: wanneer schade is gefaciliteerd is het des te noodzakelijker dat de overheid zich richt op betrouwbaar optreden, zodat vertrouwen kan worden hersteld.

Om bij te dragen aan dat proces heb ik in mijn proefschriftonderzoek onderzocht hoe de overheid zich in situaties van gefaciliteerde schade het beste kan opstellen.<sup>12</sup> Op basis van een breed literatuuronderzoek over het bevorderen van vertrouwen in de overheid alsmede over de behoeften van gedupeerden tijdens een proces van schadeafhandeling, ben ik gekomen tot een theoretisch kader van vertrouwenwekkend schadebeleid. Daaruit volgt dat de overheid, wanneer zij schade heeft gefaciliteerd en dit op vertrouwenwekkende wijze wil rechtzetten voor getroffen burgers, aandacht kan besteden aan zes principes: erkenning (worden gedupeerden gezien?), participatie (worden gedupeerden gehoord?), begrijpelijkheid (kunnen gedupeerden het beleid volgen?), openbaarheid (is voor gedupeerden inzichtelijk hoe beleid tot stand komt?),

onafhankelijkheid (kunnen gedupeerden terecht bij een onpartijdige beslisser?), en voortvarendheid (worden gedupeerden snel geholpen?). Om de uitwerking van die principes in de praktijk in beeld te brengen, heb ik deze nader uiteen gevlochten in zeventien onderliggende beleidsinstrumenten: praktische uitwerkingen van de meer abstracte principes. Aan de hand van *casestudy*-onderzoek naar het schadebeleid bij de aanleg van de Noord/Zuidlijn, de uitbreiding van luchthaven Schiphol en de gaswinning in Groningen is dit theoretisch kader vervolgens in de praktijk getoetst. Hieruit volgen diverse lessen voor de Nederlandse schadevergoedingspraktijk.

In dit artikel sta ik kort stil bij elk principe en beleidsinstrument aan de hand van voorbeelden uit mijn onderzoek. De doelstelling is om lezers, met name juristen en beleidsmakers die betrokken zijn bij het opstellen en uitvoeren van schadevergoedingen en schaderegelingen van overheidswege in brede zin, kennis te laten nemen van dit kader, dat beoogd is als handvat voor de praktijk. Daarbij moet worden benadrukt dat het kader is gebouwd op verschillende principes, doch dat uit mijn onderzoek blijkt dat doorgaans het schadebeleid dat zoveel mogelijk rekening houdt met alle principes – dus streeft naar een *integrale aanpak* – de beste resultaten biedt wat betreft vertrouwensherstel.

## 2. Erkenning

Het eerste principe, het bieden van erkenning, is een startpunt voor het herstel van vertrouwen.<sup>13</sup> Gedupeerden willen worden gezien en willen bevestiging van hun rol als gedupeerde: dat het leed hun in principe niet kan worden aangerekend.

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 schade te veroorzaken. In dit soort projecten ontstaan al snel complicaties rond de verdeling van de schadelast en is niet altijd duidelijk welke rol de overheid in de schadeafhandeling zal vervullen. De overheid doet er goed aan om *verantwoordelijkheid te nemen voor het schadebeleid*, als zij het vertrouwen van burgers wil herstellen. Burgers verwachten van hun overheid dat zij als initiator en facilitator van (infrastructurele) projecten een actieve rol speelt in het vormen van het schadebeleid en dit niet overlaat aan de directe schadeveroorzaker. De Groningen-casus is hiervan een sprekend voorbeeld. De complexiteit van het schadebeleid en de diverse schaderegelingen die in die casus zijn ontstaan zijn in grote mate het resultaat van de aanvankelijke terughoudendheid van de Staat. De overheid legde het primaat voor de schadeafhandeling bij de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM). De Onderzoeksraad voor Veiligheid stelde meermaals dat het Rijk een sterkere rol in de opzet en uitvoering van het schadebeleid zou moeten vervullen, gezien de bevoegdheid die de minister had bij het instemmen met de gaswinning en de forse winst die de Staat uit het Groningenveld incasseerde.<sup>14</sup> Het werd de overheid in die casus aangerekend dat zij zich aanvankelijk afzijdig hield.

Het nemen van die verantwoordelijkheid lijkt belangrijker dan het aanbieden van (expliciete) excuses: in het geval van gefaciliteerde schade hebben veel gedupeerden geen behoefte aan woorden maar aan daden. De excuses die aan de Groningse bevolking namens de overheid zijn aangeboden werden 'nauwelijks gehoord':<sup>15</sup> volgens een adviescommissie inzake immateriële schade verwachtten Groningers vooral dat het schadebeleid en de versterkingsmaatregelen functioneerden. Niet verbazingwekkend blijkt beterschap beloven dus minder effectief te zijn dan beterschap tonen.

