



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Vertrouwenwekkend omgaan met schade en klachten

Kuipers, G.M.

Citation

Kuipers, G. M. (2022). Vertrouwenwekkend omgaan met schade en klachten. *Tijdschrift Voor Klachtrecht*, 18(1), 19-23. doi:10.5553/TvK/1871-41022022018001007

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3627884>

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

Vertrouwenwekkend omgaan met schade en klachten

Georgina Kuipers

Hoe kan de overheid omgaan met gedupeerde burgers in een schadevergoedingsprocedure zonder hun vertrouwen (verder) te schaden?

Die vraag stelde Georgina Kuipers in haar promotieonderzoek.

Ze ontwikkelde een kader van vertrouwenwekkend schadebeleid met zes principes en zeventien beleidsinstrumenten. Klachtbehandelaars kunnen deze waarschijnlijk ook gebruiken in hun praktijk, waarin ze veel te maken krijgen met mensen die vertrouwen zijn verloren.

In het hedendaagse medialandschap is het vrijwel onmogelijk je te onttrekken aan de gedachte dat 'het bestuur' het heel anders moet gaan doen. Daar zijn talloze voorbeelden van en voorstellen voor, die op verschillende wijzen raken aan de verbetering van de democratische rechtsstaat en de verhoudingen tussen burger en overheid. Kern van veel van de betogen is dat nieuw elan nodig is omdat veel burgers het vertrouwen in de overheid hebben verloren.

In mijn proefschriftonderzoek, *Beschadigd vertrouwen. Vertrouwenwekkend schadebeleid na door de overheid gefaciliteerde schade*, heb ik mij gericht op een specifiek verschijnsel in die vertrouwensrelatie: de gevallen waarin de overheid faciliteert – op enigerwijze toestaat – dat voor (groepen) burgers schade ontstaat, met het oog op het algemeen belang.¹ Zeker infrastructurele projecten, die centraal staan in mijn onderzoek, kennen vaak grote voordelen voor de meerderheid, terwijl een minderheid problemen en schade ervaart. Extra ingewikkeld daarin is dat de overheid de schade doorgaans niet zelf heeft veroorzaakt – de burgemeester zet niet zelf de schop in de grond om het bushokje te verplaatsen, en de minister is niet zelf de piloot in de vliegtuigen die geluidsoverlast veroorzaken – maar dat zij deze heeft gefaciliteerd. Een derde, private partij is veelal de directe

schadeveroorzaker. En dat terwijl de burger wel degelijk naar de overheid zal kijken als het gaat om compensatie of schadebeleid.

Dit alles werkt de relatie tussen burgers en overheden tweeledig nadelig in de hand. Allereerst kan een verlies van vertrouwen ontstaan als de overheid toestaat dat schade ontstaat voor burgers. Maar in de tweede plaats wordt dat vertrouwen veelal verder beschadigd door de wijze waarop de overheid vervolgens omgaat met die gefaciliteerde schade. In mijn proefschrift ben ik daarom op zoek gegaan naar een kader van vertrouwenwekkend schadebeleid: manieren waarop de overheid met gedupeerde burgers om kan gaan om hun vertrouwen niet (verder) te schaden.

Dat kader kan ook voor klachtbehandelaars relevante inzichten brengen. Klachtbehandelaars zitten, net zoals veel bedenkers en uitvoerders van schadebeleid, tussen burgers met problemen en een probleemveroorzakende overheid in. Zij moeten manoeuvreren tussen twee uitersten van rechtmatigheid en zorgvuldigheid aan de ene kant en maatwerk en passend contact aan de andere. In mijn theoretisch kader ga ik uit van het idee dat vertrouwen wekken onderdeel van het doel van schadebeleid zou kunnen of moeten zijn. Hoewel je over dat uitgangspunt van mening kan verschil-

len, is in de cases die ik bestudeer expliciet door (vertegenwoordigers van) de overheid uitgesproken dat dat een doel is – zo richtte het werk van de commissie-Veerman zich hierop bij de aanleg van de Noord/Zuidlijn in Amsterdam, en is dit ook meermaals benadrukt in de schadeafhandeling rond de Groningse gaswinning.