Het is niet verwonderlijk dat een *financiële bijdrage* van overheidswege door gedupeerden op prijs wordt gesteld: zij willen vergoeding van en genoegdoening voor hun schade. Geld alleen is echter zelden genoeg om vertrouwen te herstellen. Bovendien doet de wijze waarop de schadevergoeding wordt bepaald ertoe. Burgers zullen verwachten dat de private partij als schadeveroorzaker een bijdrage levert, – met name wanneer de private partij een (flink) financieel belang had bij het schadeveroorzakende project – dus moet de financiële verantwoordelijkheid worden verdeeld. Aangezien het aansprakelijkheidsrecht kan resulteren in beperkte schadevergoedingen, kan de overheid aanvullende bijdragen overwegen vanuit *coulance*. Overheden kunnen gedupeerden onverplichte tegemoetkomingen bieden om te compenseren voor overlast, zoals gebeurde bij de aanleg van de Noord/Zuidlijn in Amsterdam.<sup>16</sup> Daarnaast kan de overheid zich inspannen voor een *coulant* vergoedingsregime: de vrij strikte, zorgvuldige (uitvoerings-)regels van het Schadebureau Noord/Zuidlijn resulteerden aanvankelijk in technisch-juridische discussies over normaal maatschappelijk risico, risicoaanvaarding of voorzienbaarheid, waardoor ondernemers relatief beperkte nadeelcompensatie ontvingen en ontevreden waren. Na een beleidswijziging waardoor *coulanter* werd omgegaan met de mate van voorzienbaarheid ontstond meer tevredenheid en vertrouwen bij deze ondernemers.<sup>17</sup> Daarbij moet worden opgemerkt dat het niet alleen gaat om simpelweg ruimhartigere vergoedingen: ook de manier, procedure, en wijze van schadevaststelling doet ertoe. Een grote zak geld heeft weinig zin als mensen zich alsnog niet gezien voelen. Dit beleidsinstrument werkt in samenhang met andere principes en instrumenten: gedupeerden willen graag meepraten en begrijpen hoe de vergoedingspraktijk tot stand komt.

Een laatste instrument om gedupeerden erkenning te bieden kan worden gevonden in een *coulante* bewijslastverdeling. In omstandigheden waar de overheid schade faciliteert kan het redelijk zijn om de regel 'wie stelt,

## Het nemen van die verantwoordelijkheid lijkt belangrijker dan het aanbieden van (expliciete) excuses: in het geval van gefaciliteerde schade hebben veel gedupeerden geen behoefte aan woorden maar aan daden

8. T.R. Tyler, *Why do people obey the law?*, New Haven: Yale University Press 1990; J.W. van Deth, 'Compliance, trust and norms of citizenship' in: Van der Meer & Zmerli 2017, p. 212-227.

9. T.W.G. van der Meer, *Niet de kiezer is gek*, Houten: Spectrum 2017, p. 26.

10. F. Fukuyama, *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, Free Press 1995; W.L. Tiemeijer, *Het geheim van de burger* (diss.Tilburg) 2006, p. 526-527.

11. K. van den Bos, *Vertrouwen in de overheid: Wanneer hebben burgers het, wanneer hebben ze het niet, en wanneer weten ze niet of de overheid te vertrouwen is?*, Den Haag: BZK 2011.

12. G.M. Kuipers, *Beschadigd vertrouwen. Vertrouwenwekkend schadebeleid na door de overheid gefaciliteerde schade*, Deventer: Wolters Kluwer 2021.

13. R.M.E. Huver e.a., *Slachtoffers en aansprakelijkheid, Een onderzoek naar behoe-*

*ten, verwachtingen en ervaringen van slachtoffers en hun naasten met betrekking tot het civiele aansprakelijkheidsrecht*, Den Haag: WODC 2007.

14. *Aardbevingsrisico's in Groningen, Onderzoek naar de rol van veiligheid van burgers in de besluitvorming over de gaswinning (1959-2014)*, Den Haag: OvV 2015, p. 9; *Aardbevingsrisico's in Groningen. Stand van zaken opvolging aanbevelingen*, Den Haag: OvV 2017, p. 20.

15. A.J. Verheij, M.A. Loth & W.H. van Boom, 'Iets van erkenning', *Vergoeding van immateriële schade in Groningen*, 2019, p. 21.

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

17. *Schaderegeling Noord/Zuidlijn, Vergoedingen aan ondernemers*, Amsterdam: Rekenkamer Amsterdam 2006; *Op weg naar bouwfatsoen, Enquête bouwoverlast*, Amsterdam: Stichting Gijzelgracht 2015.

bewijst' om te draaien.<sup>18</sup> Betrokkenen noemden de omkering van de bewijslast als belangrijkste verandering in het proces van afhandeling 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 kosten beperkt gehouden, en werd het risico op fraude verkleind. Een door sommigen binnen de gemeente gevreesde stormloop aan claims bleef uit.<sup>19</sup> Zo kan een omgekeerde bewijslast een gevoel van erkenning bij gedupeerden combineren met een meer begrijpelijk en eenvoudiger schadeafhandelingsproces.

Uiteindelijk werd in mijn onderzoek geconcludeerd dat het reguliere aansprakelijkheidsrecht de relatie burger-overheid zeer waarschijnlijk niet zal 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 en uitgevoerd, en dat de overheid hen langs deze weg erkenning, genoegdoening en vergoeding van hun schade biedt.

### 3. Participatie

Getroffen burgers betrekken bij een proces kan ervoor zorgen dat zij meer vertrouwen hebben in zowel de procedure als de uitkomst. Bovendien kan het beleid meer in lijn worden gebracht met de wensen en verwachtingen van burgers. Het is van groot belang dat burgers de ervaring hebben dat daadwerkelijk naar hen wordt geluisterd, dus dat de overheid uitlegt en onderbouwt hoe zij de inspraak gebruikt.<sup>20</sup>

Het bieden van *inspraakmogelijkheden* is hiervoor een eerste optie. Tijdens de aanleg van de Noord/Zuidlijn was er aanvankelijk beperkte aandacht voor de input van omwonenden en ondernemers via formele participatietrajecten en informatieavonden. In 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 inspraakmogelijkheden en vooral de mate waarin naar de omgeving werd geluisterd sterk vergroot. 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. Zo kwamen projectorganisatie en buurtbewoners gezamenlijk tot een betere locatie voor een lawaai

veroorzakende vriesinstallatie.<sup>21</sup> 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.

Een verdergaande stap is de zoektocht naar *consensus*: burgers laten meebeslissen. Dit lijkt bij het tot stand komen en realiseren van schadebeleid niet onmiddellijk zinvol. De overheid moet verschillende belangen afwegen en hoewel zij inspraak van de verschillende partijen kan vragen, zal er een knoop doorgehakt moeten worden. Zo werd rondom de uitbreiding van luchthaven Schiphol via de zogeheten Alderstafel overlegd over schadebeperkende en leefbaarheidsmaatregelen, maar kreeg deze tafel geen zeggenschap over directe schadevergoedingen. Het is hier bovendien de vraag of sprake was van consensus van alle betrokkenen, omdat overlast deels werd verplaatst naar Lelystad Airport en andere aanvliegroutes (het 'waterbedeffect') en omwonenden daarvan niet aan tafel zaten.<sup>22</sup> Omdat schade(veroorzakend) beleid doorgaans noodzakelijkerwijs resulteert in nadelige uitkomsten voor sommige gesprekspartners – of anders resulteert in een waterbedeffect, waarbij schade slechts wordt verplaatst – is het zoeken naar consensus in deze context minder zinvol.

Beslissingen zijn beter – en landen beter – als het perspectief van omwonenden wordt meegewogen. Het formaliseren of institutionaliseren van een gesprekspartner kan hierbij helpen, maar een permanente, meer informele dialoog met (potentiële) gedupeerden biedt hen een gevoel van participatie en erkenning van hun positie.

### 4. 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 hersteld – als de overheid haar beloftes en aangekondigd beleid nakomt.<sup>23</sup> Uit steeds meer onderzoek blijkt dat burgers, zeker als zij gedupeerd zijn, niet zo zelfredzaam zijn als vaak gedacht of gewenst door overheden.<sup>24</sup>

In de eerste plaats betekent begrijpelijkheid dat de overheid haar *beleidskeuzes dient te onderbouwen*. Dat betekent niet dat bestuurders, beleidsmakers, en callcenter-medewerkers de zin 'ik zal het u nogmaals uitleggen'<sup>25</sup> moeten bezigen richting burgers die vragen stellen: het beleid moet uit te leggen zijn. Bij schadevaststelling wordt, zeker bij een groot aantal (verwachte) aanvragen, meer dan eens gebruik gemaakt van geografische contourengebieden: niet alle omwonenden komen in aanmerking voor compensatie. Dit onderscheid wordt dan onderbouwd op basis van een (risico-)berekening. Voor

**Omdat schade(veroorzakend) beleid doorgaans noodzakelijkerwijs resulteert in nadelige uitkomsten voor sommige gesprekspartners – of anders resulteert in een waterbedeffect – is het zoeken naar consensus in deze context minder zinvol**

potentiële gedupeerden is het lastig te begrijpen als zij net buiten de boot vallen: omwonenden van Schiphol vonden het ‘moeilijk “verkoopbaar”<sup>26</sup> beleid dat er door de hantering van geluidscontouren voor de geluidsisolatieprojecten soms verschillend werd omgegaan met huizen in dezelfde straat. Zulke onvolkomenheden kunnen worden uitgelegd maar ook mogelijk aangepast via inspraakmogelijkheden: in samenhang met burgerparticipatie kan het bestuur inzicht krijgen in wat beter kan.