Kader vertrouwenwekkend schadebeleid

Ik ben daarom in diverse literatuur gedoken over het genereren van vertrouwen in de overheid: wat kan de overheid doen om vertrouwen te wekken? Daaruit blijkt kortgezegd dat burgers van hun overheden verwachten dat zij voorspelbaar en open, efficiënt en effectief, responsief en tijdig, en rechtvaardig en goedaardig met hen omgaan. Omdat ik mij niet zomaar richt op overheids-handelen, maar op de interacties met door de overheid gedupeerden, heb ik voor mijn kader vervolgens geput uit literatuur over behoeften van gedupeerden. Gedupeerden willen erkenning van hun positie en vergoeding van hun schade, maar hechten ook sterk aan de wijze waarop met hen wordt omgegaan. Hier is ervaren procedurele rechtvaardigheid, ook in de klachtbehandeling een bekend begrip, van belang, wat aan gedupeerden kan worden geboden via inspraakmogelijkheden, een respectvolle behandeling en de mogelijkheid tot een onafhankelijk oordeel.² Ten derde is voor gedupeerden goede informatie en zingeving van belang; daarin zit ook de behoefte om herhaling te voorkomen, zodat anderen niet hetzelfde overkomt.³

Vervolgens heb ik deze inzichten uit de literatuur geïntegreerd in een kader. Ik constateer dat het vertrouwen in de overheid van gedupeerden baat zou hebben bij schadebeleid dat zich rekenschap geeft van een aantal principes, dat vertrouwenwekkende eigenschappen van overheidshandelen en behoeften van gedupeerden tijdens schadeafhandeling verbindt. Allereerst kan een overheid in haar schadebeleid rekening houden met het principe van *erkenning*: gedupeerden willen gezien en gecompenseerd worden. Als tweede kan de overheid gedupeerden mogelijkheden bieden tot *participatie*, zodat zij gehoord worden. Ten derde is het van belang dat de overheid schadebeleid op een *begrijpelijke* manier vormgeeft en uitvoert, zodat gedupeerden kunnen doorgronden wat van hen wordt verwacht – extra effectief als gedupeerden hierin zo veel mogelijk worden ontzorgd. Het verwante vierde principe is *openbaarheid*: gedupeerden verwachten van een schadefaciliterende

overheid openheid over de wijze waarop risico's worden beoordeeld en schadebeleid tot stand komt. Ten vijfde is zeker bij gefaciliteerde schade *onafhankelijkheid* van groot belang: gedupeerden willen geen slager die het eigen vlees keurt en vertrouwen een onafhankelijke derde meer. Tot slot dienen de vijf voorgaande principes niet te bewerkstelligen dat een schadeproces te lang duurt: ook *voortvarendheid* is een principe, want gedupeerden willen uitzicht op een einde van hun schade en hun schadeafhandelingstraject.

Toepassing op de praktijk

Dit kader van zes principes heb ik als meer praktische toepassingen uitgewerkt in zeventien beleidsinstrumenten. Vervolgens heb ik het kader in de praktijk toegepast op drie cases waarin de overheid schade had gefaciliteerd en in haar schadebeleid de vertrouwensrelatie tussen burger en overheid had zien veranderen: de aanleg van de Noord/Zuidlijn in Amsterdam, de uitbreiding van luchthaven Schiphol, en de gevolgen van de gaswinning in Groningen. Uit mijn analyse van deze drie cases bleek dat het theoretisch kader goed toepasbaar bleek op de praktijk, en dat de vertrouwenwekkende beleidsinstrumenten en principes inderdaad terug te zien waren in de aanpak van de gemeente Amsterdam rondom de Noord/Zuidlijn na 2009, toen het vertrouwen van veel burgers in het project werd hersteld. De vertrouwenwekkende beleidsinstrumenten en principes ontbraken daarentegen grotendeels in de schadeafhandeling rond de gaswinning in Groningen, waar het vertrouwen in de overheid steeds verder leek af te brokkelen. Hoewel het onderzoek door de onderzoeksmethode van *process tracing* geen kwantitatieve, doorslaggevende conclusies pretendeert te trekken over een *one size fits all* schadebeleid dat vertrouwen herstelt, beoog ik via mijn onderzoek een overzicht te hebben geschetst van beleidsinstrumenten die door juristen en beleidsmakers kunnen worden ingezet bij het opstellen en uitvoeren van schadebeleid.