Een 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 begrijpelijk worden gemaakt. Daarbij dient de overheid zich op verschillende (groepen) burgers te richten: maatwerk. Belangrijk is dat burgers zo min mogelijk zelf hun weg door het ‘woud’ van communicatie en beleid hoeven te vinden. De projectorganisatie van de Noord/Zuidlijn zocht de dialoog met gedupeerden en geïnteresseerden zowel offline als online op, en boekte resultaat.<sup>27</sup> Gerichtte communicatie blijkt zo samen te gaan met inspraakmogelijkheden: eenrichtingsverkeer wekt zelden vertrouwen.

Omdat niet alle gedupeerde burgers voldoende zelfredzaam zijn, moet de overheid zich inspannen om hen 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. Bij de aanleg van de Noord/Zuidlijn werkten omgevingsmanagers gedecentraliseerd – direct in de omgeving van de bouwputten gestationeerd – en zij konden binnen een beperkt budget naar eigen inzicht problemen voor de gedupeerden oplossen.<sup>28</sup> Omwonenden waren bijzonder lovend over de persoonlijke contacten en vonden dit een essentieel onderdeel van het succesvolle schadebeleid.<sup>29</sup>

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. De creatie van één regeling, fonds, instantie, of protocol, dat duidelijk wordt genormeerd door één rechtsgebied (publiekrechtelijk of privaatrechtelijk) heeft een uitgesproken voorkeur. Als rechtsvragen (moeten) blijven bestaan, kan een cen-

## De creatie van één regeling, fonds, instantie, of protocol, dat duidelijk wordt genormeerd door één rechtsgebied (publiekrechtelijk of privaatrechtelijk) heeft een uitgesproken voorkeur

traal loket deze ‘aan de achterkant’ beantwoorden. Zo valt het systeem voor de gedupeerde burger beter te bevatten. Het Schadebureau Noord/Zuidlijn werd door de Gemeentelijke Ombudsman beschreven als ‘een voor de burger goed toegankelijk en laagdrempelig loket’<sup>30</sup> en medewerkers werden beoordeeld als kundig en dienstbaar.<sup>31</sup> Wat vooral moet worden voorkomen is de ‘bestuurlijke spaghetti’<sup>32</sup> die burgers in Groningen aantreffen. Zelfs met de komst van het Instituut Mijnbouwschade Groningen, dat bevoegd is om fysieke schade, waardedalingen- en immateriële schade te vergoeden, blijft er vanuit het perspectief van Groningers versnippering nu de versterkingsoperatie blijft plaatsvinden onder de Nationaal Coördinator Groningen, ondanks oproepen tot een centraal loket.<sup>33</sup>

Uit de beschrijving van deze instrumenten 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. Zo kunnen burgers hun verwachtingen over compensatie bijstellen waardoor teleurstellingen en juridische procedures kunnen worden voorkomen. Aangezien een heldere en overtuigende uitleg zelden eenrichtingsverkeer is, kent begrijpelijk schadebeleid raakvlakken met mogelijkheden tot participatie of dialoog.

### 5. Openbaarheid

Openbaarheid van informatie door het verstrekken van actuele en nauwkeurige informatie draagt bij aan het verminderen van onzekerheid van burgers, doordat zij beter weten wat zij kunnen verwachten. Tegelijkertijd is de litera-

18. Aldus de Afdeling advisering van de Raad van State: *Kamerstukken II 2015/16*, 34390, nr. 3, p. 2.

19. P. Grinwis, M. Hooyman & T. van Kesteren, *Werken aan verbinding, Eindrapportage Positionering Schadebureau*, Arnhem: Grinwis Zonneveld 2015, p. 21.

20. A.J. Akkermans & K.A.P.C. van Wees, ‘Het letselschadeproces in therapeutisch perspectief’, *TVP 2007*, afl. 14, p. 108.

21. F. Elink Schuurman & A. Sheerazi, ‘*Schiet eens op!*’, Amsterdam, 2018, p. 50-55.

22. M. Huijs & J.F.M. Koppenjan, ‘Policy

Networks in Practice: The Debate on The Future of Amsterdam Airport Schiphol’, in: S.P. Osborne (red.), *The New Public Governance*, London: Routledge 2010.

23. R.J. Lewicki & B.B. Bunker, ‘Developing and Maintaining Trust in Work Relationships’, in: R.M. Kramer & T.R. Tyler (red.), *Trust in Organizations: Frontiers of Theory and Research*, Thousand Oaks: Sage 1996.

24. *Weten is nog geen doen, Een realistisch perspectief op redzaamheid*, Den Haag: WRR 2017/97.

25. D.A. Verburg, *Bestuursrechtspraak in balans, Bejegening, beslechting en bewijs*

(diss. Utrecht), Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 95.

26. *Advies Omwonendenpanel over Verbetervoorstellen Schipholbeleid*, Den Haag: Q&A and More, p. 8.

27. Elink Schuurman & Sheerazi 2018.

28. J. Herikhuisen, *Evaluatie fonds leefbaarheid*, Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam 2015, p. 107.

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

30. *Noord/Zuidlijn Vijzelgracht*, Amsterdam: Gemeentelijke Ombudsman 3 december 2009/RA0944776, p. 24.

31. Grinwis, Hooyman & Van Kesteren

2015, p. 18.

32. *Bestuurlijke spaghetti? Een onderzoek naar de wijze van klachtafhandeling door het Ministerie van Economische Zaken*, Den Haag: Nationale ombudsman 2016/035.

33. *Kamerstukken II 2019/20*, 33529, nr. 744; K.E. Stroebel e.a., *Professionals over de versterkingsoperatie, Verloop en impact op bewoners en gemeenschappen*, Groningen: Gronings Perspectief 2020, p. 17-19.

tuur over de effecten van transparantie of ‘volledige’ openbaarheid op het vertrouwen in de overheid niet eenduidig. Als de burger door deze transparantie zicht krijgt op onverwacht of ongewenst overheidshandelen, zal het vertrouwen juist afnemen. Signalen die suggereren dat een proces transparant maar ook competent verloopt leiden tot een meer vertrouwenwekkende ervaring van openbaarheid.<sup>34</sup>

Inzicht verstrekken over de wijze waarop schadebeleid tot stand komt is met name belangrijk als een private partner betrokken was bij het ontstaan van schade. De private partij zal waarschijnlijk andere belangen nastreven dan ruimhartig schadeherstel. Mede vanwege de samenwerkingsafspraken tussen NAM en het Rijk, die lange tijd geheim zijn gebleven, wantrouwden veel Groningers het schadebeleid.<sup>35</sup> Ook het door NAM ingeschakelde Centrum Veilig Wonen bleef handelen volgens het NAM-protocol, werkte op basis van een geheim contract met NAM, en maakte winst via zijn werkzaamheden. Daardoor heersten onder burgers ontevredenheid en ophef over zijn werkwijze.<sup>36</sup> In de daarna tot stand gekomen publiekrechtelijk verankerde schadeaanpak werd transparantie dan ook benadrukt als belangrijke waarde.<sup>37</sup> Niettemin wordt de financiële afrekening van het publieke schadebeleid om bedrijfseconomische redenen tot op heden geheimgehouden; Tweede Kamerleden klaagden over een inbreuk op hun budgetrecht;<sup>38</sup> de Rekenkamer gaf aan de uitgaven niet te kunnen controleren.<sup>39</sup> Hoewel niet alles gedeeld kan worden, dient men beducht te zijn voor de nadelen van intransparantie bij het opstellen en uitvoeren van schadebeleid.

Daarnaast doet de overheid er goed aan *open te zijn en actief informatie te verstrekken over risico's*. Als de schadeoorzaak voortduurt zullen burgers verwachtingen over het schadebeleid mede toetsen aan de risico's die zij nog denken te lopen. Hoewel overheden liever een rooskleurig beeld scheppen om onrust te voorkomen, verslechteren halve onwaarheden die boven tafel komen de relatie tussen burger en overheid verder.<sup>40</sup> 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.<sup>41</sup> Hier speelt het adagium ‘meten is weten’: rondom zowel Schiphol<sup>42</sup> als de gaswinning in Groningen<sup>43</sup> worden (veiligheids-)risico's gemodelleerd en berekend in plaats van gemeten, wat resulteert in scepsis bij omwonenden, zeker als achteraf blijkt dat modellen (moeten) worden aangepast.

Als burgers via een open houding van de overheid kunnen doorgronden hoe schadebeleid tot stand komt, kunnen zij inzien hoe de overheid besluit om te gaan met de gefaciliteerde schade en beter volgen wat de invloed van de (aansprakelijke) private partij is. Openbaarheid kent zo verbanden met begrijpelijkheid. Openheid van zaken geven vermindert de onzekerheid bij burgers, zelfs als juist moet worden gecommuniceerd dat er onzekerheden en risico's blijven bestaan. Burgers voelen zich serieus genomen en kunnen hun verwachtingen over toekomstige schade bijstellen.

## 6. Onafhankelijkheid

Burgers blijken integriteit en integer bestuur te gebruiken als een van de graadmeters aan de hand waarvan zij bepa-

## Burgers blijken integriteit en integer bestuur te gebruiken als een van de graadmeters aan de hand waarvan zij bepalen of de overheid te vertrouwen is

len of de overheid te vertrouwen is. In het geval van schadebeleid gaat het dan vooral over het voorkomen van *bias* en (de schijn van) partijdigheid of vooringenomenheid bij autoriteiten die de schade bepalen.<sup>44</sup> Als de overheid overkomt als een slager die het eigen vlees keurt, wekt dit wantrouwen bij burgers.

Een eerste instrument in deze context is gebruikmaken van *onafhankelijke deskundigen*. Het inschakelen van onafhankelijke adviescommissies is vaste praktijk binnen het bestuursrecht, maar ook beslisbevoegdheden kunnen aan een onafhankelijke commissie worden overgedragen om de schadebepaling zo onafhankelijk mogelijk vorm te geven. De positie van het onafhankelijke Schadeschap luchthaven Schiphol en zijn onpartijdigheid of deskundigheid waren in een verder toch tumultueus dossier ‘niet of nauwelijks onderwerp van discussie’.<sup>45</sup> Het is meer vertrouwenwekkend als deze onafhankelijke experts begripvol overkomen naar de gedupeerden. Dat gaat zowel om de inhoudelijke boodschap als de wijze waarop deze wordt gebracht: bij de aanleg van de Noord/Zuidlijn vonden sommige ondernemers de experts uit de Schadecommissie ‘intimiderend’.<sup>46</sup> De overheid kan via haar schadebeleid aansturen op begripvolle deskundigen door hen (sensitiviteits-)trainingen te laten volgen en te wijzen op de beoogde ruimhartigheid van beleid.

Hiernaast doet de overheid er goed aan aandacht te besteden aan *zo toegankelijk mogelijke rechtsbescherming* in het schadebeleid. Als vertrouwen in de overheid laag is, kan een institutioneel ingebedde controlemogelijkheid een belangrijke toevoeging vormen. Gedupeerden zien de rechterlijke macht als manier om tot rechts- en daarmee waarheidsvinding te komen.<sup>47</sup> Die weg staat altijd open, maar is niet altijd even makkelijk te bewandelen door burgers.<sup>48</sup> De overheid kan voorafgaand aan een eventuele gerechtelijke procedure een onafhankelijke toets aanbieden via een *second opinion*-mogelijkheid bij een andere geschilbeslechter zoals een bezwaarschriftencommissie of arbiter. Bij het Schadeschap luchthaven Schiphol werd veelvuldig gebruik gemaakt van de bestuursrechtelijke bezwaarmogelijkheid: 31% van de verzoekers diende een bezwaarschrift in.<sup>49</sup> De bezwaarprocedure bood de mogelijkheid om de beslissing aan verzoekers in persoon uit te leggen, waardoor zij de onderbouwing van besluiten beter konden begrijpen. De uitspraken van de bestuursrechter hielpen gedupeerden en Schadeschap achterhalen of het ingezette beleid op relatief onontgonnen juridisch terrein was te rechtvaardigen.<sup>50</sup>

Aangezien bij schade veelal technische en juridische afwegingen moeten worden gemaakt over zaken als

omvang en toerekenbaarheid, is het voor gedupeerden belangrijk dat die niet worden gewogen door de veroorzaker(s) van de schade. Ingeschakelde onafhankelijke experts kunnen instrumenten meekrijgen om ruimhartigheid te betrachten, zoals omkering van de bewijslast of een gestandaardiseerde schadeaanpak. Vervolgens dient een *second opinion*-mogelijkheid te worden geboden voor burgers die twifelen aan de juistheid van de beslissing, zoals via een onafhankelijke, zich naar buiten profilerende, bezwaaradviescommissie of arbiter. Aansluitend dient toegankelijke rechtsbescherming te worden geboden zodat burgers terecht kunnen bij de rechterlijke macht als zij het vertrouwen in de schadeveroorzakende, uitvoerende overheid zijn verloren.

## 7. Voortvarendheid

Een lastig punt is dat hoewel de voorgaande principes van belang blijken bij het vormgeven van vertrouwenwekkend schadebeleid, hun toepassing niet mag resulteren in dusdanig zorgvuldig schadebeleid dat de schadeafhandeling te lang duurt. De tijdsdimensie maakt uit: onzekerheid, zoals over de vraag of schade wel vergoed zal worden, is voor het brein vermoeiend. 'Verblijven' in een schadeprocedure is mentaal belastend.<sup>54</sup> De overheid dient proactief

## De tijdsdimensie maakt uit: onzekerheid, zoals over de vraag of schade wel vergoed zal worden, is voor het brein vermoeiend. 'Verblijven' in een schadeprocedure is mentaal belastend

te handelen om de schadeafhandeling zo goed maar (daarmee) ook zo snel mogelijk te doen plaatsvinden.

Het eerste instrument om voortvarendheid binnen het schadebeleid na te streven is het introduceren en naleven van *redelijke termijnen*: burgers moeten voldoende tijd krijgen om een weloverwogen aanvraag te doen én de overheid dient zelf gebonden te zijn om te handelen binnen de termijn die zij aan de burger communiceert. Gedupeerden beoordelen procedures beter als zij als voortvarend worden ervaren.<sup>52</sup> In de praktijk blijkt vooral het naleven van termijnen ingewikkeld. Hoewel de Amsterdamse gemeenteraad in de nadeelcompensatieverordening voor de Noord/Zuidlijn had opgenomen dat de procedure hooguit een jaar zou duren, duurden procedures in werkelijkheid twee tot drie jaar vanwege de zorgvuldige invulling en uitvoering van de regeling door de Schadecommissie. Op advies van de Commissie Veerman werden procedures van schadeopname, -herstel en -vergoeding versneld. Er werd meer gebruik gemaakt van bevoorschotting en een 'vliegende brigade' ingesteld voor kleine claims; deze maatregelen boekten succes.<sup>53</sup>

Hiernaast kan worden besloten tot het invoeren van een *gestandaardiseerde (forfaitaire) schadeberekening* en -vergoeding zodat minder tijd hoeft te worden besteed aan schadeopnames. Dit vermindert de onzekerheid voor burgers, aangezien zij van tevoren zien welke vergoeding zij kunnen verwachten voor hun locatie of schadesoort. Een gestandaardiseerde aanpak is echter niet altijd geschikt: als hoge bedragen moeten worden vergoed, zoals de verstrekte nadeelcompensatie bij de Noord/Zuidlijn,<sup>54</sup> of als de overheid juist nadruk wil leggen op het individuele geval, zoals bij de vergoeding van immateriële schade in Groningen,<sup>55</sup> is het de tijd en proceskosten waard om de schadeberekening per geval te doen verlopen. Wanneer sprake is van veel gelijksoortige schade die tegelijkertijd moeilijk objectief vast te stellen is, zoals bij de planschades die het Schadeschap luchthaven Schiphol vergoedde, kan worden uitgegaan van vaste percentages, zoals voor waardevermindering.<sup>56</sup>

34. M. Cucciniello, G.A. Porumbescu & S.G. Grimmelikhuijsen, '25 Years of Transparency Research: Evidence and Future Directions', *Public Administration Review* 2016, vol. 77(1), p. 32-44.

35. *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 493; *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 427; *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 463.

36. *Audit CVW, Een nulmeting*, Amstelveen: KPMG 29 september 2017, p. 25; *Kamerstukken II* 2017/18, 34775 XIII, nr. 86.

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

38. *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 705; *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 744.

39. *Onduidelijkheid over vergoeding aan NAM*, Algemene Rekenkamer, 20 mei

2020.

40. M. Van Eeten e.a., 'Waarom burgers risico's accepteren en waarom politici dat niet zien', in: I. Helsloot & J. van Tol (red.), *Nieuwe perspectieven bij het omgaan met risico's en verantwoordelijkheden*, Den Haag: BZK 2012, p. 97.

41. *Evenwichtskunst. Over de verdeling van verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid*, Den Haag: WRR 2011.

42. F.A.G. den Butter & J. Burgers, 'Schiphol, de moeizame dialoog tussen economie en milieu', in: J. Bouma e.a. (red.), *Milieu-beleid in een Veranderende Context*, Den Haag: WRR 2003, p. 16.

43. W. Derksen & M. Gebben, *Verslag Critical Review #5: Over de benutting van kennis in de versterking*, Groningen: Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen 2020, p. 19.

44. J.-W. van Prooijen e.a., 'How do people react to negative procedures? On the moderating role of authority's biased attitudes', *Journal of Experimental Psychology* 2006, afl. 42, p. 632-645.

45. B.P.M. van Ravels, 'Observaties bij het aangekondigde einde van het Schadeschap', in: G.M. van den Broek & J.R.M. van der Poel (red.), *Van Schadeschap naar Schadeloket*, Haarlem: Schadeschap luchthaven Schiphol 2019, p. 44.

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

47. H.A.M. Grootelaar, *Interacting with Procedural Justice in Courts* (diss. Utrecht), 2018, p. 128.

48. M.K.G. Tjepkema, *Nadeelcompensatie op basis van het egaliteitsbeginsel* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2010.

49. Van Ravels 2019, p. 38.

50. Van den Broek 2012, p. 437-453; Van den Broek & Te Rijdt 2019.

51. D. Kahneman, *Thinking, Fast and Slow*, London: Penguin Books 2011.

52. J.D.W.E. Mulder, *Compensation. The victim's perspective* (diss. Tilburg), Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2013, p. 98.

53. Commissie Veerman 2009, p. 28; Grinwis, Hooyman & Van Kesteren 2015, p. 9.

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

55. *Reactie op advies commissie immateriële schade*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 725.

56. ABRvS 11 mei 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ4066; Van den Broek 2012, p. 437-453.



Als laatste instrument van vertrouwenwekkend schadebeleid kan de overheid een *duidelijk tijdsfad* nastreven. Als schadeafhandeling lang duurt, blijft ook de schadeoorzaak, ramp of crisis daarmee 'in leven'. Een langslpende en ontoereikende schadeafhandeling kan zorgen voor (meer) fysieke en psychische problemen voor gedupeerden.<sup>57</sup> Daarbij is het van belang dat de overheid gewekte verwachtingen over het tijdsfad van het schadeveroorzakende project en het schadebeleid nakomt. Dit blijkt voor grote projecten lastig; zo duurde de aanleg van de Noord/Zuidlijn jaren langer dan gecommuniceerd, wat de gemeente en projectorganisatie pas echt toegaven naar aanleiding van het advies van de Commissie Veerman.<sup>58</sup> Op basis van dit advies vond een kentering plaats: het nieuw uitgestippelde tijdsfad werd vrijwel helemaal gevolgd. Ook sceptische omwonenden konden zien dat de metrolijn was afgebouwd. Dit ligt natuurlijk anders bij projecten zoals luchthaven Schiphol, waar verdere groei mogelijk is,<sup>59</sup> en de gaswinning in Groningen die langetermijneffecten kent.<sup>60</sup> Desondanks is het belangrijk om, in lijn met het principe van openbaarheid, hierover zo open en volledig mogelijk te communiceren.

Het blijkt bij schadebeleid moeilijk om een voortvarende procedure te creëren. Het principe van voortvarendheid kan haaks staan op 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 ervoor zorgen dat burgers sneller door het schadeproces worden geholpen. Denk daarbij aan elementen van erkenning, zoals een ruimhartige bijdrage van overheidswegen 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 éénloketedachte en introductie van begeleiders voor gedupeerden.

## 8. De integrale aanpak

Uit de voorgaande korte schets van het kader van vertrouwenwekkend schadebeleid is reeds zichtbaar dat er samenhang tussen de principes en instrumenten bestaat. Zo werken participatie en begrijpelijkheid elkaar veelal in de hand, en kan gedupeerden erkenning worden geboden als zij vanuit een onafhankelijk orgaan een schadevergoeding krijgen toegewezen. Tegelijkertijd kunnen de instrumenten schuren: vooral voortvarendheid komt vaak in het nauw door toepassing van andere principes, bijvoorbeeld naarmate een procedure zorgvuldiger, met meer participatie- of *second opinion*-mogelijkheden wordt vormgegeven. Het is derhalve van belang dat dit kader in zijn geheel wordt gezien, zoals in de figuur wordt weergegeven.

Natuurlijk kan er afhankelijk van de schadeoorzaak meer nadruk worden gelegd op bepaalde principes of instrumenten. Bij een groot aantal gelijksoortige schade meldingen ligt bijvoorbeeld standaardisering voor de hand, terwijl bij meer gedifferentieerde schade goede



Figuur 1. Overzicht van principes en (beleids-)instrumenten van vertrouwenwekkend schadebeleid.

begeleiding van gedupeerden door de verschillende onderdelen van het schadebeleid van belang is. Hoe meer potentiële verstrengeling bestaat tussen de belangen van de overheid en een betrokken private schadeveroorzaker, hoe belangrijker de ervaring van onafhankelijkheid en openbaarheid zal zijn voor gedupeerden. Als de overheid nauw betrokken was en blijft bij de schadeoorzaak is de instelling van een onafhankelijk centraal schadeloket aan te bevelen. Het relatieve belang van de principes heeft derhalve met contextuele factoren te maken.

Desondanks moet worden benadrukt dat het voor vertrouwenwekkend schadebeleid van belang is dat juristen en beleidsmakers aan alle knoppen draaien bij de opzet en uitvoering van schadebeleid. Het schadebeleid rond de Noord/Zuidlijn werd na de uitvoering van het advies van de Commissie Veerman goed beoordeeld, en dit had te maken met de geboden erkenning via het ruimhartiger beleid, verbeterde communicatie en dialoog (participatie), openheid en transparantie (openbaarheid), het centrale schadeloket (begrijpelijkheid en onafhankelijkheid), en de gehanteerde voortvarendheid van de diverse schademaatregelen. Via het samenspel van de zes principes kon het beschadigd vertrouwen worden hersteld. En dat vertrouwen hervinden is zeer de moeite waard, gezien de enorme uitdagingen waar onze overheid voor staat. •

57. P. 't Hart & R.A. Boin, 'Between Crisis and Normalcy: The Long Shadow of Post-Crisis Politics', in: U. Rosenthal, R.A. Boin & L.K. Comfort (red.), *Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities*, Springfield: Charles C. Thomas 2001, p. 33-35.

58. *Gemeentebled Amsterdam* 2009, afd. 1, nr. 385.

59. *Kamerstukken II* 2020/21, 29665, nr. 397.

60. *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 800.