Welke inzichten en gevolgen heeft dit kader, en de analyse op basis van een drietal praktijkgeval- len van door de overheid gefaciliteerde schade, nu voor de praktijk van klachtbehandeling? In dit artikel doe ik een voorzet, ondanks mijn gebrek aan onderzoekservaring in deze specifieke sector, in de hoop dat lezers uit de voeten kunnen met mijn kader en dit verder willen vertalen naar hun eigen praktijk. Immers heb ik niet voor niets mijn boek afgesloten met praktische aanbevelingen



Foto: ANP/Raymon Roersma

voor beleidsambtenaren en juristen die zich bezighouden met schadevergoedingen en -regelingen.

Erkenning

Het eerste principe, erkenning, is gericht op het richting gedupeerden, en dus ook klagers, beamen en benadrukken dat de schade of het probleem hen in principe niet is aan te rekenen. Het startpunt is dan dus: er is iets mis, en dat is waarschijnlijk niet de schuld van gedupeerde of klager, en dat moet worden uitgezocht. Een schadeclaim of klacht hoeft immers niet gegrond te zijn, maar het principe van erkenning benadrukt dat er aandacht zou moeten zijn voor de 'vraag achter de vraag' – aansluitend bij ideeën rond procedurele rechtvaardigheid zoals beschreven door Brenninkmeijer.

Een interessante observatie uit mijn casusonderzoek was dat excuses als vorm van erkenning weinig effect leken te hebben op vertrouwensherstel of tevredenheid met de schadeafhandeling. Daarbij ging het met name om formele,

bestuurlijke excuses: 'geen woorden maar daden' leek vanuit het perspectief van veel gedupeerden te gelden. Daarentegen werden excuses op een meer persoonlijk niveau, zoals bij de aanleg van de Noord/Zuidlijn werden aangeboden door de omgevingsmanagers van de bouwputten, wel op prijs gesteld. Deze constatering kan waardevol zijn voor de praktijk van klachtenbehandelaars: een vertegenwoordiger van de overheid hoeft niet direct een politicus of bestuurder te zijn, en erkenning kan juist ook door een klachtbehandelaar zelf worden geboden. Als bovendien geen formele excuses hoeven te worden aangeboden, kan de vaak ellenlange discussie over de relatie tussen eventuele excuses en aansprakelijkheid of precedentwerking worden overgeslagen.

Tot slot benadruk ik dat erkenning tevens betekent dat een schade- of klachtafhandeling een passende uitkomst of oplossing moet bieden. Het proces moet erkenning bieden, maar de uitkomst ook. Ik onderken de waarschuwing van Doornbos dat het niet *alleen* de procedure is die van belang is;⁴ zo

blijkt bij schadeafhandeling dat te weinig maar ook te veel compensatie krijgen resulteert in ontevredenheid en minder vertrouwen. Een klacht niet serieus genoeg nemen is dus erg, maar té serieus nemen ook.

Klachten kunnen worden gezien als wijze van participeren, en worden aangemoedigd

Participatie

In zekere zin is klachtbehandeling een participatiewijze op zich: Keizer noemt klachten een manier om contact te krijgen met ontevreden klanten, zodat zij juist tevredengesteld kunnen worden.⁵ In lijn met zijn aanbevelingen uit psychologische hoek zouden klachten kunnen worden gezien als wijze van participeren, en worden aangemoedigd. Bij goede participatie geldt bovendien dat luisteren belangrijker is dan spreken: gedupeerden en klagers hun verhaal laten doen heeft in veel gevallen een belangrijke functie op zich, hoewel zij ook graag zullen willen weten wat de organisatie of overheid met het probleem zal gaan doen omdat zij beterschap willen zien.

Bij participatie is het tevens van belang bewust te zijn van de volledige (doel)groep. Keizer wijst erop dat de ontevredenheid van niet-klagers niet wordt beantwoord; ook in mijn cases zag ik dat terug. Juist wanneer het vertrouwen écht verloren is, gedragen mensen zich meer apathisch waardoor zij ook geen schade meer melden of klagen. In Groningen was daarbij de bijzondere observatie dat een toename van schadeclaims bij het Instituut Mijnbouwschade Groningen het resultaat leek van juist beginnend broos vertrouwen in een nieuwe schade-instantie: schademelders hadden het gevoel dat deze organisatie hen wel verder zou helpen en hadden meer vertrouwen in proces en uitkomst.⁶ In het verlengde daarvan kan een toename van klachten paradoxaal genoeg betekenen dat er meer vertrouwen is in de *afhandeling* van die klachten door een organisatie en hoeft deze niet onmiddellijk als alarmbel te klinken.

Begrijpelijkheid

Voor gedupeerden en klagers is het van belang dat zij in staat zijn het proces van schadeafhandeling en klachtbehandeling te begrijpen en doorgronden. Soms zijn procedures door de betrokken-

heid van verschillende actoren of organisaties of bepaalde juridische normen of zorgvuldigheidseisen dermate ingewikkeld, dat de gemiddelde schademelder of klager niet langer kan volgen wat voor haar de bedoeling is. Daar komt nog eens bij dat zelfredzaamheid – een kern van veel van het Nederlandse sociaal beleid – voor veel burgers niet zo aanwezig is als wordt verondersteld.⁷ Zeker bij gedupeerden, die reeds (mentale) tegenslagen te verwerken hebben, is het onredelijk om al te veel proactiviteit in de schadeafhandeling te verwachten. Hier zit samenspel met het principe van erkenning: als schade een gedupeerde in principe niet aan te rekenen is, en een probleem niet toe te rekenen is aan een klager, dan voelt het voor hen rechtvaardig om zo veel mogelijk ontzorgd te worden in de schadeafhandeling of klachtenprocedure.

Dat ontzorgen kan worden geboden via goede begeleiding van gedupeerden en klagers, en de meer informele, persoonsgerichte behandeling die daar doorgaans bij hoort.⁸ Aanvullend daarop kan, met name in de gevallen van gefaciliteerde schade die ik onderzocht, de eenloketgedachte een rol spelen. Als meerdere partijen betrokken zijn bij het ontstaan van de schade, is vaak onduidelijk waar gedupeerden met hun schade-melding terecht kunnen. Dit kan ook spelen in de klachtenpraktijk: zo beschreef Marseille de onduidelijkheden die klagers kunnen ervaren door de privatisering van de zorg en de resulterende samenwerking tussen gemeenten en private zorgaanbieders, en riep hij op tot het hanteren van één procedure.⁹

Openbaarheid

Het principe van openbaarheid moet worden gezien in conjunctie met begrijpelijkheid, en speelt in mijn onderzoek specifiek omdat ook een private partij betrokken is bij het ontstaan van schade, en gedupeerden willen kunnen doorgronden in hoeverre die partij een vinger in de pap heeft bij enig schadebeleid. Openbaarheid gaat daarnaast om onderkenning van risico's, zodat gedupeerden realistische verwachtingen kunnen ontwikkelen.

Als klachten gelegenheid voor organisaties bieden om te leren, zoals door velen in dit blad betoogd,¹⁰ dan kan een open houding bovendien bevorderen dat zo veel mogelijk klachten komen. Open over klachten rapporteren laat dan niet zo zeer zien dat je een organisatie bent waar allerlei dingen mis zijn omdat geklaagd wordt, maar juist dat de organisatie zo vragend en verwelkomend is

richting mogelijke klagers dat mensen zich veilig genoeg voelen om te klagen en vertrouwen op de klachtenprocedure. Een organisatie die open communiceert over klachten en risico's kan zelfs na verloop van tijd te maken krijgen met een afnemend aantal klagers, omdat klanten en medewerkers beter weten wat zij van de organisatie kunnen verwachten, waardoor hun vertrouwen minder wordt geschaad.

Onafhankelijkheid

Uiteraard is bij klachtbehandeling, net als bij schadeafhandeling, een stevige rol weggelegd voor het principe van onafhankelijkheid. Gedupeerden en klagers dienen erop te kunnen vertrouwen dat hun schade of klacht wordt behandeld door onafhankelijke, onpartijdige deskundigen. Aandachtspunt voor de praktijk daarin is dat voor gedupeerden of klagers soms niet helemaal helder is wat de positie van de schadedeskundige of klachtbehandelaar is ten opzichte van de schadeveroorzaker of beklagde. Zij kunnen daarin duidelijkheid verschaffen door die mogelijk precare relatie (waaronder financiële steun) vooraf expliciet te benoemen en uit te leggen dat zij niet dezelfde belangen nastreven als de organisatie waar zij aan gelieerd zijn, maar een onpartijdig schade- of klachtenproces voorstaan. Ook hier geldt dat de eenloketedachte zo sterk mogelijk dient te zijn doorgevoerd, zodat gedupeerden en klagers na een eventuele informele procedure terecht kunnen bij een toegankelijke formele beroepsinstantie voor een (volgend) onafhankelijk oordeel.

Voortvarendheid

De waarde van het laatste principe is mede om als balans tegenover de eerdere principes te staan: een schade- of klachtenproces zou ondanks erkennings-, zorgvuldigheids- of participatiewensen niet te lang moeten duren. Op basis van mijn ervaringen rond schadeafhandeling constateer ik dat het veelal het formaliseren van schademeldingen – of klachten – zal zijn wat zorgt voor lange trajecten. Zo'n lang traject kan er juist voor zorgen dat de klacht in het hoofd van klager verergert, en dat zij blijft zitten met het probleem. Ik benadruk daarom het belang van redelijke termijnen en het bieden van een duidelijk tijdspad. Werk als organisatie en als klachtbehandelaar met redelijke termijnen. Dat betekent ook redelijk in praktisch opzicht: als ergens zes weken voor staat, maar dat wordt in de praktijk nooit gehaald en is met alle goede wil van de wereld eigenlijk niet haalbaar, geef dat dan aan, en pas de regels en voorschriften aan. Zorg dat de schademelder of

klager realistische verwachtingen aanhoudt over de totale duur van het proces.

Tot slot

Al met al verwacht ik dat er veel aanknopingspunten met mijn kader kunnen zijn voor klachtbehandelaars, die in hun praktijk immers veelal te maken krijgen met mensen die vertrouwen zijn verloren. Ik beoog met deze eerste toepassing het gesprek richting de klachtenpraktijk te hebben geopend: de verwachtingen van gedupeerden of klagers als startpunt nemen resulteert veelal in een meer informele, voortvarende en begrijpelijke procedure waarin hen erkenning en participatiemogelijkheden worden geboden door een onafhankelijke geschilbeslechter die zo juridische zorgvuldigheid balanceert met een persoonsgerichte aanpak. Zo kan herstel van vertrouwen bijkomend effect worden van klachtbehandeling.

Noten

- 1 G.M. Kuipers, *Beschadigd vertrouwen. Vertrouwenwekkend schadebeleid na door de overheid gefaciliteerde schade*, Deventer: Wolters Kluwer 2021.
- 2 A.F.M. Brenninkmeijer, 'Wat is behoorlijkheid?', *Tijdschrift voor Klachtrecht* 2006/1; J.M.C. Meulenbroek, 'Wat is eerlijk?', *Tijdschrift voor Klachtrecht* 2006/4.
- 3 M. Bomhoff & Y. van der Vlugt, 'Leren van klachten gaat niet vanzelf', *Tijdschrift voor Klachtrecht* 2018/1; A.P. Klap & N. Steenhagen, 'Leren van klachten en bezwaren', *Tijdschrift voor Klachtrecht* 2021/4.
- 4 N. Doornbos, 'De praktijk van het klachtrecht in de spotlight', *Tijdschrift voor Klachtrecht* 2020/1.
- 5 M. Keizer, 'De psychologie van de klager. Het belang van een goede klacht', *Tijdschrift voor Klachtrecht* 2016/1.
- 6 T.T. Postmes e.a., *Door schade wijzer: Het proces van schademeldingen en haar geschiedenis*, Groningen: Gronings Perspectief 28 april 2020.
- 7 J.C.H. Rensen, 'Zelfredzaamheid als ideaal', *Tijdschrift voor Klachtrecht* 2016/4.
- 8 M. Wever, *Kwaliteit van bestuursrechtelijke bezwaarprocedures* (diss. Groningen), 2020.
- 9 A.T. Marseille, 'Klachtbehandeling bij samenwerking tussen gemeenten en zorgaanbieders', *Tijdschrift voor Klachtrecht* 2015/2.
- 10 Zie o.m. Keizer 2016; Bomhoff & Van der Vlugt 2018; Klap & Steenhagen 2021; R. Kemmers, W. de Koster & J. van der Waal, 'Ontevreden burgers serieus nemen', *Tijdschrift voor Klachtrecht* 2019/2.

Dr. G.M. Kuipers is werkzaam als onderzoeker en opleidingsmanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en verbonden aan de afdeling Staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden.