

Herstel bieden: een vak apart

Een vergelijkend onderzoek naar
tien hersteltrajecten

Projectteam

Danny Hanse, projectleider
Janneke van Veen, onderzoeker
Marjolein Pisuisse, onderzoeker
Edwin Jonkman, onderzoeker
Sander Wisse, onderzoeker

Tekstopmaak

Xerox/OSAGE

Datum: 24 oktober 2023

Rapportnr: 2023/157

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
Beschouwing	6
1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding onderzoek	7
1.2 Afbakening	7
1.3 Onderzoeksvraag	8
1.4 Doel en aanpak	8
1.5 Leeswijzer	9
2 Conclusies	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Huidige structuur en werkwijze belemmert aansluiten bij behoeften van gedupeerden	11
2.3 Overheidsinstanties leren onvoldoende en ontwikkelen zich te weinig	12
3 Aanbevelingen	13
3.1 Inleiding	13
3.2 Zet de behoeften van gedupeerden centraal	13
3.3 Ga in gesprek en investeer in kennis en ervaring	14
4 Waar hebben gedupeerden behoefte aan en wat is daarover bekend?	15
4.1 Inleiding	15
4.2 De behoeften van gedupeerden	15
4.3 Samenvatting	26
5 Hoe gaan overheidsinstanties om met de behoeften van gedupeerden?	28
5.1 Inleiding	28
5.2 Beloftes en verwachtingen	28
5.3 (Tijds)druk	30
5.4 Bepalen van een doel	31
5.5 Werken vanuit bestaande ICT-systemen en werkprocessen	33
5.6 Sturen op verantwoording en controle	33
5.7 De uitvoering: inbreng en mandaat	35
5.8 Samenvatting	37
6 In hoeverre weten overheidsinstanties wat de behoeften van gedupeerden zijn?	38
6.1 Inleiding	38
6.2 Gebruikmaken van kennis en ervaring uit eerdere hersteltrajecten	38
6.3 Vooraf inventariseren van behoeften van gedupeerden	39
6.4 Tijdens hersteltraject in gesprek blijven met gedupeerden	40
6.5 Borgen en delen van opgedane kennis en ervaring	41
6.6 Samenvatting	43
7 Terugblik op onderzoeken van de Nationale ombudsman	45
7.1 Inleiding	45
7.2 Rollen van de ombudsman	45
7.3 Terugblik en aandachtspunten	45
Bijlage I Beschrijving onderzochte hersteltrajecten	49
Bijlage II Verantwoording onderzoek	53

Samenvatting

Aanleiding onderzoek

Overheidsinstanties zijn al vele jaren druk bezig met het bieden van financieel en emotioneel herstel aan burgers en ondernemers. Mensen die schade hebben geleden als gevolg van een ramp of als gevolg van het handelen van de overheid. Veel gedupeerden zijn tevreden met het geboden herstel, maar er is ook een aanzienlijke groep gedupeerden die niet tevreden is.

De Nationale ombudsman ontvangt veel klachten van mensen die niet tevreden zijn. Waarom lukt het overheidsinstanties niet om beter aan te sluiten bij hun behoeften? Voor de ombudsman was deze vraag aanleiding om te onderzoeken hoe overheidsinstanties in verschillende hersteltrajecten omgaan met de behoeften van gedupeerden

Doel- en vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is te laten zien of, en zo ja hoe overheidsinstanties in hersteltrajecten proberen aan te sluiten bij de behoeften van gedupeerden. Aan de hand van de resultaten van het onderzoek kunnen overheidsinstanties maatregelen nemen om beter aan te sluiten bij wat gedupeerden verwachten van een overheid die herstel biedt.

De centrale onderzoeksvraag is:

Hoe gaan overheidsinstanties bij het opzetten en uitvoeren van een hersteltraject om met de behoeften van gedupeerden? En leren overheidsinstanties op dat punt van het verleden en ontwikkelen zij zich met het oog op de toekomst?

Conclusies onderzoek

Op basis van zijn onderzoek naar tien hersteltrajecten trekt de Nationale ombudsman twee (hoofd)conclusies.

- **De huidige structuur en werkwijze van overheidsinstanties vormt een belemmering om voldoende aan te sluiten bij de behoeften van gedupeerden**
- **Overheidsinstanties leren nauwelijks van ervaringen uit eerdere hersteltrajecten en vinden steeds opnieuw het wiel uit**

Aanbevelingen

De Nationale ombudsman doet aanbevelingen die overheidsinstanties kunnen helpen om beter aan te sluiten bij de behoeften van gedupeerden.

- **Zet de behoeften van gedupeerden centraal bij het kiezen van een structuur en een werkwijze in hersteltrajecten**
 - Doe alleen beloftes die waargemaakt kunnen worden.
 - Bepaal van tevoren welk doel bereikt moet worden met een hersteltraject. En kies hoe de relatie met gedupeerden in dat traject wordt vormgegeven.
 - Laat de bestaande ICT-systemen en werkprocessen niet leidend zijn. En geef niet teveel prioriteit aan het afleggen van verantwoording en het controleren van gedupeerden en uitvoerders.
 - Bied uitvoerders ruimte om mee te denken over de opzet van hersteltrajecten en geef ze mandaat om naar eigen inzicht herstel te bieden.

- **Zoek uit wat gedupeerden nodig hebben en leer van bestaande kennis en ervaring**
 - Ga en blijf in gesprek met gedupeerden.
 - Maak gebruik van de kennis die er binnen en buiten de overheid is over hoe aan te sluiten bij de behoeften van gedupeerden
 - Organiseer een kennisnetwerk waar opgedane kennis en ervaring samenkomt en dat breed toegankelijk is.

Beschouwing

De relatie tussen de overheid en de burger staat de afgelopen jaren regelmatig in het teken van herstel. Denk aan het leed ontstaan door de gaswinning in Groningen, het toeslagenschandaal en de overstromingen in Zuid-Limburg. Sommige burgers vragen al meer dan tien jaar bij de overheid om genoegdoening, zoals Q-koortspatiënten. Soms is het leed veroorzaakt door de overheid zelf, soms ligt de oorzaak buiten de overheid maar voelt zij zich wel verantwoordelijk om de gedupeerden te helpen. De vraag die in beide gevallen voorligt is: hoe herstel ik als overheid dat leed, niet alleen financieel, maar ook emotioneel?

Door de jaren heen zijn er veel hersteltrajecten opgezet. Je zou verwachten dat de overheid inmiddels weet wat voor burgers belangrijk is in hersteltrajecten. Maar opvallend genoeg blijven de klachten en signalen die de Nationale ombudsman ontvangt steeds dezelfde. De belangrijkste conclusie uit dit onderzoek – waarin tien hersteltrajecten onder de loep zijn genomen – is dat de overheid de behoefte van de gedupeerde burger te weinig centraal stelt en niet leert van de voorgaande hersteltrajecten. En dat is funest. De ombudsman ziet dat sommige burgers in hersteltrajecten nog meer beschadigd raken dan ze al waren omdat het hersteltraject op allerlei manieren tekort schiet. Dan volgt een ramp na de ramp. Het wankelende vertrouwen in de overheid brokkelt met hersteltrajecten verder af, in plaats van dat er een start met herstel van vertrouwen wordt gemaakt. En getuige de impact van sommige hersteltrajecten brokkelt het vertrouwen niet alleen af bij de gedupeerden zelf, maar in de hele maatschappij.

In het onderzoek zien we dat de overheid in hersteltrajecten nog te vaak reactief en bureaucratisch handelt en gericht is op verantwoording afleggen en controleren. Bij het bieden van herstel is dit een onbegaanbare en soms ook eindeloze weg. Herstel bieden vraagt een andere houding van de overheid ten aanzien van de gedupeerde burger.

Hoe dan wel? Dit rapport biedt daarvoor geen kant-en-klare oplossingen. Die zijn er ook (nog) niet. Wel ziet de Nationale ombudsman op basis van het onderzoek tenminste twee veelvoorkomende reacties van de overheid die beter vermeden kunnen worden. Ten eerste, een overheid die te snel acteert – zonder eerst de gedupeerde burgers te vragen naar hun behoeften – en ten tweede, een overheid die voor de opzet en uitvoering van hersteltrajecten vasthoudt aan de structuren en werkwijzen die zij ook voor het reguliere werk gebruikt. In het verlengde hiervan formuleert de ombudsman daarom twee algemene lessen.

De eerste is: *ga in een zo vroeg mogelijk stadium in gesprek met je burgers, luister en blijf in gesprek*. Het begint bij luisteren, niet om bevestigd te krijgen wat al is, maar met als doel samen verder te komen. De belangrijkste vraag aan burgers aan wie de overheid – ook emotioneel – herstel wil bieden is: wat heb jij nodig? Gevolgd door de vraag die de overheid zichzelf moet stellen: wat kan ik bieden aan herstel? Dit kan helpen om tot actie over te gaan waar burgers op zitten te wachten. Maak daarvoor ook gebruik van de kennis en ervaring die er binnen en buiten de overheid is als het gaat om het bieden van herstel.

De tweede is: *zie het bieden van herstel als een vak apart*. Met inzicht in de behoeften van gedupeerden kan de overheid ervoor zorgen dat de werkwijze in hersteltrajecten beter aansluit bij wat burgers nodig hebben. Dit betekent dat de overheid moet durven om hersteltrajecten op een andere manier op te zetten en uit te voeren dan nu gebeurt. Om daarmee een ramp na de ramp te voorkomen.

Reinier van Zutphen

1. Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

De afgelopen jaren hebben er, al dan niet door toedoen van de overheid, meerdere ingrijpende gebeurtenissen plaatsgevonden die tot financiële en emotionele schade hebben geleid bij grote groepen burgers en ondernemers. De bekendste voorbeelden hiervan zijn de toeslagenaffaire en de schade als gevolg van de gaswinning in Groningen. In deze kwesties proberen overheidsinstanties gedupeerde burgers en ondernemers een vorm van herstel te bieden.

Uit de klachten die de Nationale ombudsman ontvangt over de handelwijze van overheidsinstanties in deze hersteltrajecten, blijkt dat voor veel gedupeerden nog geen sprake is van herstel. Zij kunnen de kwestie waardoor zij gedupeerd zijn niet afsluiten.

De ontevredenheid over het optreden van overheidsinstanties in deze hersteltrajecten blijkt niet alleen uit klachten die de ombudsman ontvangt, maar ook uit verhalen in de media en vragen vanuit de politiek. Gedupeerden die klagen over het handelen van overheidsinstanties hebben heel vaak vergelijkbare ervaringen. Ongeacht in welk hersteltraject ze zitten.

Overheidsinstanties hebben in het verleden vaker trajecten opgezet om gedupeerde burgers en ondernemers te helpen. Denk bijvoorbeeld aan het herstel na de vuurwerk-ramp in Enschede of de gevolgen van het werken met Chroom-6 bij Defensie.

In onderzoeks- en evaluatierapporten, die naar aanleiding van eerdere hersteltrajecten zijn verschenen, staat beschreven hoe gedupeerden de relatie met de overheid hebben ervaren: wat goed ging en wat niet goed ging.

In veel hersteltrajecten is de meerderheid van de gedupeerden tevreden met het geboden herstel. Maar er is vaak ook een aanzienlijke groep gedupeerden die niet tevreden is. Deze gedupeerden ervaren dat de betrokken overheidsinstantie geen of onvoldoende rekening houdt met de behoeften die zij hebben.

De Nationale ombudsman vraagt zich af waarom het overheidsinstanties niet lukt om beter aan te sluiten bij de behoeften van gedupeerden. Voor de ombudsman was deze vraag aanleiding om breder onderzoek te doen naar de manier waarop overheidsinstanties in hersteltrajecten omgaan met de verwachtingen die gedupeerden hebben. Zijn er belemmeringen om in hersteltrajecten aan te sluiten bij die behoeften? En leren overheidsinstanties van ervaringen uit eerdere hersteltrajecten en ontwikkelen zij zich met het oog op de toekomst?

1.2 Afbakening

De Nationale ombudsman heeft voor zijn onderzoek een hersteltraject als volgt gedefinieerd:

Een traject dat de overheid opzet en uitvoert om groepen burgers en ondernemers een vergoeding, een tegemoetkoming of een andere vorm van herstel te bieden voor geleden materiële of immateriële schade, omdat de overheid verantwoordelijk is voor

het ontstaan van de schade of omdat de overheid zich verantwoordelijk voelt om deze burgers en ondernemers te helpen.¹

De ombudsman ziet als startpunt van een hersteltraject het moment waarop de verantwoordelijke overheidsinstantie besluit of aankondigt herstel te bieden aan gedupeerden die schade hebben geleden. In dit rapport gaat het nadrukkelijk niet over de hulp die overheidsinstanties bieden tijdens de acute fase van een ramp.

De Nationale ombudsman geeft in zijn rapport geen oordeel over de handelwijze van de overheidsinstanties in de hersteltrajecten die hij heeft onderzocht. De informatie die de ombudsman heeft opgehaald uit de gesprekken die hij heeft gevoerd en de documentatie die hij heeft bestudeerd, is gebruikt om een algemeen beeld te schetsen van hoe overheidsinstanties in hersteltrajecten omgaan met de behoeften van gedupeerden. De boodschap in dit rapport is bestemd voor iedereen binnen de overheid die te maken heeft of te maken krijgt met het opzetten en uitvoeren van een hersteltraject.²

1.3 Onderzoeksvraag

De onderzoeksvraag van de Nationale ombudsman is:

Hoe gaan overheidsinstanties bij het opzetten en uitvoeren van een hersteltraject om met de behoeften van gedupeerden? En leren overheidsinstanties op dat punt van het verleden en ontwikkelen zij zich met het oog op de toekomst?

Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden heeft de ombudsman de volgende deelvragen onderzocht:

- Wat verwachten gedupeerden van een overheidsinstantie als het gaat om het bieden van herstel? En wat is hierover al gezegd en geschreven?
- In hoeverre houden overheidsinstanties bij het opzetten en uitvoeren van een hersteltraject rekening met de behoeften van gedupeerden?
- Zijn er belemmeringen voor overheidsinstanties om (beter) aan te sluiten bij die behoeften?
- Vragen overheidsinstanties aan gedupeerden wat zij nodig hebben voor een goed herstel?
- Maken overheidsinstanties gebruik van bestaande kennis over hoe aan te sluiten bij de behoeften van gedupeerden? En ontwikkelen zij zich op dit punt?

1.4 Doel en aanpak

De Nationale ombudsman wil met dit onderzoek, aan de hand van concrete voorbeelden uit hersteltrajecten, laten zien op welke manier overheidsinstanties omgaan met de behoeften van gedupeerden.³

¹ Onder het bieden van een andere vorm van herstel verstaat de ombudsman bijvoorbeeld het aanbieden van excuses, het erkennen van leed en het doorvoeren van verbeteringen voor de toekomst.

² Gedurende dit onderzoek zijn er weer nieuwe hersteltrajecten opgestart. Er wordt bijvoorbeeld gewerkt aan een regeling voor kleinere schades door mijnbouw in Limburg en er wordt door het kabinet een oplossing gezocht voor ruim tienduizend huishoudens die door tegenstrijdige overheidsregelingen onder het sociaal minimum hebben geleefd.

³ De Kinderombudsman heeft onderzoek gedaan naar de positie van kinderen van wie de ouders in conflict zijn met de overheid. Het rapport [Waar ik bij ben](#) is verschenen op 12 september 2023 (KOM005/2023).

Op basis van dit rapport kunnen overheidsinstanties (verantwoordelijke bestuurders, beleidsmakers en uitvoerders) met elkaar en met externe partijen zoals experts en belangen-organisaties van gedupeerden in gesprek gaan over wat er nodig is om beter aan te sluiten bij de verwachtingen die gedupeerden hebben van een overheid die herstel biedt.

De Nationale ombudsman heeft tien hersteltrajecten onderzocht om een zo breed mogelijk beeld te krijgen van hoe overheidsinstanties door de jaren heen zijn omgegaan met de behoeften van gedupeerden. Hij heeft de volgende hersteltrajecten in zijn onderzoek betrokken: Dutchbat III, de Noord/Zuidlijn in Amsterdam, Chroom-6 bij Defensie, de vuurwerkkramp in Enschede, de Compensatieregeling trekkingsrecht persoonsgebonden budget, de Uitkeringsregeling Backpay, de immateriële schade-vergoedingsregeling Groningen, de schadeafhandeling na de overstromingen in Zuid-Limburg (en Brabant) in 2021, de gevolgen van de Q-koorts⁴ en de Hersteloperatie Kinderopvangtoeslag.

De tien hersteltrajecten verschillen van elkaar qua schadeoorzaak, achtergrond en grootte van de groep gedupeerden en de betrokken overheidsinstanties. Bovendien zijn sommige trajecten lang geleden opgestart en inmiddels afgerond. Andere hersteltrajecten zijn recenter gestart en nog niet afgerond. De verbindende factor tussen al deze hersteltrajecten is dat het in alle gevallen gaat om een overheidsinstantie die herstel biedt aan gedupeerden en de gedupeerden hierbij bepaalde verwachtingen hebben. De ombudsman heeft in bijlage I bij dit rapport de onderzochte hersteltrajecten kort beschreven. In de verantwoording van dit onderzoek (bijlage II) licht de ombudsman toe hoe hij tot de keuze voor deze tien hersteltrajecten is gekomen.

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag heeft de ombudsman de ervaringen van gedupeerden in de hersteltrajecten onderzocht. Niet door (opnieuw) gesprekken te voeren, maar door terug te kijken naar de klachten die hij tot nu toe over de verschillende hersteltrajecten heeft ontvangen. Hij heeft ook de uitkomsten van evaluatieonderzoeken van hersteltrajecten bestudeerd waarin de ervaringen van gedupeerden staan beschreven.

De Nationale ombudsman heeft vervolgens gesprekken gevoerd met mensen die vanuit de overheid als beleidsmaker of als uitvoerder betrokken zijn of zijn geweest bij deze hersteltrajecten. Hij heeft ook gesprekken gevoerd met mensen die als voorzitter van een onafhankelijke onderzoekscommissie, projectleider van een evaluatieonderzoek of als wetenschapper onderzoek hebben gedaan naar één of meerdere hersteltrajecten.

Tot slot heeft de ombudsman in twee groepsgesprekken met vertegenwoordigers van de betrokken overheidsinstanties en onafhankelijke experts gereflecteerd op de resultaten van zijn onderzoek. De opbrengst uit de groepsgesprekken is verwerkt in het rapport.

De ombudsman heeft in vijf van de tien onderzochte hersteltrajecten zelf een rol gespeeld of speelt hierin nog steeds een rol. Om die reden heeft hij in dit brede onderzoek ook teruggekeken op zijn eigen handelen in deze vijf hersteltrajecten.

1.5 Leeswijzer

Dit rapport gaat over burgers die gedupeerd zijn en onder de doelgroep vallen waarvoor overheidsinstanties een hersteltraject hebben opgezet. Iedere burger ervaart die situatie

⁴ Na eerdere onderzoeken in 2012 en 2017 is de Nationale ombudsman in april 2023 een [nieuw onderzoek](#) gestart naar de gevolgen van Q-koorts. In het brede onderzoek naar hersteltrajecten heeft de ombudsman het nieuwe onderzoek niet betrokken.

en zijn of haar positie daarin anders. Sommigen voelen zich slachtoffer, terwijl anderen die term liever niet gebruiken en zichzelf als gedupeerde zien. En weer anderen willen helemaal niet met een bepaalde term aangesproken worden. De Nationale ombudsman realiseert zich dat er niet één term is die precies weergeeft hoe iedereen die in een hersteltraject zit zichzelf ziet of voelt. Voor de leesbaarheid van het rapport heeft de ombudsman ervoor gekozen om te spreken over 'gedupeerden'.

Bij het opzetten en uitvoeren van hersteltrajecten zijn altijd meerdere partijen vanuit de overheid betrokken. De verantwoordelijke bestuurders, de beleidsmakers en de uitvoerders.⁵ Alle overheidsinstanties moeten samenwerken en soms is het lastig te onderscheiden waar de verantwoordelijkheid van de één eindigt en die van de ander begint. De ombudsman spreekt in zijn rapport over 'overheidsinstanties' als een onderwerp op alle niveaus binnen de overheid speelt. Om te voorkomen dat alle betrokken partijen achter de term 'overheidsinstanties' verdwijnen, benoemt de ombudsman in zijn rapport waar mogelijk wie welke rol heeft in de hersteltrajecten. Of als een onderwerp specifiek door beleidsmakers of uitvoerders is genoemd dan vermeldt de ombudsman dit ook.

Voor de leesbaarheid van het rapport heeft de ombudsman er verder voor gekozen om de gesprekspartners die onderzoek hebben gedaan naar een hersteltraject (als voorzitter van een onderzoekscommissie, projectleider van een evaluatieonderzoek of als wetenschapper), aan te duiden als 'onafhankelijke experts' of 'experts'.

In hoofdstuk 2 en 3 staan de conclusies en aanbevelingen van de Nationale ombudsman. In hoofdstuk 4 beschrijft hij wat de belangrijkste behoeften van gedupeerden zijn die in een hersteltraject zitten. In de hoofdstukken 5 en 6 geeft de ombudsman weer wat overheidsinstanties en experts hebben verteld over het omgaan met de behoeften van gedupeerden en in hoeverre overheidsinstanties proberen te achterhalen wat die behoeften zijn. In hoofdstuk 7 beschrijft de ombudsman hoe hij terugkijkt op zijn eigen rol in vijf van de tien onderzochte hersteltrajecten.

Tot slot staat in bijlage I een beknopte beschrijving van de tien onderzochte hersteltrajecten. In bijlage II is informatie opgenomen over de aanpak van het onderzoek en met wie de ombudsman heeft gesproken.

⁵ Denk bijvoorbeeld aan ministers en staatssecretarissen als verantwoordelijke bestuurders, beleidsmakers bij ministeries en provincies en uitvoerders bij zelfstandige bestuursorganen en gemeenten.

2. Conclusies

2.1 Inleiding

De Nationale ombudsman heeft tien hersteltrajecten onderzocht die totaal verschillend zijn. De verwachtingen die gedupeerden hebben van de betrokken overheidsinstanties zijn echter vergelijkbaar; ongeacht in welk hersteltraject ze zitten. Dat is de verbindende factor tussen deze hersteltrajecten.

De conclusies van de ombudsman zijn gebaseerd op het algemene beeld dat hij heeft gekregen uit zijn onderzoek naar deze tien hersteltrajecten. Hoe de overheidsinstanties (verantwoordelijke bestuurders, beleidsmakers en uitvoerders) omgaan met de behoeften van gedupeerden bij het opzetten en uitvoeren van hersteltrajecten. Welke belemmeringen er zijn om (beter) aan te sluiten bij die behoeften. En of overheidsinstanties leren van ervaringen uit eerdere hersteltrajecten en gebruikmaken van de aanwezige kennis en ervaring.

2.2 Overheidsinstanties sluiten met de huidige structuur en werkwijze in hersteltrajecten onvoldoende aan bij de behoeften van gedupeerden

Dat de huidige structuur en werkwijze van overheidsinstanties onvoldoende aansluit bij de behoeften van gedupeerden blijkt uit het volgende.

- Er worden regelmatig beloftes gedaan die niet uitvoerbaar zijn. En er wordt vaak niet duidelijk gecommuniceerd wat die beloftes precies inhouden waardoor bij gedupeerden verwachtingen ontstaan die niet waargemaakt kunnen worden.
- In hersteltrajecten ligt te veel nadruk op het snel regelen van zaken. Dit gebeurt onder druk die overheidsinstanties zichzelf opleggen of die van buitenaf wordt opgelegd.
- Er wordt vrijwel nooit vooraf bepaald wat het doel is dat met een hersteltraject moet worden bereikt. En hoe, op weg naar dat doel, rekening moet worden gehouden met de behoeften van gedupeerden. Er is nauwelijks aandacht voor het langetermijneffect op de relatie tussen gedupeerden en overheidsinstanties.
- Hersteltrajecten worden vaak uitgevoerd vanuit ICT-systemen en werkprocessen, die ook voor het reguliere werk worden gebruikt. Deze systemen en werkprocessen zijn niet ingericht voor het bieden van herstel en begrenzen de mogelijkheden om aan te sluiten bij de behoeften van gedupeerden.
- Het afleggen van verantwoording en het controleren van gedupeerden en uitvoerders krijgt te hoge prioriteit. De plicht om (financiële) keuzes te verantwoorden prevaleert boven het aansluiten bij de behoeften van gedupeerden.
- Uitvoerders krijgen vooraf en tijdens hersteltrajecten onvoldoende gelegenheid om aan te geven wat zij nodig hebben voor een goede uitvoering van een hersteltraject. Zij nemen zelf ook onvoldoende de ruimte om hun inbreng te geven.
- Uitvoerders krijgen te weinig mandaat en financiële ruimte om zaken praktisch te regelen. Er wordt vaak *top-down* bepaald wat de uitvoerders wel en niet mogen doen om gedupeerden herstel te bieden.

2.3 Overheidsinstanties leren onvoldoende van het verleden en ontwikkelen zich te weinig om in de toekomst aan te kunnen sluiten bij de behoeften van gedupeerden

Dat overheidsinstanties nauwelijks gebruikmaken van bestaande kennis en ervaring uit eerdere hersteltrajecten en zich te weinig ontwikkelen met het oog op de toekomst blijkt uit het volgende.

- Bij het opzetten en uitvoeren van hersteltrajecten wordt steeds opnieuw het wiel uitgevonden. Een aanpak waarmee eerder uitgebreid ervaring is opgedaan, wordt in andere hersteltrajecten niet opnieuw gebruikt. Bestaande kennis en ervaring wordt nauwelijks geraadpleegd.
- Gedupeerden of hun belangenorganisaties worden bijna nooit vooraf gevraagd wat zij nodig hebben voor herstel. Veelal wordt *top-down* bepaald wat gedupeerden nodig hebben om tot herstel te komen en hoe dat herstel vorm moet krijgen.
- Na de start van een hersteltraject blijven te weinig overheidsinstanties in gesprek met gedupeerden om na te gaan hoe het geboden herstel wordt ervaren. Hierdoor komen signalen van gedupeerden regelmatig bij overheidsinstanties terecht via berichten in de media of vragen vanuit de politiek.
- Er wordt te weinig gedaan met de adviezen, die onafhankelijke experts of commissies vooraf of tijdens hersteltrajecten geven.
- De opgedane kennis over hoe aan te sluiten bij de behoeften van gedupeerden wordt bijna nooit vastgelegd en ook niet actief gedeeld binnen de eigen organisatie; laat staan met andere overheidsinstanties. Hierdoor ontwikkelen overheidsinstanties zich op dit punt nauwelijks.

3. Aanbevelingen

3.1 Inleiding

Overheidsinstanties zullen ook in de nabije toekomst weer nieuwe hersteltrajecten moeten opzetten en uitvoeren. Of dit nu komt omdat een overheidsinstantie met haar handelen mensen heeft gedupeerd of omdat zich een ramp heeft voltrokken. Zij zullen er niet aan ontkomen om ook dan herstel te bieden aan gedupeerde burgers en ondernemers.

Op basis van zijn onderzoek doet de Nationale ombudsman een aantal aanbevelingen die overheidsinstanties (verantwoordelijke bestuurders, beleidsmakers en uitvoerders) kunnen helpen om beter aan te sluiten bij de behoeften van gedupeerden.

3.2 Zorg dat de structuur en de werkwijze in hersteltrajecten in dienst staan van de behoeften van gedupeerden

Om de structuur en werkwijze in een hersteltraject goed te laten aansluiten bij de behoeften van gedupeerden moeten overheidsinstanties nadenken over het volgende.

- Doe alleen beloftes die waargemaakt kunnen worden. Denk hier van tevoren goed over na en communiceer naar gedupeerden, maar ook naar beleidsmakers en uitvoerders, wat die beloftes inhouden en hoe ze worden waargemaakt.
- Schiet niet te snel in de actiemodus, maar bepaal van tevoren welk doel bereikt moet worden met een hersteltraject, wie de gedupeerden zijn en binnen welke grenzen herstel kan worden geboden. Communiceer vooraf naar gedupeerden en uitvoerders over het doel en de grenzen van het hersteltraject.
- Bepaal van tevoren hoe, op weg naar dat doel, de relatie met gedupeerden moet worden vormgegeven en welke houding daarbij past.
- Laat uitvoerders vooraf mee bepalen hoe het hersteltraject wordt vormgegeven. Vraag wat zij nodig hebben om in de uitvoering goed aan te sluiten op de behoeften van gedupeerden.
- Zorg dat alle betrokken overheidsinstanties in een hersteltraject met elkaar in gesprek gaan en blijven. Onder meer om te toetsen of de keuzes die gemaakt moeten worden aansluiten bij het doel van het traject en de gewenste relatie met gedupeerden.
- Onderken dat het uitvoeren van een hersteltraject niet hetzelfde is als het uitvoeren van het reguliere werk. Ga daarom van tevoren na of het uitvoeren van een hersteltraject binnen de eigen organisatie en vanuit de eigen ICT-systemen en werkprocessen aansluit bij de behoeften van gedupeerden.
- Zorg dat de structuur en werkwijze in een hersteltraject flexibel is, zodat ingespeeld kan worden op verschillende, ook minder rooskleurige, scenario's voor het verloop van het traject.
- Ga na of de (financiële) verantwoording en controle meer op hoofdlijnen kan plaatsvinden. Of dat volstaan kan worden met een steekproefsgewijze controle.
- Geef uitvoerders meer mandaat en (financiële) vrijheid, zodat zij in samenspraak met de gedupeerden het herstel kunnen vormgeven.

3.3 Vraag gedupeerden naar hun behoeften en investeer in de kennis over het aansluiten bij die behoeften

Om te weten te komen wat de behoeften van gedupeerden zijn moeten overheidsinstanties de volgende stappen ondernemen.

- Maak voor de start van een hersteltraject gebruik van de bestaande kennis over hoe aan te sluiten bij de behoeften van gedupeerden. Bestudeer documentatie over eerdere hersteltrajecten, schakel ervaren mensen van binnen en buiten de overheid in en raadpleeg organisaties met specifieke kennis over de gedupeerden.
- Vraag bij de start én tijdens een hersteltraject aan gedupeerden en hun belangenorganisaties waar hun behoeften liggen. Schakel hiervoor eventueel externe professionals in die gespecialiseerd zijn in het voeren van gesprekken met gedupeerden. Doe wat met de opgehaalde input en zo niet, geef aan waarom niet. Voorkom zoveel mogelijk dat signalen van gedupeerden pas bekend worden via vragen vanuit de politiek of via berichten in de media.
- Vraag voorafgaand aan een hersteltraject onafhankelijke experts of een onderzoekscommissie om advies. Doe wat met deze adviezen of leg uit waarom ze niet worden opgevolgd.
- Laat na afloop van een hersteltraject een evaluatieonderzoek uitvoeren waarin gedupeerden wordt gevraagd hoe zij het hersteltraject hebben ervaren. Vraag actief naar verbeterpunten. Leg de lessen uit de evaluatieonderzoeken vast en deel ze breed binnen de eigen organisatie en met andere overheidsinstanties.
- Zorg dat er, binnen of buiten de overheid, een kennisnetwerk wordt opgericht waar informatie en expertise over het bieden van herstel samenkomt en maak dit toegankelijk voor alle overheidsinstanties. Overheidsinstanties kunnen via het netwerk ervaren mensen bij de overheid, maar ook onafhankelijke experts, benaderen om te dienen als klankbord. Benut de kennis en ervaring van belangenorganisaties van gedupeerden door ze aan te sluiten op dit kennisnetwerk.

4. Waar hebben gedupeerden behoefte aan en wat is daarover bekend?

4.1 Inleiding

De Nationale ombudsman heeft door de jaren heen veel klachten ontvangen van mensen, die niet tevreden zijn over de handelwijze van overheidsinstanties die herstel bieden. Naar aanleiding van deze klachten heeft de ombudsman meerdere rapporten uitgebracht, waarin hij beschrijft waar gedupeerden behoefte aan hebben. Wat zij verwachten van een overheidsinstantie als het gaat om het bieden van herstel. En wat de betrokken overheidsinstanties daaraan kunnen doen. Ook in rapportages van andere onafhankelijke partijen zijn vergelijkbare ervaringen van gedupeerden beschreven.

4.2 De behoeften van gedupeerden

De Nationale ombudsman benoemt hieronder de belangrijkste behoeften van gedupeerden. Hij heeft het overzicht voorzien van voorbeelden om een beeld te schetsen van wat gedupeerden zoal verwachten van overheidsinstanties als het gaat om het bieden van herstel. En hoe overheidsinstanties bij die behoeften kunnen aansluiten.

Erkenning van het leed en het aanbieden van excuses; zowel in woorden als in daden

Eén van de belangrijkste behoeften van gedupeerden is dat de overheidsinstantie die het leed heeft veroorzaakt excuses aanbiedt. Niet alleen in woorden, maar ook in daden. En daarmee hun leed erkent. De Nationale ombudsman schrijft daarover in zijn tweede rapport over de Q-koorts het volgende:

"De Nationale ombudsman betreurt het dat uit zijn onderzoek blijkt dat de patiënten zich nog altijd niet erkend en herkend voelen door de overheid. Het zou veel mensen helpen bij de acceptatie van hun situatie en daarmee mogelijk de kwaliteit van hun leven verbeteren als de overheid excuus aanbiedt en een gebaar maakt. Hiermee geeft de overheid concreet invulling aan de herkenning en erkenning van hun situatie".⁶

De onafhankelijke begeleidingscommissie Borstlap constateert in haar aanbevelingen bij het rapport over Dutchbat III iets vergelijkbaars:

"Het onderzoek maakt duidelijk dat het vertrouwen van veel veteranen in hun (voormalig) werkgever geschaad is doordat Defensie in hun ogen niet of onvoldoende voor de veteranen is gaan staan. Dit gebrek aan vertrouwen staat de erkenning, waardering en zorg in de weg, omdat veteranen zich afkeren van Defensie of de organisaties die betrokken zijn bij de uitvoering van het veteranenbeleid".⁷

Het krijgen van erkenning speelt ook een grote rol in de Hersteloperatie Kinderopvangtoeslag. In het Oudermanifest van gedupeerde ouders staat:

⁶ Nationale ombudsman, Q-koorts, een kwestie van erkenning, rapportnummer 2017/030, 7 maart 2017, p. 29.

⁷ Onafhankelijke begeleidingscommissie Borstlap, Aanbevelingen bij het onderzoeksrapport 'Focus op Dutchbat III', 14 december 2020, p. 12.

"Wij willen erkenning dat de handelwijze van de Belastingdienst vooringenomen was ook buiten CAF-11 zaken. Door het toepassen van risicomodellen en het gebruiken van codes en toezichtlijsten zijn ouders met extreem veel wantrouwen benaderd. Wij hadden geen schijn van kans om ons te verweren".⁸

In het advies van de commissie Verheij over het vergoeden van immateriële schade in Groningen wordt het belang van excuses aanbieden ook benadrukt:

"In de tweede plaats is gebleken dat excuses belangrijk kunnen zijn, maar dat voor hun effectiviteit veel afhangt van wie, wanneer, aan wie, waarover en hoe excuses aanbiedt. Ten slotte is voor de erkenning van het leed van de betrokkenen van belang dat hun verhaal wordt gehoord en serieus genomen, met andere woorden, dat recht wordt gedaan aan hun ervaringen".⁹

Alleen excuses aanbieden en het erkennen van leed is niet voldoende. In het proefschrift *Beschadigd vertrouwen*, dat gaat over de vraag hoe de overheid tot vertrouwenwekkend schadebeleid kan komen, wordt benadrukt dat het tonen van beterschap meer effect heeft dan het enkel aanbieden van excuses.¹⁰ Dus niet alleen woorden, maar ook daden. Dat het formuleren van een goed excuus als vorm van erkenning voor slachtoffers niet makkelijk is, blijkt onder meer uit het onderzoek *Regelingen voor collectieve schade*. Uit dit onderzoek, gericht op collectieve schaderegelingen en de mate waarin ze slachtoffers erkenning geven, blijkt dat slechts 25% van de onderzochte schaderegelingen tot een gevoel van volledige erkenning heeft geleid bij de slachtoffers.¹¹

De ombudsman ziet wel een verbetering als het gaat om erkenning van de gevolgen van de gaswinning in Groningen:

"De afgelopen jaren is er meer erkenning gekomen voor de situatie in Groningen en Drenthe. [...] De overheid heeft regelingen aangepast, gericht op de gevolgen van gaswinning. [...] Al deze ontwikkelingen hebben de potentie om het vertrouwen tussen bewoners en de overheid te herstellen. Maar er zijn ook aandachtspunten".¹²

Een duidelijk en zo simpel mogelijk proces

Veel gedupeerden klagen er bij de Nationale ombudsman over dat het snel ingewikkeld wordt als zij eenmaal in een traject van schadeafhandeling zitten. Uit de klachten blijkt dat zij juist behoefte hebben aan eenvoud en duidelijkheid. En niet aan extra stress door de complexiteit van allerlei regelingen. De ombudsman schrijft in één van zijn rapporten over de gevolgen van de gaswinning in Groningen:

"Voor bewoners lijkt het alsof de regels tijdens het spel worden gewijzigd. Met elke onverwachte wijziging wordt hun vertrouwen aangetast. Bewoners ervaren op

⁸ Oudermanifest, bijlage bij Derde Voortgangsrapportage Kinderopvangtoeslag, p. 1.

⁹ Adviescommissie Verheij, Iets van erkenning; vergoeding van immateriële schade in Groningen, 2 december 2019, p.15.

¹⁰ Georgina Kuipers, *Beschadigd vertrouwen*. Vertrouwenwekkend schadebeleid na door de overheid gefaciliteerde schade, 7 december 2021.

¹¹ Christiaan Ruppert, *Regelingen voor Collectieve Schade*. Geef slachtoffers erkenning, 2021, p. 87.

¹² Nationale ombudsman, *Verscheurd vertrouwen*. Hoe kan de overheid de relatie met bewoners in aardgasgebieden versterken? Een reconstructie van onderzoek en aanbevelingen, 25 oktober 2021, p. 4-5.

deze manier niet dat de overheid betrouwbaar is. [...] Een ander voorbeeld is de introductie van de versterkingsnormen HRA-model in 2018. Dit zorgde voor veel bewoners voor vertraging en onduidelijkheid. Zij vinden het lastig om te begrijpen wat de gevolgen voor de versterking van hun woning zijn. En welke keuzes zij zelf kunnen maken".¹³

In een aantal hersteltrajecten is het gelukt om het proces van tegemoetkoming voor de geleden schade zo duidelijk en simpel mogelijk in te richten. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de Uitkeringsregeling Backpay. Uit de eindevaluatie van die regeling blijkt dat de gedupeerden de regels duidelijk vonden en het indienen van de aanvraag simpel.¹⁴

Ook in het geval van de Onverplichte financiële tegemoetkoming Q-koorts, wordt in de eindevaluatie geconstateerd dat de regeling zo eenvoudig mogelijk is gehouden, waarbij zo weinig mogelijk inspanning van de Q-koortspatiënt is gevraagd.¹⁵

Een duidelijk en zo simpel mogelijk proces is er niet in alle hersteltrajecten. De Nationale ombudsman stuurt daarom in juli 2022 een brief aan de minister van Justitie en Veiligheid over de schadeafhandeling na de overstromingen in Zuid-Limburg:

"Mensen hebben na een dergelijke ramp behoefte aan snelheid, duidelijkheid, ontzorgen, nabijheid en oog voor de specifieke omstandigheden. Met de Regeling WTS 2021 wordt niet aan die behoeften tegemoet gekomen".¹⁶

In januari 2023 wordt in een evaluatierapport teruggekeken op het proces van schadeafhandeling na de overstromingen. Er worden aanbevelingen gedaan die moeten leiden tot een zo helder mogelijk proces. In het rapport staat onder meer:

"Maak het uitvoeringsproces van de Wts zo simpel mogelijk voor de gedupeerden. Zorg in ieder geval voor heldere communicatie, die voor iedereen toegankelijk is. Denk ook na over de mogelijkheden van het organiseren van één publiek-privaat loket voor alle vormen van schade en over het organiseren van een (onafhankelijk) single point of contact voor gedupeerden".¹⁷

Vlotte afwikkeling van de schade

Eén van de meeste gehoorde klachten, die de ombudsman van gedupeerden ontvangt, is dat het allemaal te langzaam gaat. De Hersteloperatie Kinderopvangtoeslag is hier één van de voorbeelden van. In oktober 2021 merkt de ombudsman daarover op:

"Ouders willen weten hoe lang de behandeling van hun verzoek nog duurt. De Nationale ombudsman ziet dat al lange tijd terug in klachten en hoort het vaak in gesprekken met ouders. Zij wijzen erop dat zij al jaren in de financiële problemen zitten. Gedupeerden hebben weinig aan een datum waarop de integrale toets gaat beginnen.

¹³ Idem als voetnoot 12, p. 5.

¹⁴ Regioplan, Evaluatie Uitkeringsregeling Backpay, publicatienummer 18021, 26 juni 2018, p. 5.

¹⁵ Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), Evaluatie onverplichte financiële tegemoetkoming Q-koorts – de betekenis van een gebaar, rapportnummer 2021-0016, 2021, p. 83.

¹⁶ Brief van Nationale ombudsman en Kinderombudsman aan de minister van Justitie en Veiligheid, 13 juli 2022, p. 3.

¹⁷ AnderssonElffersFelix (AEF), Procesevaluatie afhandeling waterschade Zuid-Nederland, 31 januari 2023, p. 51.

Zij willen van de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen weten wanneer zij de definitieve beslissing over hun dossier kunnen verwachten. Zodat ze de kwestie kunnen afsluiten. Ouders vinden dat zij lang genoeg hebben gewacht. Zij willen duidelijkheid".¹⁸

In de Hersteloperatie Kinderopvangtoeslag wordt al vanaf het begin gewaarschuwd voor vertraging in de afwikkeling van schade. De Bestuurlijke Adviesraad Kinderopvangtoeslag (BAK) schrijft in haar advies van 28 juli 2020:

"De adviesraad ziet als een groot risico dat er extra vertraging ontstaat en beloftes niet waargemaakt kunnen worden. Het zou goed zijn om rekening te houden met onvoorziene gebeurtenissen en een zekere mate van flexibiliteit in te bouwen".¹⁹

Soms zijn de wachttijden zo lang dat gedupeerden naar de rechter stappen om de betrokken overheidsinstantie te dwingen een beslissing te nemen op hun verzoek. De Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) ziet dit zelf ook gebeuren en benoemt dit in één van haar voortgangsrapportages:

"De instroom van beroep tegen niet-tijdig beslissen is in de afgelopen periode onveranderd hoog. De meeste beroepen zien nog steeds op de integrale beoordeling, maar in toenemende mate richten beroepen tegen niet-tijdig beslissen zich ook op bezwaar en [de afhandeling van] werkelijke schade".²⁰

Maar het lange wachten speelt in meer hersteltrajecten. De aanleg van de Noord/Zuidlijn in Amsterdam duurde vele jaren langer dan was beoogd. Tijdens de aanleg heeft de onafhankelijke commissie Veerman een rapport uitgebracht waarin zij aangeeft op welke manier de gemeente het vertrouwen van de burger kan terugwinnen. Eén van de maatregelen, die de commissie voorstelt, gaat over de snelheid van schadeafhandeling:

"Versnel de procedures van schadeopneming, schadeherstel en schadevergoeding. Bezie daarbij of de voorschotregeling adequaat is en door de gelaedeerde partijen ook zo wordt gezien. Bezie in hoeverre kleine claims op informele wijze en mogelijk met besparing van kosten van deskundigen en procedures kunnen worden afgewikkeld".²¹

Veel gedupeerden in de provincie Groningen vinden ook dat de schadeafhandeling veel te lang duurt, zo valt te lezen in het adviesrapport van de commissie Verheij over het vergoeden van immateriële schade. De commissie wijst op het effect van dat lange wachten:

"Door het voortslepen van de processen zijn sommigen in de loop der tijd alleen maar bozer, brozer of juist gelatener geworden".²²

¹⁸ Nationale ombudsman, Klacht gegrond, maar geen oplossing. Tweede rapportage monitor klachtbehandeling UHT, rapportnummer 2021/117, 11 oktober 2021, p. 17.

¹⁹ Bestuurlijke Adviesraad Kinderopvangtoeslag (BAK), Adviezen, 28 juli 2020, p. 2.

²⁰ Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT), 14e Voortgangsrapportage Hersteloperatie Toeslagen. Januari – april 2023, 2 juni 2023, p. 14.

²¹ Commissie Veerman, Bouwen aan Verbinding. De Noord/Zuidlijn Amsterdam, 2 juni 2009, p. 28.

²² Adviescommissie Verheij, Iets van erkenning, vergoeding van immateriële schade in Groningen, p. 14.

Een passend bedrag bij het ervaren leed

In veel hersteltrajecten geven gedupeerden aan dat zij het ontvangen bedrag niet vinden passen bij het leed dat zij (hebben) ervaren. Daarbij kijken ze nadrukkelijk wat andere gedupeerden wel of niet krijgen. Naar aanleiding van klachten die de Nationale ombudsman uit Groningen ontvangt, schrijft hij in één van zijn rapporten:

"De strekking van de klachten is vaak dat een gegeven waarvan bewoners vinden dat dit niet relevant zou mogen zijn (zoals datum opmaak schaderapport), maakt dat zij géén of minder schadevergoeding krijgen. Hieraan gerelateerd geven ze ook aan dat zij anders worden behandeld dan naaste burens of buurtgenoten met soortgelijke schades. Wat we vooral veel zien zijn klachten van mensen die een schademelding hebben gedaan voorafgaand aan de introductie van het nieuwe beoordelingskader, waarbij de schade is afgehandeld nadat deze nieuwe regels van kracht werden. Veel bewoners ervaren bovendien de argumentatie in schaderapporten als benedenmaats, onduidelijk en/of onlogisch".²³

Bij de afhandeling van de schade als gevolg van de vuurwerkramp in Enschede is aan die behoefte om een passend bedrag te krijgen wel grotendeels voldaan, concludeert de Commissie onderzoek vuurwerkramp (commissie Oosting):

"Zoals de commissie afleidt uit de reacties van getroffen en belangenverenigingen, worden de tegemoetkomingen op basis van deze regelingen over het algemeen als ruimhartig ervaren. Volgens de commissie moeten de regelingen voor particulieren als zodanig in het algemeen zonder meer als toereikend worden aangemerkt".²⁴

In een ander hersteltraject is het niet gelukt om een bedrag uit te keren dat gedupeerden als passend ervaren. Na evaluatie van de Onverplichte financiële tegemoetkoming Q-koorts blijkt:

"Velen vinden de tegemoetkoming te laag en te laat. Veel getroffen belevens de tegemoetkoming als compensatie of schadeloosstelling, hoewel hij zo niet was bedoeld. Hierdoor zien zij het bedrag van € 15.000 in relatie tot de geleden schade, en dus als niet genoeg".²⁵

Uit diezelfde evaluatie blijkt dat de behoeften van gedupeerden soms op een ander vlak liggen dan alleen een tegemoetkoming. Deze andere behoeften zijn van invloed op de manier waarop de tegemoetkoming ervaren wordt:

"De resultaten suggereren dat als de tegemoetkoming vergezeld was geweest van enige vorm van excuses en erkenning vanuit de overheid dat er fouten zijn gemaakt, het effect op zowel erkenning als 'closure' positiever was uitgevallen. Een tegemoetkoming zonder excuses en erkenning van in hun ogen gemaakte fouten

²³ Nationale ombudsman, Beloftes maken schuld. Klachten over en ontwikkelingen ten aanzien van de gevolgen van de gaswinning in 2022, rapportnummer 2022/192, 22 november 2022, p. 37.

²⁴ Commissie onderzoek vuurwerkramp (commissie Oosting), De vuurwerkramp. Eindrapport Deel III Praktische hulpverlening, 28 februari 2001, p. 191.

²⁵ RIVM, Evaluatie onverplichte financiële tegemoetkoming Q-koorts, p. 3 en 10.

voelt voor veel getroffen en als een 'lege huls'. Een excuus daarentegen geeft de tegemoetkoming volgens hen meer betekenis".²⁶

De Commissie Uitkeringsregeling Chroom-6 Defensie concludeert dat een passend bedrag bieden niet makkelijk is:

"Dit alles brengt de commissie tot de eindconclusie dat de regeling zelf ruimhartig is, maar ook duidelijke grenzen kent: begrensde ruimhartigheid. De wel aanwezige ruimhartigheid blijkt echter te weinig uit het beeld van de uitvoering van de Uitkeringsregeling dat bij de betrokkenen bestaat. Ten dele komt dit doordat over de wijze van toepassing van de regeling niet veel bekend is. Anderszins zou de uitvoeringspraktijk op onderdelen inderdaad soepeler kunnen".²⁷

De Nationale ombudsman en de Kinderombudsman geven in april 2017 het (toen) nieuwe kabinet een aantal uitgangspunten mee voor het bepalen van een passend bedrag voor de gevolgen van de gaswinning in Groningen:

"Beoordeel de schadegevallen vanuit een menselijk en ruimhartig uitgangspunt, heb aandacht voor het gegeven dat een huis voor de bewoner meer waarde heeft dan alleen het financiële aspect en ga uit van vertrouwen in de betrokkene".²⁸

Persoonlijk contact met ruimte voor het eigen verhaal

Een deel van de gedupeerden heeft behoefte aan persoonlijk contact met de betrokken overheidsinstantie om hun eigen verhaal te kunnen vertellen. Veel klachten die de ombudsman ontvangt, gaan over het gebrek aan persoonlijk contact en de onbereikbaarheid van de overheid. Dat blijkt onder meer uit de klachten die de ombudsman ontvangt van mensen uit Groningen:

"Hiernaast heeft de ombudsman meerdere klachten en signalen ontvangen over de formele, juridische houding en processen van het Instituut Mijnbouwschade Groningen. Deze bewoners geven aan dat zij vastlopen in het systeem van het IMG. Bewoners worden vrij snel in het proces van zienswijze, bezwaar en beroep 'gedrukt', maar hierdoor wordt soms voorbijgegaan aan de echte behoefte van bewoners en de signalen die zij hiermee proberen af te geven".²⁹

In meerdere rapporten en adviezen wordt het belang van persoonlijk contact onderstreept. Over de Hersteloperatie Kinderopvangtoeslag schrijft de BAK het volgende:

"De BAK spreekt tot slot waardering uit voor de persoonlijke zaakbehandelaars die bij UHT werken. Zij zijn voor gedupeerde ouders het persoonlijke contactpunt in een bureaucratisch proces. De BAK ziet dat ouders grote waardering hebben voor dit

²⁶ Idem als voetnoot 25, p.10.

²⁷ Commissie Uitkeringsregeling Chroom-6 Defensie (commissie Heerma van Voss), Begrensde ruimhartigheid, november 2022, p. 133.

²⁸ Nationale ombudsman, Een fundament met scheuren. Stop met bouwen op wantrouwen en neem Groningers serieus!, oproep aan het (toen) nieuwe kabinet, 5 april 2017, p. 2.

²⁹ Nationale ombudsman, Beloftes maken schuld, p. 23.

persoonlijke contact en er sterk aan hechten. In de uitvoering van de hersteloperatie vormt het driegesprek tussen ouder, gemeente en persoonlijk zaakbehandelaar een belangrijke stap. De BAK benadrukt nogmaals het belang van dit driegesprek en roept UHT en gemeenten op hiervoor voldoende capaciteit beschikbaar te stellen".³⁰

Het Ouderpanel merkt in juni 2020 ook iets op over het belang van persoonlijk contact in de Hersteloperatie Kinderopvangtoeslag:

"Bij het in kaart brengen van de klantreis is het belangrijk om te benadrukken hoe belangrijk het is dat de persoonlijk begeleider het hele verhaal kent en alles op tafel wordt gelegd. Het begrijpen en horen van iemands persoonlijke situatie is in dit proces ongelooflijk belangrijk. Denk hierbij ook aan de immateriële schade".³¹

Persoonlijk contact met gedupeerden vinden veel partijen heel belangrijk. Uit het onderzoek Regelingen voor collectieve schade blijkt echter het volgende:

"In veel gevallen heeft de overheid geen contact gehad met de slachtoffers of was er wel contact maar werd er onvoldoende geluisterd of voelde men zich niet gezien".³²

Vertrouwen in het verhaal van gedupeerde burger; schade niet tot achter de komma bewijzen

Gedupeerden hebben behoefte aan een overheid die vertrouwt op hun verhaal en ze niet dwingt om de schade 'tot achter de komma' aan te tonen. Veel schaderegelingen in hersteltrajecten lijken te zijn ingericht op basis van wantrouwen. Het juridiseren en het hebben van een wantrouwende houding richting burgers is niet wenselijk. In zijn rapport Verscheurd vertrouwen vraagt de ombudsman hier aandacht voor:

"Vertrouw bewoners. Stop met wantrouwen en breng de kosten van experts en juristen in balans met de vergoedingen die uitgekeerd worden".³³

Bewijzen aanleveren is voor veel gedupeerden lastig. Zij hebben vaak veel stress en hebben in sommige gevallen met meerdere partijen te maken. In het hersteltraject Chroom-6 Defensie is er op gegeven moment rekening gehouden met het feit dat de bewijslast voor gedupeerden te zwaar kan zijn. De commissie Heerma van Voss concludeert dat de regeling in sommige opzichten ruimhartig is omdat gedupeerden geen bewijs hoeven aan te leveren dat zij daadwerkelijk met Chroom-6 hebben gewerkt:

"Ruimer is de regeling omdat de werknemer ten aanzien van de in de Uitkeringsregeling erkende aandoeningen wordt gevrijwaard van de (volledige) bewijslast van het gewerkt hebben met Chroom-6 en van het causaal verband tussen de aandoening en Chroom-6".³⁴

³⁰ BAK, Herstel van vertrouwen: een aanhoudende zorg. Eindadvies BAK, 11 april 2023, p. 6.

³¹ Ouderpanel, Kritieken en Adviezen, 24 juni 2020, p. 1, punt 2.3.2.

³² Christiaan Ruppert, Regelingen voor Collectieve Schade, p. 89.

³³ Nationale ombudsman, Verscheurd vertrouwen, p. 21.

³⁴ Commissie Heerma van Voss, Begrensde Ruimhartigheid, p. 38.

Overheidsinstanties vinden zelf ook dat het belangrijk is vertrouwen te hebben in de burger. In het hersteltraject voor de schadeafhandeling in Groningen doet het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG) voorstellen aan het kabinet om schaderegelingen makkelijker uit te voeren. Het IMG stelt onder meer voor:

"Bij de verdere ontwikkeling van bestaande regelingen waar we op voortbouwen moet in alles telkens meewegen dat het voldoende eenvoudig moet zijn en moet de vraag gesteld worden of het met minder onderzoek en onderbouwing kan. Een bijkomend voordeel daarvan is dat het doorgaans ook meer snelheid in de afhandeling betekent. Daarbij komt nog dat, al is het geen doel op zichzelf, makkelijker ook betekent dat de uitvoeringskosten lager worden".³⁵

Een betrouwbare en betrokken overheid die gevoel van regie over eigen leven teruggeeft

Gedupeerden willen graag een overheidsinstantie zien die betrouwbaar en betrokken is. Zij willen daarnaast het gevoel hebben dat zij de regie hebben over hun eigen leven. Het gevoel van regie is een belangrijk onderdeel van herstel. Op basis van klachten die de Nationale ombudsman uit Groningen ontvangt, merkt hij in zijn rapport *Verscheurd vertrouwen* daarover op:

"De overheid is voor de gedupeerde bij de gaswinning opgesplitst in meerdere instanties: gemeenten, provincies, waterschappen, de Nationaal Coördinator Groningen, het IMG, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Daarnaast wisselen de medewerkers vaak met wie ze te maken hebben waardoor ze steeds opnieuw hun verhaal moeten vertellen. Voor gedupeerden is dit 'bestuurlijke spaghetti'. De regie voor herstel is uitbesteed aan de gedupeerde".³⁶

Een voorbeeld van hoe gedupeerden regie kunnen nemen is door zelf initiatieven te ontplooien die bijdragen aan hun herstel. De betrokken overheidsinstanties kunnen deze initiatieven ondersteunen, zowel financieel als op andere vlakken. Dat dit kan werken blijkt uit het rapport van de commissie Oosting:

"De commissie heeft waardering voor de wijze waarop de gemeente zorg heeft besteed aan het organiseren van de hiervoor genoemde activiteiten van haarzelf en voor haar bijdrage aan de initiatieven van anderen. Daaruit blijkt dat zij zich daadwerkelijk heeft ingespannen om de getroffen bij te staan in de verwerking van hun verdriet. Daarbij heeft de gemeente terecht ook uitdrukkelijk rekening gehouden met de pluriforme samenstelling van de bevolking van de getroffen wijk".³⁷

Ook de UHT ondersteunt initiatieven van gedupeerden en schrijft:

"Conform de motie Paul c.s. wordt momenteel in samenwerking met ouders, kinderen en maatschappelijke organisaties in de praktijk beproefd hoe initiatieven van ouders en kinderen gesteund kunnen worden".³⁸

³⁵ IMG, Groningers boven gas. Voorstellen voor een mildere, menselijkere en makkelijker schadeafhandeling, 23 maart 2023, p. 2.

³⁶ Nationale ombudsman, *Verscheurd vertrouwen*, p. 5.

³⁷ Commissie Oosting, De vuurwerkramp. Eindrapport Deel III Praktische hulpverlening, p. 197-198.

³⁸ UHT, 13e Voortgangsrapportage Hersteloperatie Kinderopvangtoeslag. 4e kwartaal 2022, p. 25.

Veel gedupeerden willen ook graag regie over hun individuele hersteltraject. De UHT is daarom ook gestart met het verkennen van de mogelijkheden voor ouders om hun traject af te sluiten met een vaststellingsovereenkomst, de zogenaamde regieroute VSO.³⁹

Overheidsinstanties kunnen zich ook betrouwbaar tonen door stukken te laten inzien en de gedupeerde met (alle) stappen van het proces mee te laten kijken en regie te geven. Dat dit van belang is, wordt in het rapport van de adviescommissie Verheij benadrukt:

"Uit de gesprekken die we hebben gevoerd met verschillende personen en belangen-groeperingen, kwam een tamelijk eenduidig beeld naar voren. Smartengeld staat niet bovenaan de prioriteitenlijst van de mensen in Groningen. Ze vragen om een vlotte afwikkeling van slepende gevallen, om voortgang in afwikkeling, om één loket, om duidelijkheid, om een overheid die zich betrouwbaar en betrokken toont, die zaken begeleidt, gevoelde problemen oplost en die burgers het gevoel van regie over hun leven en omgeving teruggeeft, en om het herwinnen van een gevoel van zelfbeschikking en perspectief. Ook om gezinnen, buurrelaties en straten die nu onder druk staan, weer een 'sense of normalcy' te geven".⁴⁰

Een overheid die gedane beloftes nakomt

Er zijn gedupeerden die teleurgesteld zijn over het herstel dat overheidsinstanties bieden. Zij hadden meer verwacht. Dit komt onder andere omdat er beloftes zijn gedaan die niet waargemaakt worden. Overheidsinstanties stellen de uitvoering van een hersteltraject en het effect daarvan op gedupeerden te rooskleurig voor. Als het woord "ruimhartig" wordt gebruikt, dan wekt dat verwachtingen bij gedupeerden. Verwachtingen die zo goed als zeker niet waargemaakt kunnen worden.

In sommige hersteltrajecten lijken de beloftes over het herstel wel waargemaakt te zijn. Zoals bij de schadeafhandeling na de vuurwerkramp in Enschede. In haar eindrapport schrijft de commissie Oosting:

"Direct na de ramp stellen de minister-president en de staatssecretaris van Economische Zaken ruimhartige financiële steun aan particulieren en bedrijven in het vooruitzicht".

Verderop in het rapport concludeert zij:

"Zoals de commissie afleidt uit de reacties van getroffen en belangenverenigingen, worden de tegemoetkomingen op basis van deze regelingen over het algemeen als ruimhartig ervaren".⁴¹

Bij de overstromingen in Zuid-Limburg is de ervaring van gedupeerden heel anders. Uit het evaluatieonderzoek naar de schadeafhandeling blijkt:

"In dit onderzoek komt naar voren dat maatschappelijke verwachtingen over compensatie van of tegemoetkoming in geleden schade een grote rol hebben gespeeld

39 UHT, 14e Voortgangsrapportage Hersteloperatie Toeslagen. Januari – april 2023, p.11.

40 Adviescommissie Verheij, Iets van erkenning, vergoeding van immateriële schade in Groningen, p. 14.

41 Commissie Oosting, De vuurwerkramp. Eindrapport Deel III Praktische hulpverlening, p.189 en 191.

in het proces van toepassing van de Wts. Burgers en ondernemers hebben andere beelden (gehad) bij het woord ruimhartig, onder andere ingegeven door uitspraken van bewindslieden tijdens bezoeken aan het rampgebied. Maar in de praktijk bleek niet iedereen geholpen te zijn met de toepassing van de Wts. Ambtenaren die de regelingen moesten opstellen, werden hierdoor klem gezet tussen enerzijds de beperkingen van de Wts en anderzijds de politieke en maatschappelijke wens tot een zo ruimhartig mogelijke tegemoetkoming".⁴²

De Nationale ombudsman zegt over de schadeafhandeling na de overstromingen het volgende:

"De Nationale ombudsman constateert dat bij de afwikkeling van de schade van de watersnoodramp in Zuid-Limburg veel is beloofd, maar te weinig concrete daden en snelheid aan de dag is gelegd. En dat het vertrouwen in de overheid ook daardoor verder onder druk is komen te staan".⁴³

Over het doen van beloftes in Groningen spreekt de ombudsman zich op vergelijkbare wijze uit:

"Wij verwachten dat de overheid terughoudend is met het scheppen van nieuwe verwachtingen als ze niet zeker weet dat ze deze kan waarmaken (bijv. versnelling versterking). Toezeggingen en beloften moeten worden nagekomen en waar dat echt onmogelijk is verwachten wij dat de overheid met de burger in gesprek gaat én met een heldere verklaring en een passend excuus komt".⁴⁴

Duidelijke en eerlijke communicatie en informatieverstrekking

Onduidelijke communicatie en informatieverstrekking is voor gedupeerden vaak een bron van ontevredenheid. Zij willen weten waar ze aan toe zijn en wat ze kunnen verwachten. Dat duidelijke communicatie heel belangrijk is voor gedupeerden, blijkt wel uit de klachten die de Nationale ombudsman ontvangt van gedupeerden van de gaswinning in Groningen. Het ontbreken van (goede) communicatie staat in de top drie van klachten die de ombudsman ontvangt:

"Bewoners klagen dat ze niet geïnformeerd worden en in onwetendheid afwachten wanneer hun woning aan de beurt is voor versterking. Een andere veel voorkomende klacht is dat bewoners te horen hebben gekregen dat ze in een bepaalde maand of periode informatie zullen ontvangen. De beloofde informatie volgt dan niet".⁴⁵

Bij de Noord/Zuidlijn heeft na verloop van tijd een verandering plaatsgevonden in de wijze waarop wordt gecommuniceerd. Met een positief resultaat. Dit gebeurt naar aanleiding van een advies van de commissie Veerman. De commissie schrijft over het belang van duidelijke en eerlijke communicatie het volgende:

⁴² AEF, Procesevaluatie afhandeling waterschade Zuid-Nederland, p. 48.

⁴³ Brief van Nationale ombudsman en Kinderombudsman aan de minister van Justitie en Veiligheid, 13 juli 2022, p. 3.

⁴⁴ Nationale ombudsman, Beloftes maken schuld, p. 38.

⁴⁵ Idem als voetnoot 44, p. 14.

"Men vraagt in de eerste plaats om openheid en betrouwbaarheid van de gegeven informatie. Optimistische, rooskleurige of verhullende informatie doet het project meer kwaad dan goed. De bevolking en de omwonenden willen weten waar ze aan toe zijn: wat er kan gebeuren, hoelang gaat het duren, hoeveel lawaai en hinder kunnen ze verwachten, welke risico's zijn er en welke niet, enzovoorts". [...] "Doel van informatieverstrekking dient te zijn: open, eerlijk en zo volledig mogelijk informeren. Directheid en duidelijkheid hebben de voorkeur boven een zachte verpakking". [...] "Geef bijzondere en toegesneden voorlichting, aanvullend op de algemene communicatie en voorlichting, aan bewoners en omwonenden wanneer deze getroffen kunnen worden door een bijzondere gebeurtenis".⁴⁶

De Nationale ombudsman doet in zijn derde periodieke rapportage over de klachtbehandeling bij de UHT een aantal aanbevelingen om de informatieverstrekking te verbeteren:

"Informeert ouders gedurende het hele hersteltraject over de stand van zaken en de wachttijden in de hersteloperatie. Geef ouders hierbij specifieke en duidelijke informatie, waardoor zij daadwerkelijk weten waar zij staan en wat zij kunnen verwachten. Informeert ouders die een bezwaarschrift hebben ingediend over de stand van zaken. Ook wanneer de UHT de ouders nog geen concrete inschatting over de verdere afhandeling kan geven".⁴⁷

Het is belangrijk om gedupeerden te informeren over hoe lang ze nog moeten wachten en wat ze nog kunnen verwachten. In het evaluatierapport van de Onverplichte financiële tegemoetkoming Q-koorts benadrukt het RIVM hoe belangrijk het is om ook duidelijk te communiceren wat de bedoeling van de overheidsinstantie is met het beschikbaar stellen van een bedrag:

"Als de overheid een onverplichte financiële tegemoetkoming in wil zetten, dient heel duidelijk te worden gemaakt aan de getroffen van het incident of de ramp dat de tegemoetkoming is bedoeld als gebaar en niet als schadevergoeding; maar ook dan ligt een associatie met schadeloosstelling nog op de loer. Communiceer goed waarom gekozen is voor dit eenmalige, voor alle getroffen gelijke bedrag". [...] "Een te ontvangen bedrag wordt namelijk al snel gerelateerd aan zelf of door anderen geleden schade".⁴⁸

Goede begeleiding vanuit de overheid bij de schadeafhandeling

Gedupeerden willen graag goede begeleiding vanuit de overheid bij het traject van schadeafhandeling. Bij voorkeur via één goed toegankelijk loket. De Nationale ombudsman schrijft hierover in zijn rapport uit 2021 over de gevolgen van de gaswinning in Groningen het volgende:

"Toch is de communicatie niet altijd helder en consequent. Dit geldt met name voor bewoners die met meerdere regelingen te maken hebben. Of waarbij meerdere zaken

⁴⁶ Commissie Veerman, Bouwen aan verbinding, p. 27-28.

⁴⁷ Nationale ombudsman, Wachten op herstel, hoe lang nog?. Derde rapportage monitor klachtbehandeling UHT, rapportnummer 2022/122, 1 juli 2022, p. 6.

⁴⁸ RIVM, Evaluatie onverplichte financiële tegemoetkoming Q-koorts, p. 39.

tegelijk lopen. Regelingen zijn vaak niet goed op elkaar afgestemd. Dit komt niet alleen door de hoeveelheid regelingen, maar ook doordat ze niet toegankelijk genoeg zijn. Bewoners hebben te weinig inzicht in procedures, keuzes, beslissingen en normeringen. Ze zitten nog met veel vragen. Bewoners komen er vaak niet doorheen bij de instanties. Ze krijgen bijvoorbeeld geen uitleg waarom hun zienswijze is afgewezen. Zij weten niet op basis waarvan wordt getoetst".⁴⁹

In sommige hersteltrajecten is de begeleiding bij de schadeafhandeling geslaagd. Zo schrijft de commissie Oosting in haar rapport over de begeleiding het volgende:

"De commissie vindt de keuze van het Informatie- en Advies Centrum, opgericht door het ministerie van VWS en de gemeente Enschede, voor de inzet van contactpersonen daarom een goede oplossing: zij kunnen, indien nodig, meer begeleiding bieden aan getroffen en in de zoektocht naar de nodige hulp. Het is immers begrijpelijk dat niet iedere getroffene voldoende in staat is om na een traumatische ervaring als de ramp in Enschede zelf alle praktische zaken te regelen".⁵⁰

De gedupeerden van de overstromingen in Zuid-Limburg hebben een dergelijk centraal punt gemist, blijkt uit de evaluatie van de schadeafhandeling:

"Terwijl gedupeerden vaak emotioneel nog middenin het verwerken van de heftige ramp zaten, moesten zij veelal zelf hun weg vinden naar de verschillende loketten voor vergoeding en tegemoetkoming, en afstemmen met verzekeraar en de schade-expert van RVO. Gedupeerden missen een single point of contact in het web van informatie, loketten en partijen waarin zij zich bevonden".⁵¹

4.3 Samenvatting

Er is veel gezegd en geschreven over wat de behoeften van gedupeerden zijn en hoe overheidsinstanties goed kunnen aansluiten bij die behoeften.

Veel gedupeerden vinden het aanbieden van excuses door de betrokken overheidsinstantie belangrijk voor hun emotionele herstel. Of het effect heeft, hangt af van wie, wanneer en op welke manier excuses aanbiedt. Gedupeerden willen dat hun verhaal wordt gehoord en serieus genomen. Dat er recht wordt gedaan aan hun ervaringen.

Overheidsinstanties moeten, ondanks soms grote aantallen gedupeerden, zoveel mogelijk een persoonlijke benadering hanteren om aan te sluiten bij de behoeften van gedupeerden. Het bieden van een luisterend oor en inspelen op wat nodig en wenselijk is, is essentieel. Maar ook het geven van duidelijkheid over wat wel en niet mogelijk is en het nakomen van beloftes is cruciaal.

Het regelen van de financiële kant alleen is niet voldoende. Er is ook aandacht nodig voor emotioneel herstel. Voor genoegdoening en erkenning is het ter beschikking stellen van een bedrag een manier die werkt. Zolang het bedrag in verhouding staat tot het ervaren leed. Overheidsinstanties moeten kiezen voor een aanpak waarbij de financiële kant en

49 Nationale ombudsman, Verscheurd vertrouwen, p. 16.

50 Commissie Oosting, De vuurwerkramp. Eindrapport Deel III Praktische hulpverlening, p. 205.

51 AEF, Procesevaluatie afhandeling waterschade Zuid-Nederland, p.48.

de emotionele kant op elkaar aansluiten. Het bieden van collectief herstel is een manier die kan werken als er sprake is van grote aantallen gedupeerden.

Hoewel de hersteltrajecten heel verschillend zijn, is de verbindende factor dat de behoeften van gedupeerden vergelijkbaar zijn. En dit zal in de toekomst niet anders zijn.

5. Hoe gaan overheidsinstanties om met de behoeften van gedupeerden?

5.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk heeft de Nationale ombudsman beschreven wat de belangrijkste behoeften van gedupeerden zijn en wat daarover is gezegd en geschreven.

De ombudsman heeft overheidsinstanties gevraagd hoe zij bij het opzetten en uitvoeren van hersteltrajecten omgaan met de behoeften van gedupeerden. En of de overheidsinstanties en onafhankelijke experts belemmeringen zien om aan te sluiten bij die behoeften.

In alle gesprekken die de ombudsman heeft gevoerd, geven zowel de overheidsinstanties (beleidsmakers en uitvoerders) als de experts aan dat hersteltrajecten worden opgezet en uitgevoerd in een complex speelveld. Een speelveld met veel verschillende spelers, die allemaal een andere rol, andere belangen en andere overwegingen hebben. Er zijn bestuurders die eindverantwoordelijk zijn voor het hersteltraject, er zijn beleidsmakers en uitvoerders en soms ook commerciële partijen zoals verzekeraars. En natuurlijk degenen om wie het allemaal draait; de gedupeerden en hun belangenorganisaties. Hoewel de onderzochte hersteltrajecten heel verschillend zijn, noemen de overheidsinstanties en experts vaak dezelfde punten die bepalen of de opzet en uitvoering van een hersteltraject wel of niet aansluit bij de behoeften van gedupeerden.

5.2 Beloftes en verwachtingen

Overheidsinstanties en experts vertellen dat verantwoordelijke bestuurders en ook beleidsmakers het oplossen van de ontstane situatie vaak te rooskleurig inschatten. Dit leidt ertoe dat, met name, bestuurders te snel beloftes doen aan gedupeerden. Beloftes die door de beleidsmakers en de uitvoerders vaak niet kunnen worden waargemaakt, maar wel verwachtingen wekken bij de gedupeerden. Beleidsmakers en uitvoerders vinden dat ze door die beloftes met een onmogelijke taak worden belast en de kans op teleurstelling bij gedupeerden groot is.

Experts merken op dat met name verantwoordelijke bestuurders de minder prettige boodschap niet met de buitenwereld delen of met een zachte boodschap openbaar maken. Zaken worden vaak positiever *'geframed'*. Beloftes worden soms ook gedaan vanwege de politieke druk, denken experts. Het valt beleidsmakers en uitvoerders op dat bestuurders vaak vertellen dat de overheid er alles aan doet om gedupeerden te helpen en wel zo snel mogelijk. De woorden die worden gebruikt bij het doen van een belofte zijn van grote invloed, geven overheidsinstanties en experts aan. Het is bepalend voor wat gedupeerden verwachten dat een overheidsinstantie aan herstel gaat bieden. Een term als *'ruimhartig compenseren'* kan vanuit juridisch oogpunt wellicht ruimhartig zijn, maar een gedupeerde verstaat onder ruimhartig iets heel anders.

Het doen van dit soort beloftes kan averechts werken. Na verloop van tijd blijkt dan dat het afhandelen van de schade toch veel langer duurt of dat de compensatie toch niet zo ruimhartig is als gedupeerden verwachten. Een expert zegt daarover:

"Als gedupeerden merken dat vooraf opgewekte verwachtingen niet worden waargemaakt, dan zullen zij eerder denken 'als ik de overheid op deze belangrijke

punten niet kan vertrouwen, waarom zou ik andere boodschappen die de overheid aan mij kwijt wil wel geloven?"

Overheidsinstanties en experts denken dat het doen van beloftes ook deels verklaard kan worden door de verschillende rollen die partijen in een hersteltraject hebben. Er zit nu eenmaal afstand tussen degene die bestuurlijk verantwoordelijk is en de beleidsmakers en ook weer tussen de beleidsmakers en de uitvoerders. De haalbaarheid van een belofte wordt vaak niet op voorhand getoetst. Een uitvoerder geeft aan dat een bestuurder alleen een belofte zou moeten doen als het zeker is dat de uitvoerder in staat is om die belofte waar te maken.

Een aantal overheidsinstanties vertelt dat soms ook het 'schuldgevoel' een rol speelt bij het doen van beloftes of het willen voldoen aan zoveel mogelijk verwachtingen. Het 'schuldgevoel' bij een overheidsinstantie moet er in sommige trajecten ook zijn, als de overheidsinstantie verantwoordelijk is voor het ontstaan van de schade. Maar, zo benadrukken overheidsinstanties en experts, dit leidt ook tot druk van buitenaf om toezeggingen te doen en bestaande regelingen uit te breiden of nieuwe regelingen toe te voegen. Dit om toch maar zoveel mogelijk gedupeerden tegemoet te komen. Een uitvoerder merkt op:

"In sommige gevallen komt een overheidsinstantie er misschien gewoon niet uit. Ook dat moet eerlijk worden gecommuniceerd. De overheid kan niet alles oplossen. Het laten zien welke dilemma's er spelen, het realisme aanbrengen in hersteltrajecten is belangrijk".

Overheidsinstanties en experts geven aan dat 'de overheid' het in de ogen van 'de buitenwereld' niet snel goed kan doen. Ook al handelen overheidsinstanties vanuit goede bedoelingen. Een overheidsinstantie vertelt uit eigen ervaring:

"Er is bij alle partijen (overheid en burgers) een wens om gedupeerden ruimhartig te compenseren, maar in bijvoorbeeld de media en de politiek is er ook veel focus op mogelijk of aangetoond misbruik van regelingen. Als daar voorbeelden van zijn dan worden die flink uitvergroot. Dat maakt dat je als overheidsinstantie in een spagaat terechtkomt. Je kunt als eindverantwoordelijke makkelijk afgerekend worden op de dingen die niet goed gaan".

In veel van de hersteltrajecten, die de ombudsman heeft onderzocht, is geen sprake van een homogene groep gedupeerden met dezelfde behoeften en belangen. Als de groep gedupeerden groot is, zoals bijvoorbeeld in de Hersteloperatie Kinderopvangtoeslag en de gevolgen van gaswinning in Groningen, dan bestaat de totale groep van gedupeerden weer uit subgroepen met hun eigen belangen, behoeften, gedachten, meningen en visies. Overheidsinstanties zien dat een subgroep wellicht hetzelfde belang heeft, maar dat ieder individu binnen die subgroep ook weer zijn eigen behoeften heeft. Overheidsinstanties vertellen dat bijvoorbeeld de ene gedupeerde een voortvarende afhandeling van zijn zaak wil en de andere gedupeerde een zorgvuldige behandeling waarbij alles tot in de puntjes wordt uitgezocht.

De verschillende behoeften staan regelmatig met elkaar op gespannen voet. Bovendien zijn er ook gedupeerden die zich niet melden. Dat maakt het, volgens overheids-

instanties, lastig om in een hersteltraject alle gedupeerden het gevoel te geven dat er aandacht is voor hun behoeften en dat er aan hun verwachtingen kan worden voldaan. Hersteltrajecten worden hierdoor steeds ingewikkelder gemaakt en duren als gevolg daarvan eindeloos lang. In dat kader waarschuwt de Raad van State in de Beschouwing bij haar jaarverslag voor overcompensatie:

"Overheidskeuzes zullen en kunnen nooit iedereen tevreden stellen. Er zullen altijd situaties blijven bestaan die als individueel onrecht worden ervaren en die de overheid niet kan herstellen of verhelpen. Ook zal beleid dat als gevolg van nieuwe inzichten is gewijzigd, vaak de vraag oproepen of daartoe niet eerder had moeten worden overgegaan. Dat betekent echter nog niet dat zulke op zichzelf te begrijpen gevoelens altijd moeten leiden tot onverplichte tegemoetkomingen of 'compensaties'. Ook dat schept immers verwachtingen en is op de lange duur niet vol te houden. De overheid kan niet ieder leed of ongenoegen in de samenleving dragen. Bovendien legt zo'n compensatiecultuur een groot beslag op de financiële en personele slagklacht van de overheid".⁵²

Over het voldoen aan de verwachtingen van gedupeerden merkt een uitvoerder op dat er ook omstandigheden meespelen waar overheidsinstanties geen invloed op hebben. Zoals het tekort aan bouwmaterialen als gevolg van de coronapandemie, waardoor schade niet hersteld kan worden en de hoogte van de geleden schade dus ook niet duidelijk is. Experts geven aan dat het daarom van groot belang is wat overheidsinstanties communiceren als zij de verwachtingen van gedupeerden willen managen.

In één van de onderzochte hersteltrajecten hadden (bijna) alle gedupeerden het gevoel dat aan de gewekte verwachtingen tegemoet is gekomen. Volgens experts komt dit omdat er bij de uitvoering van de schaderegelingen in dat traject ruimte was om tot een oplossing te komen waar de algemene regels in eerste instantie tot een afwijzing hebben geleid.

5.3 (Tijds)druk

Overheidsinstanties en experts merken op dat er vaak te snel gestart wordt met het opzetten en uitvoeren van een hersteltraject. Overheidsinstanties schieten in de actiemodus vanaf het moment dat de acute fase van een ramp voorbij is of vanaf het moment dat de overheidsinstantie aankondigt dat zij onjuist heeft gehandeld en herstel gaat bieden. In geval van een ramp moet men direct in actie komen. Maar, zo geven uitvoerders en experts aan, die hulp moet zich richten op het ontzorgen van gedupeerden. Als de acute fase van een ramp voorbij is, dan komt de nafase waarin het herstel geregeld moet worden.

Volgens overheidsinstanties en experts wordt meestal te weinig tijd genomen om de opzet en de uitvoering van een hersteltraject goed uit te denken. Overheidsinstanties laten weten dat zij soms zichzelf die druk opleggen, maar dat die druk ook wordt opgelegd vanuit de politiek, de media en de maatschappij. Een uitvoerder zegt daarover:

"De landelijke politieke arena is erg bepalend voor de snelheid van het nemen van maatregelen zonder dat de doelen helder zijn".

⁵² Raad van State, Beschouwing bij Jaarverslag 2022, p. 2 en 11.

De experts bevestigen dat het goed uitdenken van een hersteltraject vanwege de druk die er op een overheidsinstantie ligt lastig kan zijn. Maar, zo geven ze aan, de fundamentele keuzes die aan het begin gemaakt worden over de opzet en de uitvoering van een hersteltraject kunnen later vaak moeilijk gewijzigd worden. Over die fundamentele keuzes moet vooraf goed nagedacht worden. Een uitvoerder merkt echter op:

"De politiek is heel richtinggevend over hoe de uitvoering zou moeten verlopen".

Experts geven aan dat het goed zou zijn als overheidsinstanties op voorhand verschillende scenario's uitdenken die zich kunnen voordoen in een hersteltraject en bij voorkeur al 'proefdraaien' voordat er sprake is van een start met een hersteltraject. Dat ligt in situaties waar het ontstaan van schade al te voorzien is, zoals bij infrastructurele projecten, wellicht meer voor de hand om te doen, voegt een expert toe. Een andere expert stelt dat overheidsinstanties aan het begin "wat langer op de handen" moeten blijven zitten. En dat overheidsinstanties die tijd moeten gebruiken om de huidige situatie goed in kaart te brengen en onderzoek te doen naar eerdere ervaringen om zo eventuele knelpunten aan het begin aan te pakken. Het komt namelijk in veel hersteltrajecten voor dat er aanvullende schaderegelingen moeten worden opgesteld en dat er iedere keer weer extra geld voor de uitvoering van het hersteltraject nodig is. Dat is soms niet te voorkomen, maar vaak genoeg ook wel, stellen uitvoerders en experts.

5.4 Bepalen van een doel

Zowel overheidsinstanties als experts geven aan dat de richting van een hersteltraject grotendeels wordt bepaald door de keuzes die aan het begin zijn gemaakt. Zij vinden het belangrijk dat de 'herstelorganisatie' wendbaar blijft. Met name in hersteltrajecten met veel gedupeerden is het belangrijk om de koers te kunnen bijstellen.

In bijna alle onderzochte hersteltrajecten zijn gaandeweg het traject wijzigingen in de opzet of uitvoering doorgevoerd. Overheidsinstanties bevestigen dat hersteltrajecten regelmatig worden bijgesteld op basis van (steeds weer) nieuwe ontwikkelingen die zich voordoen. Dat bijstellen hoeft op zich niet negatief te zijn, zegt een uitvoerder. Niet alle situaties zijn immers voor de start van een hersteltraject te voorzien, en door het bijstellen van het traject kan alsnog aan situaties die buiten de oorspronkelijke regeling vallen tegemoet worden gekomen. De uitvoerder geeft aan dat dit in een bepaald hersteltraject het nodige heeft opgeleverd voor gedupeerden die anders buiten de boot waren gevallen.

Overheidsinstanties en experts benadrukken dat hersteltrajecten dynamische trajecten zijn. Er zijn steeds weer nieuwe ontwikkelingen en daar moeten overheidsinstanties op inspelen. Een expert zegt daarover:

"In de loop van een hersteltraject moeten ook weer nieuwe hersteltrajecten worden ontworpen, samen met de gedupeerden, die waarschijnlijk niet dezelfde zijn als degenen die aan het begin van het hersteltraject in beeld waren. Op die continue betrokkenheid op dit punt moeten overheidsinstanties zich voorbereiden".

Het steeds uitbreiden van regelingen en aanpassen van werkprocessen zet de uitvoering van een hersteltraject wel onder druk, merken overheidsinstanties op. En het leidt er vaak toe dat de behandelingsduur langer wordt en bij gedupeerden voor meer onduidelijkheid zorgt. De grote aantallen vragen die bijvoorbeeld vanuit de Tweede Kamer worden

gesteld, zijn onmiskenbaar van invloed op de uitvoering van hersteltrajecten, zo geven overheidsinstanties en experts aan.

Overheidsinstanties kiezen meestal alleen voor een fundamenteel andere aanpak in een hersteltraject als er sprake is van grote druk vanuit de politiek en de maatschappij en het hersteltraject dreigt vast te lopen. Wanneer er opeens op een andere manier moet worden gewerkt dan brengt dat vaak grote uitdagingen voor de uitvoering met zich mee, zeggen beleidsmakers en uitvoerders.

Een expert stelt dat veel overheidsinstanties van tevoren geen beeld hebben van wat zij willen bereiken met het hersteltraject en hoe zij dat willen bereiken. En dat overheidsinstanties ook niet of nauwelijks van tevoren nadenken hoe ze de relatie met de gedupeerden willen vormgeven tijdens het hersteltraject. Willen ze gedupeerden zelf laten kiezen welke vorm van herstel nodig is of willen ze alle gedupeerden een persoonlijke benadering bieden? De expert vindt dat overheidsinstanties hier keuzes in moeten maken.

Na het maken van die keuzes moeten het doel en de gewenste relatie te allen tijde leidend zijn. En niet aan de kant moeten worden geschoven vanwege andere belangen, zoals het controleren van de uitgaven. Op die manier zorgen overheidsinstanties, volgens de expert, ervoor dat hersteltrajecten niet verzanden in iets anders dan hoe het oorspronkelijk bedoeld was. Het ontbreken van een duidelijk doel verklaart volgens de expert waarom hersteltrajecten soms eindeloos duren. Een beleidsmaker is het daar mee eens en voegt toe:

"Neem eerst tijd om een regeling te bedenken (als deze tijd er is) en laat dit organisch groeien. Begin met een klein besluit; er hoeft niet meteen een wet te liggen".

Ook andere experts geven aan dat het kiezen van een duidelijk doel en hoe de overheid dat wil bereiken juist zo belangrijk is vanwege de vele verschillende behoeften van gedupeerden. Zij vinden dat het maken van deze keuzes niets afdoet aan de mogelijkheid om als 'herstelorganisatie' wendbaar en flexibel te blijven. Het vereist wel een constante reflectie op het eigen functioneren tijdens het hersteltraject. De experts merken op dat overheidsinstanties opvallend weinig gebruikmaken van collectieve regelingen om grote groepen gedupeerden herstel te bieden. Volgens de experts kan collectief herstel heel goed werken voor gedupeerden en het is vaak goed uitvoerbaar. Het doet geen recht aan alle individuele situaties, maar er is wel meer aandacht voor de erkenning van het leed, vinden ze. Een overheidsinstantie heeft daar ervaring mee en geeft aan:

"Tegelijk met het opstellen van een compensatieregeling voor individuele gevallen hebben wij ook subsidies beschikbaar gesteld voor belangenorganisaties van gedupeerden. Deze subsidies konden de belangenorganisaties gebruiken om hun dienstverlening aan gedupeerden te verbeteren".

Een aantal experts vraagt zich nog af waarom overheidsinstanties in hersteltrajecten eigenlijk niet gebruikmaken van de ervaringen die zijn opgedaan met letselschadebehandeling en de afwikkeling van massaschades.

5.5 Werken vanuit bestaande ICT-systemen en werkprocessen

Overheidsinstanties laten weten dat zij voor de uitvoering van hersteltrajecten meestal gebruikmaken van de werkprocessen en ICT-systemen, die ook worden gebruikt voor het uitvoeren van het reguliere werk. Uit het onderzoek van de ombudsman blijkt dat overheidsinstanties de uitvoering van hersteltrajecten, op een enkele keer na, niet uitbesteden aan een organisatie buiten de overheid. Experts merken op dat het op zich geen probleem hoeft te zijn om vanuit een bestaande structuur te werken. Het wordt wel een probleem als overheidsinstanties moeten werken met ICT-systemen die niet goed op elkaar aansluiten of sterk verouderd zijn. Dit leidt bij het uitvoeren van het reguliere werk al tot uitvoeringsproblemen en dus ook bij het uitvoeren van een hersteltraject.

Een overheidsinstantie, vertelt dat zij bewust heeft gekozen om het hersteltraject uit te voeren vanuit de eigen ICT-systemen. Deze systemen bevatten namelijk de informatie die nodig is om de juiste tegemoetkoming of compensatie te bieden. De overheidsinstantie beaamt dat gedupeerden daar wel last van ondervinden. Vanwege de tekortkomingen in de ICT-systemen kost het heel veel tijd om in kaart te brengen wie er gedupeerd is. En is het niet goed in de systemen te achterhalen in welke mate iemand schade heeft geleden. Het gevolg is dat de gedupeerden zelf aanvullende informatie moeten aanleveren bij de overheidsinstantie. Het gaat dan vaak om bewijsstukken van jaren geleden. Dat leidt tot vertraging in de afhandeling van de schade.

Experts merken op dat ICT-systemen en werkprocessen die geschikt zijn voor het reguliere werk niet per se geschikt zijn voor het uitvoeren van een hersteltraject. Althans vaak onvoldoende aansluiten bij wat gedupeerden verwachten van een overheidsinstantie die een hersteltraject uitvoert. Zoals een voortvarende afwikkeling van de schade, een duidelijk en simpel proces en vertrouwen in het verhaal van de gedupeerde burger.

5.6 Sturen op verantwoording en controle

Overheidsinstanties geven aan dat ze moeten kunnen uitleggen waar ons belastinggeld aan wordt uitgegeven. Om die reden moeten ze de uitgaven die in het kader van een hersteltraject worden gedaan, kunnen verantwoorden. Daarnaast moet het ook controleerbaar zijn. Zowel overheidsinstanties als experts vinden dat het werken vanuit de bestaande structuur een belemmering kan vormen als het gaat om het bieden van herstel aan gedupeerden. Een expert verwoordt dit als volgt:

"Bureaucratische organisaties maken bureaucratische keuzes. Dat is geen onwil, ze kunnen bijna niet anders. In hersteltrajecten die door de overheid zijn uitgedacht komen steeds dezelfde kritiekpunten terug: te juridisch, te traag, niet responsief, te veel op de controle gericht, alles tot achter de komma moeten aantonen en weinig flexibel. Maar de burger of ondernemer die gedupeerd is, vraagt om een responsieve, actieve en pragmatische overheid".

Een beleidsmaker voegt daaraan toe:

"Schaderegelingen worden opgesteld door juristen en accountants, maar ook uitvoerders denken en werken soms te bureaucratisch".

Enkele overheidsinstanties vertellen dat het afleggen van verantwoording over gedane uitgaven soms heel ver gaat. Ze moeten hun (financiële) keuzes soms gedetailleerd aan

de 'accountants binnen de overheid' verantwoorden. Ze geven aan dat dit samenhangt met de controlerende taak van bijvoorbeeld een gemeenteraad of de Tweede Kamer die vragen kan stellen over hoe het geld is besteed. Overheidsinstanties moeten deze vragen kunnen beantwoorden. Zij merken dat in het politieke debat de angst voor fraude, precedentwerking en overcompensatie een belangrijke rol speelt. Als gevolg daarvan spelen controle en verantwoording afleggen in hersteltrajecten een grote rol. Overheidsinstanties en experts bevestigen dat dit vaak leidt tot een bureaucratisch en juridisch ingericht proces. Met hoge uitvoeringskosten als gevolg.

Juist over de bureaucratie en de juridisering in hersteltrajecten wordt door gedupeerden veel geklaagd. Een expert zegt daarover:

"In het herstelproces willen de gedupeerden niet meer dezelfde juridische kwesties over zich heen krijgen waar zij in eerste instantie het slachtoffer van werden. Zij willen een andere overheid zien met een andere attitude".

Beleidsmakers, uitvoerders en experts zien ook dat in hersteltrajecten waar de schade 'tot achter de komma' moet worden aangetoond bij gedupeerden het gevoel ontstaat dat de overheidsinstantie hen niet vertrouwt.

De overheidsinstanties benadrukken dat het per hersteltraject verschilt in welke mate gedupeerden zich moeten verantwoorden om hun schade vergoed te krijgen. Een expert vertelt over een hersteltraject waarin gedupeerden konden aangeven wat ze nodig hadden en dat het dan meteen werd geregeld. Een uitvoerder voegt daaraan toe dat in een ander hersteltraject gedupeerden alleen aannemelijk hoeven te maken dat de schade door een bepaalde oorzaak is ontstaan. Ze hoeven het niet te bewijzen en dus ook niet bang te zijn voor een lang juridisch traject. Gedupeerden worden daarmee ontzorgd. Uiteraard wel binnen een van tevoren vastgesteld financieel kader.

In weer een ander hersteltraject moeten gedupeerden juist precies uitleggen wat er is gebeurd, welke schade er is geleden en hoe hoog die schade is. De overheidsinstantie bevestigt dat sommige gedupeerden dit niet kunnen uitleggen. Het risico bestaat dat deze gedupeerden (opnieuw) het gevoel krijgen dat de overheid hen niet vertrouwt en er alles aan doet om zo min mogelijk geld uit te keren. Overheidsinstanties benadrukken dat er in alle hersteltrajecten ook gedupeerden zijn die juist willen dat alles tot achter de komma wordt uitgezocht. Pas dan is er voor hen sprake van volledig herstel. Het is een uitdaging om bij het uitvoeren van een hersteltraject zowel zorgvuldig als voortvarend te werken, vertellen overheidsinstanties. Dit gaat in de praktijk vaak moeilijk samen.

Het zijn niet alleen de gedupeerden die zich moeten verantwoorden om een tegemoetkoming of compensatie te krijgen. Uitvoerders geven aan dat ook zij de kosten die ze hebben gemaakt moeten verantwoorden; aan de verantwoordelijke bestuurders en beleidsmakers. Ze hebben daar begrip voor, want het gaat immers om belastinggeld. Wel merken zij op dat hoe gedetailleerder de gemaakte uitvoeringskosten verantwoord moeten worden, hoe meer dat alle betrokken overheidsinstanties belast. Het brengt vaak een complex administratief proces op gang, waar alle betrokken instanties mee te maken krijgen. Dat brengt hoge uitvoeringskosten met zich mee.

De uitvoerders vertellen dat het sturen op verantwoording en controle ook bij hun medewerkers tot ontevredenheid leidt. In de uitvoeringspraktijk leidt dat tot extra controles van het werk van medewerkers. Een expert geeft als voorbeeld een hersteltraject waarin het werk van één uitvoerende professional door vier collega's wordt gecontroleerd.

Volgens de uitvoerders kunnen hun medewerkers door de nadruk die er ligt op controle onvoldoende aansluiten bij de behoeften van gedupeerden. Of ze durven het niet.

Meerdere overheidsinstanties en experts vinden dat er veel geld wordt uitgetrokken voor de uitvoering van hersteltrajecten. Het uitgangspunt lijkt vaak te zijn dat iedere gedupeerde (precies) moet krijgen waar hij of zij recht op heeft. Zij denken dat het beschikbaar stellen van een 'grote zak geld', waarmee de uitvoerders naar eigen inzicht gedupeerden kunnen helpen, best goed kan werken. Uitvoerders en experts stellen dat bestuurders en beleidsmakers dan de uitgaven steekproefsgewijs kunnen controleren om toch een vinger aan de pols te houden. Zij verwachten dat deze aanpak veel minder tijdrovend is en dat de uitvoeringskosten van een hersteltraject veel lager zullen zijn.

5.7 De uitvoering: inbreng en mandaat

Overheidsinstanties vertellen, en de experts zien dit ook, dat er in veel hersteltrajecten sprake is van een *top-down* benadering. Beleidsmakers geven aan dat de verantwoordelijke bestuurders vaak te weinig aansluiting hebben met hun werkveld. Dat kan leiden tot situaties waarin een bestuurder een belofte doet aan gedupeerden, die vervolgens onmogelijk door de beleidsmakers omgezet kan worden in beleid. Daarnaast merken uitvoerders op hun beurt dat zij te weinig door beleidsmakers worden betrokken bij het opzetten van hersteltrajecten. Zij vinden dat de beleidsmakers vaak bepalen hoe de uitvoering van het herstel moet worden vormgegeven, terwijl zij niet gevraagd zijn of het uitvoerbaar is.

Een expert meent dat het *top-down* regelen van hersteltrajecten niet zozeer gebeurt omdat bestuurders en beleidsmakers bang zijn dat de uitvoeringskosten te hoog worden. Als voorbeeld vertelt de expert over een hersteltraject waarin de bestuurders en beleidsmakers ook bepalend zijn op onderdelen die over de emotionele kant van herstel gaan. Het lijkt, volgens de expert, een automatisme van bestuurders en beleidsmakers om op alle onderdelen van herstel *top-down* te bepalen wat gedupeerden nodig hebben. De behoefte aan algehele controle bij overheidsinstanties is groot.

De uitvoerders en enkele experts zijn het erover eens dat bij het ontwerpen van hersteltrajecten meer de *bottom-up* benadering moet worden gehanteerd. Uitvoerders staan dicht bij de gedupeerden en weten beter weten wat er speelt. Een expert stelt dat de 'beleidspiramide' omgedraaid moet worden:

"De bestuurders en de beleidsmakers moeten aan de uitvoerders vragen 'wat heb je nodig om het hersteltraject goed te kunnen uitvoeren?'. En de uitvoerders kunnen aan gedupeerden vragen 'wat hebben jullie nodig om tot een goed herstel tekomen?'. Dit betekent niet per se 'u vraagt, wij draaien' maar het kan gedupeerden en overheidsinstanties wel dicht bij elkaar brengen in een hersteltraject".

Een beleidsmaker kan zich hierin vinden:

"Rekening houden met de behoeften van gedupeerden kan nooit zonder te spreken met uitvoeringsinstanties".

Experts zien ook een rol voor de uitvoerders zelf. In veel hersteltrajecten durven uitvoerders nog te weinig ruimte te nemen om bestuurders en beleidsmakers te laten weten hoe zij erover denken. Een expert zegt daarover:

"De uitvoering volgt vaak de beleidsbeslissingen en de loyaliteit naar boven is vaak groot".

Enkele uitvoerders en experts merken op dat, naast het zorgen voor meer inbreng bij de opzet van hersteltrajecten, het goed zou zijn als uitvoerders ook meer mandaat krijgen. Mandaat om binnen een ruim financieel kader herstel te bieden. Dat betekent volgens de uitvoerders en experts dat de bestuurders en beleidsmakers minder de nadruk moeten leggen op het controleren van iedere beslissing die in de uitvoering wordt gemaakt. Zij stellen dat dit ook zorgt voor minder druk op de gedupeerden om zich op alle punten te verantwoorden.

Beleidsmakers erkennen dat in veel hersteltrajecten de uitvoerders weinig ruimte krijgen om een eigen invulling te geven aan het bieden van herstel. De medewerkers in de uitvoering zijn vaak gebonden aan, soms strikte, wetgeving en beleidsregels waarbinnen zij hun taak moeten uitvoeren. En als er wel ruimte is om zelf invulling te geven aan het herstel, dan durven ze die ruimte niet te nemen. Volgens uitvoerders en experts moeten de leidinggevenden in de uitvoering hun medewerkers erop wijzen dat ze die ruimte mogen gebruiken en daarin steunen. Daarvoor is het wel belangrijk dat deze leidinggevenden op de hoogte zijn van de knellende situaties die spelen in de dossiers van hun medewerkers. Dit is vaak niet het geval.⁵³ Een beleidsmaker vertelt dat medewerkers in de uitvoering van een bepaald hersteltraject een bedrag vrij mogen besteden om gedupeerden te helpen. Maar dat deze aanpak echt nog wel een uitzondering is.

Overheidsinstanties en experts zien dat in een aantal hersteltrajecten het geven van meer mandaat kan leiden tot een snelle en goede afwikkeling van de schade of tot een meer persoonlijke benadering van gedupeerden. Binnen een vooraf vastgesteld financieel kader. En zonder de bestaande ICT-systemen en werkprocessen volledig overboord te gooien. Over het gebruikmaken van de beschikbare ruimte merken beleidsmakers op dat uitvoerders vaak zelf aangeven dat ze een kader willen. Uitvoerders bevestigen dat zij houvast willen zodat ze weten wat ze gedupeerden wel en niet kunnen bieden. Experts en beleidsmakers zeggen dat de behoefte aan een duidelijk kader met name speelt als de uitvoerders niet gewend zijn aan het bieden van herstel. Een expert licht dit als volgt toe:

"Het ging eerst vooral om het strenger optreden tegen fraude vanuit een strenge organisatie. Vervolgens gaat er iets mis en nu moet er gerepareerd worden met dezelfde mensen die eerst juist streng moesten optreden tegen fraudeurs".

Een beleidsmaker bevestigt dit:

"Het is belangrijk om goed na te denken wie je betreft bij de uitvoering van een hersteltraject. Er zijn medewerkers in de uitvoering die gewend zijn om zeer zorgvuldig te zijn met het verstrekken van geld. Zij kregen nu opeens een blanco cheque. Dat levert gedoe op in de hoofden van deze medewerkers. De gedupeerde burger komt met behoeften waarvan de beleidsmakers hebben gezegd dat het goed is, maar dit past niet in denkwereld van sommige medewerkers in de uitvoering".

⁵³ Dit blijkt onder meer uit het onderzoek van de Hogeschool van Amsterdam, Hogeschool Utrecht, Universiteit Utrecht, Departement Bestuurs- en Organisationswetenschap, Knellende mechanismen: het signaleren, agenderen en opvolgen van knellende mechanismen in de gemeenten Amsterdam, Almere en Utrecht, Eindrapport 2023, p. 3.

Enkele experts vinden dat overheidsinstanties ook kunnen nadenken over het uitbesteden van de uitvoering. De overheidsinstantie is dan bijvoorbeeld nog wel verantwoordelijk voor het aanbieden van excuses en het erkennen van het aangedane leed, maar de uitvoering ligt bij partijen die minder bureaucratisch zijn en min of meer 'carte blanche' krijgen om op hun eigen manier herstel te bieden, zeggen sommige experts.

5.8 Samenvatting

Het is voor overheidsinstanties geen eenvoudige taak om een hersteltraject op te zetten en uit te voeren. Zij moeten vaak opereren in een complex speelveld met andere overheidsinstanties en hebben soms te maken met grote aantallen gedupeerden, die verschillende behoeften hebben. Er zijn echter knelpunten in de werkwijze van overheidsinstanties die ervoor zorgen dat het moeilijk is om aan te sluiten bij de behoeften van gedupeerden.

Bestuurders doen regelmatig beloftes aan gedupeerden die door de beleidsmakers en de uitvoerders niet waargemaakt kunnen worden. Het gebrek aan onderlinge afstemming en de (tijds)druk die overheidsinstanties zichzelf opleggen of die vanaf buitenaf wordt opgelegd, vergroten de kans op het doen van onrealistische beloftes. Het niet voldoen aan de gewekte verwachtingen leidt tot onvrede en teleurstelling bij gedupeerden.

Overheidsinstanties starten vaak met het opzetten en uitvoeren van een hersteltraject zonder vooraf goed na te denken welk doel zij willen bereiken. Willen ze het vertrouwen herstellen bij gedupeerden of juist alle schade compenseren of beiden?

Overheidsinstanties denken ook nauwelijks na hoe zij de relatie met de gedupeerden moeten vormgeven. Willen ze bijvoorbeeld persoonlijk contact voor iedereen mogelijk maken of gedupeerden keuzevrijheid bieden over welke vorm van herstel ze wensen?

Hersteltrajecten worden vaak uitgevoerd vanuit de bestaande ICT-systemen en werkprocessen. Overheidsinstanties vragen zich te weinig af of deze structuur wel geschikt is voor het bieden van herstel. Of hoe ze binnen die structuur toch kunnen aansluiten bij de behoeften van gedupeerden. Bestuurders en beleidsmakers betrekken de uitvoerders nauwelijks bij het uitdenken van een hersteltraject.

Overheidsinstanties geven te veel prioriteit aan het controleren van het verhaal van de gedupeerden en het werk van de uitvoerders. De uitvoerders krijgen én nemen te weinig ruimte om zelf invulling te geven aan het herstel. Het aansluiten bij de behoeften van gedupeerden staat hierdoor niet centraal in de opzet en uitvoering van hersteltrajecten.

6. In hoeverre weten overheidsinstanties wat de behoeften van gedupeerden zijn?

6.1 Inleiding

Uit het vorige hoofdstuk blijkt dat de structuur en de werkwijze van overheidsinstanties een belemmering (kunnen) vormen om aan te sluiten bij de behoeften van gedupeerden.

Er is door de jaren heen al veel gezegd en geschreven over wat gedupeerden nodig hebben. De vraag is of overheidsinstanties weten wat de behoeften van gedupeerden zijn als ze starten met een hersteltraject. Op welke manier proberen ze te weten te komen wat 'hun' gedupeerden nodig hebben. In dit hoofdstuk beschrijft de ombudsman wat overheidsinstanties en onafhankelijke experts hierover vertellen.

6.2 Gebruikmaken van kennis en ervaring uit eerdere hersteltrajecten

Overheidsinstanties geven aan dat zij bij de start van een nieuw hersteltraject over het algemeen niet terugkijken hoe eerdere hersteltrajecten door hun eigen organisatie of door andere overheidsinstanties zijn uitgevoerd. Ze voegen daaraan toe dat onderzoeks- en evaluatierapporten, die over de ervaringen van gedupeerden in eerdere hersteltrajecten zijn opgesteld, niet of nauwelijks worden geraadpleegd bij de start van een nieuw hersteltraject. Zowel beleidsmakers als uitvoerders bevestigen dat overheidsinstanties iedere keer vrijwel blanco beginnen aan een hersteltraject. Ieder hersteltraject wordt als uniek gezien, zeggen ze.

Als er sprake is van een ramp, dan kunnen overheidsinstanties voor de acute fase en de nafase teruggrijpen op een handboek met overheidsbrede afspraken over wie wat moet doen.⁵⁴ In het handboek staat echter niet beschreven hoe overheidsinstanties in de nafase van een ramp met de behoeften van gedupeerden moeten omgaan. Overheidsinstanties vertellen dat ze wel houvast hebben aan wetgeving en een handreiking, als ze een schaderegeling moeten opstellen.⁵⁵ Er is echter geen handboek waarin eerder opgedane kennis over hoe aan te sluiten bij de behoeften van gedupeerden is vastgelegd.

De Nationale ombudsman is in zijn onderzoek voorbeelden tegengekomen waaruit blijkt dat overheidsinstanties op specifieke onderdelen ervaringen uit eerdere hersteltrajecten overnemen.⁵⁶ Zowel beleidsmakers als uitvoerders laten weten dat dit in de meeste gevallen min of meer 'toevallig' wordt overgenomen. Vaak omdat iemand die betrokken is bij het nieuwe hersteltraject ervaring heeft opgedaan in een ander hersteltraject of bekend is met een evaluatieonderzoek dat is gedaan.⁵⁷

Enkele overheidsinstanties vertellen dat zij bij het opzetten van een hersteltraject ervaren mensen hebben ingeschakeld. Mensen die bij de overheid werken en eerder

54 NCTV, Nationaal Handboek Crisisbeheersing, december 2022. In hoofdstuk IX en bijlage B is vastgelegd welk ministerie de eerstverantwoordelijke is om zaken in de nafase van een ramp te regelen. Voor psychosociale zorg/hulp is dat het ministerie van VWS en voor het opzetten van schaderegelingen, coördineren van de schadeafhandeling en verzorgen van publieksinformatie is dat het ministerie van Justitie en Veiligheid.

55 De Wet tegemoetkoming schade bij rampen en de Handreiking onverplicht tegemoetkomen van september 2014.

56 Zoals het informatiepunt voor ex-medewerkers van Defensie die met Chroom-6 hebben gewerkt dat navolging kreeg in de vorm van een informatiepunt voor uitkeringsgerechtigden die in Tilburg bij de NS/NedTrain met Chroom-6 hebben gewerkt.

57 Zoals de recent in werking getreden tegemoetkomingsregeling van VWS voor zorgmedewerkers met langdurige post-COVID klachten. De uitkomsten van het evaluatieonderzoek van het RIVM naar de onverplichte financiële tegemoetkoming Q-koorts zijn meegenomen in de besluitvorming voor de regeling voor zorgmedewerkers.

bij een hersteltraject betrokken zijn geweest. Of mensen van buiten de overheid met specialistische kennis.⁵⁸ Ze erkennen dat dit niet standaard gebeurt. In het ene hersteltraject wordt deze specifieke kennis en ervaring wel betrokken en in het andere traject niet. Als het wel gebeurt, dan is dat meestal omdat de verantwoordelijke bestuurder deze personen in zijn of haar netwerk heeft zitten. Enkele beleidsmakers en experts merken op dat het ook afhangt van de persoon van de bestuurder. Hij of zij moet wel openstaan voor het binnenhalen van dit soort kennis en ervaring.

6.3 Vooraf inventariseren van behoeften van gedupeerden

Beleidsmakers en uitvoerders geven aan dat in de acute fase van een ramp de behoeften van gedupeerden wel duidelijk zijn. Mensen willen 'ontzorgd' worden en verwachten dat overheidsinstanties te hulp schieten als bijvoorbeeld hun huis onder water staat. In de nafase van een ramp als de schade hersteld moet worden en in hersteltrajecten waarin mensen door het handelen van een overheidsinstantie schade hebben geleden, zijn die behoeften een stuk minder duidelijk.

Overheidsinstanties en experts vertellen dat vaak bij de start van een hersteltraject niet alle gedupeerden bekend zijn. Er zijn genoeg gedupeerden die zich niet melden en overheidsinstanties hebben dus ook geen zicht op deze mensen. En degenen waar wel contact mee is, hebben niet allemaal dezelfde behoeften of ze weten (nog) niet wat zij nodig hebben als het gaat om herstel. Dat geldt zowel voor individuele gedupeerden als voor subgroepen van gedupeerden binnen de totale groep. Veel overheidsinstanties gaan niet bij de start van een hersteltraject in gesprek met gedupeerden. Beleidsmakers en uitvoerders laten weten dat hun ervaring is dat veel overheidsinstanties pas gaandeweg leren waar gedupeerden behoefte aan hebben en hoe ze hierbij kunnen aansluiten. Hersteltrajecten worden op dat punt, waar nodig, steeds bijgesteld. Dat is tot op zekere hoogte ook goed. Een hersteltraject moet 'wendbaar' zijn en blijven, vinden ze.

De experts bevestigen dat die wendbaarheid in een hersteltraject belangrijk is. De behoeften van gedupeerden worden soms pas na verloop van tijd echt duidelijk en kunnen ook veranderen als een hersteltraject langer duurt. Experts benadrukken dat het toch heel belangrijk is dat overheidsinstanties zoveel mogelijk op voorhand in gesprek gaan met gedupeerden. En daarna in gesprek blijven om uit te zoeken wie de gedupeerden zijn en wat zij nodig hebben. Hoe ingewikkeld dat ook kan zijn. Een uitvoerder zegt daarover:

"Pas bij intensief contact met de gedupeerden haalt een overheidsinstantie op hoe het écht met de burger gaat en hoort zij waar de schoen wringt. Dan pas weet de overheidsinstantie hoe zij het systeem moet aanpassen".

De experts merken op dat het een kunst is om aan gedupeerden te vragen wat ze nodig hebben. Zij vinden dat het in sommige gevallen beter gedaan kan worden door gespecialiseerde professionals en niet door de overheidsinstantie zelf. Het navragen wat er nodig is voor herstel hoeft ook niet altijd rechtstreeks bij de gedupeerden zelf. Het kan ook via belangenorganisaties of andere partijen die dicht bij de gedupeerden staan. Een overheidsinstantie vertelt dat zij bij het opstellen van een tegemoetkomingsregeling wel aan de gedupeerden en hun belangenorganisatie heeft gevraagd wat hun behoeften zijn met betrekking tot uitvoering van die regeling. De reacties hierop maakten

58 Zoals [ARQ Nationaal Psychotrauma Centrum](#) met onder meer kennis over de impact van rampen en crises.

het mogelijk om de kwaliteit en de uitvoerbaarheid van de regeling te verbeteren, zo geeft de overheidsinstantie aan.

In een aantal van de onderzochte hersteltrajecten hebben beleidsmakers voor de start van het traject een onderzoeksbureau of een commissie met onafhankelijke experts ingeschakeld om uit te laten zoeken wat gedupeerden nodig hebben. Een expert heeft zelf de ervaring dat het inschakelen van een onafhankelijke commissie goed werkt, omdat deze onbevangen en onpartijdig kan nagaan waar gedupeerden behoefte aan hebben. De adviezen van dit soort commissies bieden overheidsinstanties voldoende mogelijkheden om in de opzet en uitvoering van een hersteltraject rekening te houden met de behoeften van gedupeerden, vinden experts. Een expert geeft aan dat het om adviezen gaat als:

"Het proces is nu te ingewikkeld en te onduidelijk voor een deel van de gedupeerden; de uitvoering gaat te veel geld kosten; het is niet duidelijk wat de overheid precies wil bereiken met het hersteltraject; de (emotionele) behoeften van de gedupeerde worden niet als uitgangspunt genomen en het uitgangspunt van een regeling moet zijn dat de overheid vertrouwen heeft in de burger en dus niet teveel gericht op verantwoording tot achter de komma".

De experts zeggen dat de adviezen die bij de start worden gegeven regelmatig niet of niet volledig worden overgenomen door de overheidsinstanties. Ondanks dat het ingeschakelde onderzoeksbureau of de ingestelde commissie een breed onderzoek heeft gedaan om tot een advies te komen voor de opzet en uitvoering van het hersteltraject. Het is vaak niet helemaal duidelijk waarom overheidsinstanties deze adviezen niet overnemen, volgens de experts. Hun indruk is dat het met name gaat om juridische of praktische bezwaren. Ze voegen daaraan toe dat overheidsinstanties ook niet verplicht zijn om hierover verantwoording af te leggen aan degenen die het advies hebben gegeven. Het is bijvoorbeeld aan een gemeenteraad of de Tweede Kamer om daar vragen over te stellen. Beleidsmakers laten weten dat zij ook niet echt kunnen uitleggen waarom sommige adviezen niet zijn overgenomen.

6.4 Tijdens hersteltraject in gesprek blijven met gedupeerden

In de meeste hersteltrajecten, die de Nationale ombudsman heeft onderzocht, ontstaat er pas na verloop van tijd aandacht voor wat de behoeften van gedupeerden zijn op het emotionele vlak. Overheidsinstanties proberen het hersteltraject dan alsnog op dat punt bij te sturen. In sommige gevallen is echter al bij de start van het traject door een onderzoeksbureau of commissie geadviseerd om meteen aandacht te besteden aan de (emotionele) behoeften van gedupeerden.

Overheidsinstanties en experts vertellen dat het soms pas na verloop van tijd, als het hersteltraject al loopt, duidelijk wordt wat die emotionele behoeften zijn. Sommige gedupeerden beseffen bijvoorbeeld pas dat zij emotioneel herstel nodig hebben, nadat zij een bedrag voor de geleden schade hebben ontvangen, zegt een beleidsmaker. Experts merken dat het bieden van emotioneel herstel voor overheidsinstanties vrij nieuw is en dat het voor hen een zoektocht is om dit op een goede manier te doen. De beleidsmakers bevestigen dat overheidsinstanties het bieden van emotioneel herstel niet eenvoudig vinden en dat er vaak voor een financiële oplossing wordt gekozen. Daarom is het zo belangrijk om ook tijdens een hersteltraject in gesprek te blijven met gedupeerden, volgens de experts. Een expert voegt daaraan toe:

"Het is beter als alle partijen worden betrokken bij het herstelproces. Niet alleen de verantwoordelijke overheidsinstantie en de gedupeerden, maar ook alle groepen eromheen. Dan ontstaat er een proces van onderhandeling tussen meerdere partijen dat het hersteltraject uiteindelijk verder brengt".

In veel hersteltrajecten organiseren overheidsinstanties geen periodieke evaluatiemomenten om de tevredenheid van gedupeerden te peilen. Beleidsmakers en experts geven aan dat hiervoor pas aandacht komt nadat er signalen binnenkomen dat mensen niet tevreden zijn en in sommige gevallen het hersteltraject daardoor dreigt vast te lopen. Vanaf dat moment gaan overheidsinstanties alsnog navraag doen bij gedupeerden wat hun behoeften zijn.

Een aantal overheidsinstanties vertelt dat zij in hersteltrajecten die al meerdere jaren lopen inmiddels wel periodiek navraag doen. Ze organiseren regelmatig gesprekken met gedupeerden of hun belangengroeperingen en laten soms ook tussentijds een evaluatieonderzoek uitvoeren. Daardoor komen ook nieuwe groepen gedupeerden in beeld. Beleidsmakers merken op dat in sommige langlopende hersteltrajecten ook de bestuurders periodiek in gesprek gaan met gedupeerden. Maar dit is niet heel gebruikelijk, erkennen ze. Ze wijzen erop dat het belangrijk is dat er in die gesprekken geen beloftes worden gedaan of verwachtingen worden gewekt die niet waargemaakt kunnen worden.

Overheidsinstanties ervaren dat de periodieke gesprekken en de tussentijdse evaluaties vooral leiden tot aanpassingen in het proces. Zoals het verbeteren van de communicatie in brieven en op websites, het uitbreiden van bestaande schaderegelingen of toevoegen van nieuwe regelingen, het verlichten van de bewijslast of het versnellen van de werkprocessen in de uitvoering. In een paar langlopende hersteltrajecten hebben dit soort tussentijdse gesprekken ook geleid tot het creëren van meer ruimte voor emotioneel herstel en het mogelijk maken van initiatieven voor collectief herstel, vertellen beleidsmakers. Er worden bijvoorbeeld subsidies gegeven waarmee gedupeerden of hun belangenorganisaties initiatieven kunnen ontwikkelen die bijdragen aan het collectieve emotionele herstel of de erkenning van aangedaan leed. De experts benadrukken dat een hersteltraject vaak een collectief proces is. Het herstel is niet alleen bedoeld voor de gedupeerden, maar voor de hele maatschappij.

6.5 Borgen en delen van opgedane kennis en ervaring

In alle afgeronde hersteltrajecten die de Nationale ombudsman heeft onderzocht hebben de verantwoordelijke overheidsinstanties een evaluatieonderzoek uitgevoerd of laten uitvoeren. Deze onderzoeken zijn vaak breed ingestoken en richten zich op de oorzaak van de schade, wie verantwoordelijk is en hoe het proces van schadeafhandeling verlopen is. De vraag hoe de gedupeerden het hersteltraject hebben ervaren wordt meestal niet onderzocht of is slechts een klein onderdeel van het onderzoek. De verbeterpunten en aanbevelingen die uit deze onderzoeken volgen zijn heel divers, maar niet of nauwelijks gericht op het meer aansluiten bij de behoeften van gedupeerden.

Universiteiten, onafhankelijke onderzoekers en onderzoeksinstanties, zoals de Nationale ombudsman, doen regelmatig op eigen initiatief onderzoek naar hersteltrajecten. Deze onderzoeken zijn vaak meer gericht op de vraag wat gedupeerden verwachten van overheidsinstanties die herstel bieden en in hoeverre de betrokken overheidsinstanties aan die verwachting voldoen.

Als een onafhankelijke onderzoekscommissie of onderzoeksbureau in opdracht van een overheidsinstantie een evaluatierapport uitbrengt, dan is daarmee de opdracht afgerond, zo vertellen beleidsmakers en experts. Experts merken op dat het aan een gemeenteraad of de Tweede Kamer is om de verantwoordelijke bestuurders te vragen hoe het staat met het opvolgen van de aanbevelingen uit het rapport. De Nationale ombudsman verkeert in een andere positie. Overheidsinstanties hebben een wettelijke plicht om te reageren op de onderzoeken die hij doet.⁵⁹ De ombudsman kan daarmee tot op zekere hoogte controleren of de overheid iets doet met zijn aanbevelingen.

Zowel de overheidsinstanties als de experts weten vaak niet precies of en zo ja, wat er met de verbeterpunten en aanbevelingen uit de evaluatieonderzoeken wordt gedaan. Dit geldt ook voor de aanbevelingen uit evaluatieonderzoeken die overheidsinstanties zelf intern hebben uitgevoerd. Een uitvoerder verwoordt het als volgt:

"Een rapport met aanbevelingen moet een startpunt voor kennismanagement zijn. Nu belanden rapporten te vaak in een la".

De overheidsinstanties geven aan dat de kennis die wordt opgedaan met al deze onderzoeken niet (centraal) bij de overheid wordt vastgelegd en ook niet actief en breed wordt gedeeld. Niet binnen de eigen organisatie, en ook niet met andere overheidsinstanties.

Er is naar aanleiding van eerdere ervaringen wel een handreiking en een richtlijn opgesteld waarin informatie te vinden is over het organiseren van hulp voor slachtoffers van rampen. Deze handreiking is onder veel overheidsinstanties en andere instanties verspreid.⁶⁰ Ook bestaat er een expertisecentrum buiten de overheid dat een richtlijn heeft opgesteld met informatie hoe psychosociale hulp aan slachtoffers na een ramp georganiseerd kan worden.⁶¹ In de gesprekken met de Nationale ombudsman vertellen echter meerdere overheidsinstanties niet bekend te zijn met deze handreiking en richtlijn en ook niet met het expertisecentrum dat de richtlijn heeft opgesteld. Terwijl deze kennis achteraf gezien nuttig had kunnen zijn voor 'hun' hersteltrajecten.

In sommige hersteltrajecten is er wel sprake van het leren van elkaars ervaringen. Een aantal beleidsmakers vertelt dat zij periodiek afspreken om kennis en ervaring uitwisselen over hun hersteltrajecten. Eén van de beleidsmakers geeft aan dat er inmiddels in een intern opleidingsprogramma aandacht wordt besteed aan de ervaringen die zijn opgedaan zijn in een lopend hersteltraject. Een uitvoerder merkt op dat de ervaringen die in een eerder afgerond hersteltraject zijn opgedaan, hebben geleid tot een cultuurverandering binnen de organisatie. Bij grote projecten die van invloed zijn op de 'buitenwereld' wordt nu met andere afdelingen kennis uitgewisseld waarbij ook aandacht is voor de behoeften van burgers die mogelijk last kunnen krijgen van het project. De beleidsmakers en uitvoerder erkennen dat het hier niet uitsluitend gaat om het delen van kennis over hoe beter aan te sluiten bij de behoeften van gedupeerden. Het gaat ook om meer praktische zaken zoals het verbeteren van werkprocessen en de uitvoering van regelingen. Experts vinden dat overheidsinstanties over het algemeen geen prioriteit geven aan het leren van ervaringen, maar dat ze zich meer richten op verantwoording afleggen en controleren.

⁵⁹ Dit volgt uit artikel 9:36 vierde lid Algemene wet bestuursrecht.

⁶⁰ De Handreiking opzet Informatie- en Adviescentrum (IAC) na rampen van de VNG uit 2004.

⁶¹ De Multidisciplinaire Richtlijn psychosociaal crisismanagement. Ondersteuning en zorg bij rampen en crises van ARQ Nationaal Psychotrauma Centrum (kenniscentrum Impact van Rampen en Crises).

De overheidsinstanties geven aan dat de grootte en de complexiteit van de 'overheidsorganisatie' het moeilijk maakt om te leren van het verleden. In bijna alle hersteltrajecten zijn meerdere overheidsinstanties betrokken, waardoor er een complexe samenwerking en verdeling van verantwoordelijkheden ontstaat. Ook het feit dat iedere overheidsinstantie haar eigen systemen, werkprocessen en wet- en regelgeving heeft, maakt het volgens hen moeilijk om de *good practices* in de praktijk te brengen. Ze voegen daaraan toe dat iedere overheidsinstantie haar eigen hersteltraject toch als een uniek traject ziet.

Zowel overheidsinstanties als experts zijn het erover een dat er binnen en buiten de overheid genoeg kennis en expertise is over wat de behoeften van gedupeerden zijn. En hoe overheidsinstanties bij die behoeften kunnen aansluiten in de uitvoering van een hersteltraject. In de gesprekken geven zowel beleidsmakers als uitvoerders aan dat zij behoefte hebben aan kennisdeling. Zij zien het vastleggen van de geleerde lessen in een handboek of een systeem echter niet als de oplossing. Experts zijn hier ook geen voorstander van. Ten eerste vinden ze dat het vastleggen van informatie geen garantie biedt dat iedereen die een verantwoordelijkheid heeft voor de opzet en uitvoering van een hersteltraject deze informatie weet te achterhalen en ook daadwerkelijk gaat gebruiken. Ten tweede is het ondoenlijk om een compleet en actueel overzicht te maken waar alle overheidsinstanties in alle gevallen iets aan hebben.

De kennis over hoe aan te sluiten bij de behoeften van gedupeerden zit vooral in de hoofden van mensen, zeggen overheidsinstanties en experts. Mensen die bij de overheid werken en mensen van buiten de overheid die als onafhankelijk expert eerder betrokken zijn geweest bij een hersteltraject of hiernaar onderzoek hebben gedaan. Een beleidsmaker merkt hierover op:

"Overheidsinstanties zouden bij het uitbreken van een ramp een expert, die hier al eerder mee te maken heeft gehad, kunnen invliegen om ter plekke te werken en te helpen bij de opzet en uitvoering van een hersteltraject".

Zowel overheidsinstanties als experts vertellen dat een belemmerende factor is dat veel mensen die bij de overheid werken na een aantal jaar van functie veranderen, waardoor kennis en ervaring snel verdwijnt. Ondanks dat, merkt een expert op, moeten overheidsinstanties ernaar streven om bij de opzet en uitvoering van een hersteltraject genoeg mensen te betrekken, die snappen hoe je moet aansluiten bij de behoeften van gedupeerden.

Volgens de experts, beleidsmakers en uitvoerders is het vooral afhankelijk van de verantwoordelijke bestuurders of er wel of niet geleerd wordt van ervaringen uit eerdere hersteltrajecten. Hebben de bestuurders de juiste expertise of weten zij de juiste expertise in huis te halen? Ze voegen daar wel aan toe dat het geen zin heeft om een afwachter houding aan te nemen en alleen maar naar de bestuurders te kijken. Iedereen die betrokken is bij een hersteltraject moet zijn eigen rol pakken.

6.6 Samenvatting

In hersteltrajecten vinden overheidsinstanties het wiel steeds opnieuw uit. Soms maken ze gebruik van *good practices* uit het verleden, maar het gebeurt veel vaker niet. Als overheidsinstanties gebruikmaken van bestaande kennis en ervaring dan is dat omdat degene die verantwoordelijk is 'toevallig' de juiste kennis en ervaring heeft of deze weet te vinden.

Overheidsinstanties gaan bijna nooit voor de start van een hersteltraject in gesprek met gedupeerden. Zij weten nauwelijks waar gedupeerden behoefte aan hebben en houden daarmee dus geen rekening bij het maken van fundamentele keuzes over de opzet en uitvoering van hersteltrajecten.

Naarmate hersteltrajecten langer duren, krijgen overheidsinstanties meer aandacht voor de behoeften van gedupeerden. Dat is vaak pas nadat gedupeerden klagen over de gang van zaken en er onder druk van buitenaf actie ondernomen moet worden. Weinig overheidsinstanties onderhouden tijdens het hersteltraject contact met gedupeerden. Periodiek contact onderhouden is wel belangrijk omdat de behoeften van gedupeerden naar verloop van tijd kunnen veranderen. En er kunnen nieuwe groepen gedupeerden in beeld komen.

Overheidsinstanties evalueren bijna ieder hersteltraject. De evaluatieonderzoeken leveren verbeterpunten en aanbevelingen op, maar deze worden nauwelijks vastgelegd of actief gedeeld met het oog op de toekomst. Het vastleggen en delen van kennis is nodig, maar de meeste kennis en ervaring zit in de hoofden van mensen. Om te leren van eerdere hersteltrajecten is het noodzakelijk dat ervaren mensen betrokken worden bij het opzetten en uitvoeren van nieuwe hersteltrajecten.

Overheidsinstanties hebben niet georganiseerd dat deze beschikbare kennis en ervaring samenkomt en breed toegankelijk is. De knelpunten in de structuur en werkwijze van overheidsinstanties worden hierdoor niet kritisch tegen het licht gehouden. Overheidsinstanties ontwikkelen zich dus bijna niet als het gaat om het aansluiten bij de behoeften van gedupeerden.

7. Terugblik op onderzoeken van de Nationale ombudsman

7.1 Inleiding

De Nationale ombudsman heeft in vijf van de tien trajecten zelf ook een rol gespeeld of speelt nog steeds een rol. Het gaat om de invoering van het trekkingsrecht pgb, de Hersteloperatie Kinderopvangtoeslag, de gevolgen van de gaswinning in Groningen, de schadeafhandeling na de overstromingen in Zuid-Limburg 2021 en de gevolgen van de Q-koorts. De ombudsman wil met zijn onderzoeken en andere activiteiten die hij onderneemt, burgers op weg helpen en de overheid leren om de dienstverlening aan burgers te verbeteren.

De Nationale ombudsman vindt het belangrijk om zelf ook te leren van ervaringen uit zijn onderzoeken naar hersteltrajecten.⁶² Hij heeft daarom in verschillende gesprekken met zijn medewerkers teruggekeken op de onderzoeken naar deze vijf hersteltrajecten.

7.2 Rollen van de ombudsman

De Nationale ombudsman kan grofweg vier rollen vervullen.⁶³ Iedere rol brengt een andere aanpak met zich mee en is gericht op een ander resultaat.

De ombudsman als *magistraat* neemt een zichtbare rol in. Hij doet onderzoek naar de gedragingen van de overheid en toetst of het overheidshandelen behoorlijk is. Hij geeft een openbaar oordeel en doet eventueel aanbevelingen aan de overheid om maatregelen te nemen om anders te handelen ten aanzien van burgers.

Als *activist* heeft de ombudsman – net als magistraat – een zichtbare rol. Maar in deze rol maakt de ombudsman gebruik van drukmiddelen, zoals de media.

De ombudsman als *sparringpartner* haalt signalen en klachten op bij gedupeerden en maatschappelijke organisaties en legt ze op tafel bij de overheid. Anders dan de activist, doet de sparringpartner dit achter de schermen.

De *diplomaat* ten slotte, opereert – evenals de sparringpartner – achter de schermen, maar hij gebruikt zijn netwerk om betrokken partijen met elkaar in verbinding te brengen. Hij voorkomt dat hij zelf onderdeel wordt van het probleem. Als procesbegeleider faciliteert hij het gesprek.

7.3 Terugblik en aandachtspunten

De Nationale ombudsman beschrijft hieronder hoe hij terugkijkt op zijn onderzoeken en welke aandachtspunten hij voor zichzelf ziet.

⁶² Voor de leesbaarheid gebruikt de ombudsman in dit hoofdstuk de term onderzoek. Hiermee bedoelt hij niet alleen het doen van schriftelijk onderzoek met een rapport als resultaat, maar ook andere activiteiten waarmee hij aandacht vraagt voor het burgerperspectief. Denk aan het voeren van gesprekken met overheidsinstanties, het versturen van brieven om problemen te agenderen of het optreden in de media om een kwestie onder de aandacht te brengen.

⁶³ De beschrijving van de rollen van ombudsmannen is afkomstig uit "In het oog van de orkaan" van M. Bodoux c.s., NSOB 2019.

Langdurige betrokkenheid en een rol kiezen

Het doen van onderzoek naar een hersteltraject is niet te vergelijken met de onderzoeken die de ombudsman normaal gesproken doet naar structurele problemen bij de overheid. Deze laatste onderzoeken richten zich op problemen waarbij (min of meer) vaststaat binnen welke kaders ze zich voordoen.⁶⁴ Bij hersteltrajecten daarentegen is op voorhand niet te voorzien hoe omvangrijk een probleem is en hoe lang het traject gaat duren. De ervaringen van de ombudsman met de dossiers Hersteloperatie Kinderopvangtoeslag, Q-koorts en gaswinning in Groningen hebben hem geleerd dat het doen van onderzoek naar hersteltrajecten een langdurige en voortdurende betrokkenheid vraagt. Hersteltrajecten lopen meestal meerdere jaren en de ontwikkelingen volgen elkaar soms snel op. De ombudsman wil aan het begin van een onderzoek een rol kiezen, maar dat kan lastig zijn als nog niet duidelijk is welke partijen er betrokken zijn en in hoeverre de overheid ergens op aangesproken kan worden. Hij moet bovendien vaak gedurende het onderzoek zijn rol aanpassen aan de ontwikkelingen of meerdere rollen tegelijk vervullen.

Een voorbeeld hiervan is hoe de ombudsman in 2017 eerst een rapport uitbracht over hoe de Belastingdienst de kinderopvangtoeslag bij ongeveer 232 gezinnen ineens beëindigde.⁶⁵ De ombudsman was op dat moment magistraat, die oordeelde over de handelwijze van de overheid. Hij is nog steeds bij dit dossier betrokken en heeft inmiddels meerdere rollen vervult; als diplomaat en activist richting de Tweede Kamer, de staatssecretaris en de media. En als magistraat en sparringpartner richting de overheidsinstanties.

De ombudsman ziet hierin voor zichzelf ruimte voor verbetering. Hij wil in de toekomst voor de start van een onderzoek naar een hersteltraject bewuster stil staan bij een mogelijk langdurige betrokkenheid bij het onderwerp. Hij zal zichzelf daarbij een aantal vragen moeten stellen voordat hij een onderzoek start. Wat weet de ombudsman van het onderwerp, voor wie doet hij het en wat kan en wil hij met zijn onderzoek bereiken. Als de ombudsman deze vragen voor zichzelf heeft beantwoord, dan houdt hij meer grip op zijn eigen rol in hersteltrajecten. Hiermee vergroot de ombudsman de kans dat hij op het juiste moment de juiste acties onderneemt en met zijn onderzoek het effect bereikt dat hij voor ogen heeft. Maar ook dat hij stopt met zijn onderzoek als hij geen rol meer kan spelen of het effect heeft bereikt dat hij wilde bereiken.

Verwachtingen managen en communiceren

Als de Nationale ombudsman een onderzoek start naar een hersteltraject dan hebben gedupeerden, maatschappelijke organisaties en overheidsinstanties bepaalde verwachtingen van zijn betrokkenheid in het traject.

In het onderzoek dat de ombudsman in 2012 startte naar de gevolgen van de Q-koorts heeft de ombudsman gelijk vanaf het begin aan de gedupeerden laten weten dat hij wel een luisterend oor kan bieden maar geen onderzoek kan doen naar de medische kant van het probleem. De gedupeerden wisten hiermee wat zij wel en niet van de

⁶⁴ Zoals het onderzoek naar het niet benutten van inkomensvoorzieningen door ouderen in een financieel kwetsbare positie (Met te weinig genoeg nemen, rapportnummer 2022/111, 16 juni 2022) of het onderzoek naar de rol van gemeenten bij de uitvoering van de Veteranenwet (Gemeente, ken uw veteraan!, rapportnummer 2023/079, 19 juni 2023).

⁶⁵ Nationale ombudsman, Geen powerplay maar fair play. Onevenredig harde aanpak van 232 gezinnen met kinderopvangtoeslag, rapportnummer 2017/095, 9 augustus 2017.

ombudsman konden verwachten.

Naarmate een hersteltraject langer duurt, veranderen de behoeften en daarmee de verwachtingen van gedupeerden. De ombudsman vindt het belangrijk om duidelijk te communiceren naar de gedupeerde burgers en de betrokken maatschappelijke organisaties, maar ook naar de overheidsinstanties wat zij van hem kunnen verwachten. Dat wat hij communiceert in individuele zaken aan gedupeerden moet aansluiten op hetgeen hij communiceert in meer algemene berichtgeving gericht op grote groepen gedupeerden. In zijn onderzoeken tot nu toe heeft hij daar niet altijd bewust bij stil gestaan.

Dat geldt bijvoorbeeld voor de Hersteloperatie Kinderopvangtoeslag, waarin de Nationale ombudsman wordt geconfronteerd met een verschil in verwachtingen van gedupeerden die een individuele klacht bij de ombudsman indienen en de verwachtingen die gedupeerden als groep van de ombudsman hebben.

De ombudsman wil in toekomstige onderzoeken meer oog hebben voor de communicatie over zijn rol. Gedupeerden, maatschappelijke organisaties en overheidsinstanties kunnen anders onterechte verwachtingen hebben, die mogelijk leiden tot teleurstelling bij deze partijen.

Aanbevelingen doen en opvolging monitoren

De Nationale ombudsman doet in zijn onderzoeken vaak aanbevelingen aan overheidsinstanties. In langlopende hersteltrajecten waarin hij onderzoek doet, doet hij ook tussentijds aanbevelingen met als doel dat de betrokken overheidsinstantie in het verdere verloop van het hersteltraject meer rekening houdt met de behoeften van de gedupeerden. De aanbevelingen van de ombudsman zijn soms vrij algemeen geformuleerd of gericht op verbetering op lange termijn. Dat maakt het soms lastig om te bepalen in welke mate zijn aanbevelingen worden opgevolgd. De ombudsman realiseert zich dat sommige aanbevelingen in zijn onderzoeken naar de vijf hersteltrajecten scherper en concreter geformuleerd hadden kunnen worden. En dat de keuze voor een bepaalde rol uitmaakt voor de wijze waarop hij zijn aanbevelingen formuleert.

Een voorbeeld waarin het onderzoek concreet resultaat opleverde is hoe de ombudsman in het tweede onderzoek naar Q-koorts probeerde beweging te krijgen in de verhouding tussen de overheid en de Q-koorts patiënten.⁶⁶ Dit leidde uiteindelijk tot een eenmalige tegemoetkoming van € 15.000 voor wie daarvoor in aanmerking komt van de Q-koortspatiënten.

Als hij een andere rol vervult, dan is er soms geen sprake van het doen van aanbevelingen.

Een voorbeeld hiervan is de rol die de ombudsman vervult als hij gesprekken tussen alle betrokken partijen in een hersteltraject organiseert. In die rol is hij meer diplomaat

⁶⁶ Nationale ombudsman, Q-koorts, een kwestie van erkenning.

en brengt hij partijen bij elkaar. Hij brengt op die manier een probleem onder de aandacht en maakt het bespreekbaar.

Als het gaat om het monitoren van zijn aanbevelingen aan overheidsinstanties is de ombudsman niet altijd even consequent geweest. In sommige gevallen zat hij er bovenop, maar in andere gevallen is de aandacht, na het verschijnen van het rapport met aanbevelingen, te snel naar andere onderwerpen uit gegaan. Hoe algemener een aanbeveling is geformuleerd, hoe moeilijker het is voor de ombudsman om de opvolging daarvan te monitoren.

De ombudsman wil in de toekomst in zijn onderzoeken naar hersteltrajecten in een zo vroeg mogelijk stadium bepalen welke rol hij kan vervullen. Om daarna in de lijn van die rol, voor zover nodig, aanbevelingen te doen. Wat belangrijk is, is dat de ombudsman zich meer bewust wordt welke aanbevelingen hij moet monitoren. Het monitoren van algemene aanbevelingen is minder zinvol als het bijvoorbeeld gaat om een grote stelselwijziging. De ombudsman moet dan voor zichzelf eerder bepalen wanneer zijn betrokkenheid stopt. Een concrete aanbeveling kan de ombudsman wel blijven volgen en zo nodig aanvullend onderzoek doen (of anderszins actie ondernemen) om voor opvolging te zorgen. Ook bij een concrete aanbeveling geldt dat de ombudsman voor zichzelf moet bepalen wanneer hij vindt dat de aanbeveling is opgevolgd. Of wanneer hij nog verdere actie moet ondernemen.

Evalueren van (afgeronde) onderzoeken naar hersteltrajecten

In de vijf onderzoeken heeft de ombudsman niet achteraf of tussentijds geëvalueerd. De ombudsman wil zelf ook leren van afgeronde onderzoeken en wat het effect ervan is (geweest). De ombudsman denkt zo nog effectiever te kunnen worden in zijn handelen om de burgers op weg te helpen en de dienstverlening van de overheid te verbeteren. Daarom gaat de ombudsman afgeronde onderzoeken naar hersteltrajecten in de toekomst evalueren op de volgende punten: heeft de ombudsman de juiste rol of rollen gekozen, heeft de ombudsman met zijn onderzoek en aanbevelingen het effect bereikt dat hij wilde of kon bereiken? En heeft hij de andere betrokken partijen goed geïnformeerd en geen onterechte verwachtingen gewekt?

Deze vragen moet de ombudsman zichzelf stellen na, maar ook tijdens, ieder onderzoek naar een hersteltraject. Hij moet deze vragen ook aan gedupeerden, hun belangenorganisaties en overheidsinstanties stellen. De Nationale ombudsman wil zich als organisatie blijven ontwikkelen.

Bijlage I Beschrijving onderzochte hersteltrajecten

De Nationale ombudsman heeft tien hersteltrajecten onderzocht. Hieronder volgt een beknopte beschrijving van deze hersteltrajecten.⁶⁷

De vuurwerkramp in Enschede

Op zaterdag 13 mei 2000 ontploft de opslag van SE Fireworks in Enschede. De schade is enorm. Er vallen 23 doden, 950 gewonden en 293 woningen worden onbewoonbaar verklaard. In totaal verliezen ongeveer 1.250 mensen hun onderkomen als gevolg van de ramp. Er worden niet alleen woningen getroffen. Bijna vijftig bedrijfsgebouwen raken zwaar of onherstelbaar beschadigd en ook de ateliers van ongeveer zestig kunstenaars worden vernield. Ook buiten het eigenlijke rampgebied is de schade aan woningen enorm en worden ruim 1.500 woningen beschadigd.

De vuurwerkramp veroorzaakt niet alleen veel leed en letsel, maar ook grote materiële schade. Een deel van deze schade wordt niet gedekt door de verzekeraars, omdat getroffen burgers niet of niet voldoende zijn verzekerd. Direct na de ramp stellen minister-president Kok en staatssecretaris Ybema van Economische Zaken ruimhartige financiële steun aan particulieren en bedrijven in het vooruitzicht. De overheid heeft direct na de ramp een reeks schaderegelingen opgetuigd om financieel herstel te bieden aan alle getroffen. Later volgen nog andere aanvullende regelingen. Uiteindelijk zijn er zeventien verschillende regelingen in het leven geroepen om financiële steun te bieden aan getroffen particulieren en bedrijven. Onder andere voor vergoeding van kledingkosten, voor herinrichtingskosten, een huurcompensatieregeling en een speciale regeling voor ondernemers.

Uitkeringsregeling Backpay

In de periode na de Tweede Wereldoorlog hebben de autoriteiten in Nederlands-Indië en Nederland zich op het standpunt gesteld dat zij geen volledige salarissen hoeven uit te keren om te voorzien in de inkomensderving van voormalig gouvernementsambtenaren en militairen, die tot het Koninklijk Nederlandsch-Indisch Leger (KNIL) behoorden tijdens de Japanse bezetting. De republiek Indonesië zou hiervoor zorg moeten dragen.

Na een decennialange discussie heeft de Nederlandse overheid alsnog de Uitkeringsregeling Backpay ingesteld. Deze regeling bood de mogelijkheid van een eenmalige uitkering als morele genoegdoening voor voormalige ambtenaren en militairen die gedurende de oorlogsjaren in Nederlands-Indië geen of geen volledig salaris hebben ontvangen. Als de rechthebbende op of na 15 augustus 2015 is overleden, kunnen ook erfgenamen een beroep doen op de regeling. De uitkeringsregeling eindigt (na een verlengingsperiode van een jaar) van rechtswege op 31 december 2017. De regeling maakt onderdeel uit van een breder hersteltraject waarin de Nederlandse overheid ook andere (collectieve) maatregelen neemt om deze groep gedupeerden tegemoet te komen.

Chroom-6 bij Defensie

In 2014 ontstaat er veel onrust bij (oud-)medewerkers van Defensie. Zij hebben gewerkt met Chroom-6 houdende stoffen en hebben daardoor mogelijk (ernstige)

⁶⁷ De beschrijvingen schetsen uitsluitend op hoofdlijnen een beeld van wat er speelt of speelde in deze hersteltrajecten.

gezondheidsklachten gekregen. In 2018 erkent het ministerie van Defensie dat deze medewerkers bij hun werk te weinig zijn beschermd en roept een regeling in het leven voor Defensiemedewerkers die gezondheidsschade hebben geleden. Er kan een beroep worden gedaan op materiële steun wanneer vaststaat dat er een causaal verband is tussen de verrichtte werkzaamheden en de gezondheidsschade. Ook nabestaanden kunnen onder bepaalde voorwaarden aanspraak maken op de uitkeringsregeling.

DutchBat III

Het Nederlandse bataljon Dutchbat III maakt tussen januari en juli 1995 deel uit van de UNPROFOR-missie (United Nations Protection Force) in Bosnië-Herzegovina. Jaren na hun uitzending leven de ervaringen uit die periode nog sterk bij de Dutchbat III-veteranen. Een deel van hen ervaart nog steeds problemen in het dagelijks leven als gevolg van deze missie. Zij kampen met ernstige gezondheidsklachten, vooral van psychische aard.

In 2021 is de Tijdelijke Regeling eenmalige uitkering Dutchbat-III-veteranen ingesteld. De regeling houdt in dat iedere Dutchbat III-veteraan een eenmalig bedrag van € 5.000 krijgt (belastingvrij). Dit symbolische bedrag is bedoeld als blijk van erkenning voor de uitzonderlijke omstandigheden waaronder de militairen moesten opereren. Maar ook voor de periode daarna, waarin zij onterecht en jarenlang veel kritiek en negatieve media-aandacht over zich heen krijgen. Het bedrag is dus ook bedoeld voor het door hun ervaren gebrek aan steun, erkenning en waardering. Naast een financiële regeling neemt het ministerie van Defensie voor deze groep veteranen ook andere maatregelen voor herstel, zoals het aanbieden van terugkeerreizen naar Srebrenica.

De Noord/Zuidlijn in Amsterdam

Om de bereikbaarheid van de gemeente Amsterdam te verbeteren, besluit de gemeente in 2002 om de Noord/Zuidlijn aan te leggen. Deze metrolijn is bijna 10 kilometer lang en ligt grotendeels onder de grond. Voor de start van de werkzaamheden beoogt de gemeente Amsterdam met de Schaderegeling Noord/Zuidlijn een eenvoudige en goede regeling op te zetten voor ondernemers, die economische schade zullen ondervinden door de aanleg van de Noord/Zuidlijn. De werkzaamheden starten in 2003. De nieuwe metrolijn zou volgens de oorspronkelijke plannen in 2011 in gebruik worden genomen. De bouw wordt echter vertraagd door diverse tegenvallers, zoals de verzakking van wegen en huizen in de buurt van de bouwputten. Uiteindelijk is de metrolijn pas in 2018 in gebruik genomen.

De aanleg van de Noord/Zuidlijn heeft ingrijpende gevolgen voor de bewoners en ondernemers langs de te bouwen metroverbinding. Aan het traject van de Noord/Zuidlijn zijn destijds ongeveer 1200 ondernemers gevestigd. De gemeente heeft ook tijdens de aanleg van de metrolijn een aantal regelingen opgetuigd om de overlast en de (omzet) schade te compenseren. Zoals de Verordening nadeelcompensatie en planschade Noord/Zuidlijn.

Compensatieregeling trekkingsrecht pgb

Per 1 januari 2015 verandert de financieringssystematiek rondom het persoonsgebonden budget (pgb). Per die datum vindt de betaling van zorgverleners voortaan achteraf plaats door de Sociale Verzekeringsbank (SVB); na controle van de ingediende declaraties op basis van een vooraf gecontroleerde en goedgekeurde zorgovereenkomst. De invoering van de nieuwe systematiek van trekkingsrechten verloopt niet goed. Bij het uitbetalen aan zorgverleners door de SVB worden fouten gemaakt en ontstaan vertragingen.

Ondanks de ingezette herstelacties, zoals het instellen van een Rapid Response Team bij de SVB voor noodbetalingen en andere maatregelen om het verrichten van betalingen te versnellen, zijn er zorgverleners en budgethouders die hinder, ongemak en schade ondervinden door de invoering van de nieuwe systematiek. In februari 2017 stelt het ministerie van VWS een compensatieregeling op; de Beleidsregel compensatieregeling trekkingsrecht pgb. Zowel budgethouders als zorgverleners die schade hebben ondervonden door de invoering van het systeem van trekkingsrechten kunnen hierop een beroep doen.

Immateriële schadevergoedingsregeling Groningen

In 1959 boort de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) bij Slochteren in Groningen een van de grootste gasvelden ter wereld aan. De gaswinning in het Groningen-gasveld en de gasopslag in Norg veroorzaakt schade aan huizen en gebouwen. Sinds 1 juli 2020 vergoedt het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG), een zelfstandig bestuursorgaan vallend onder het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK), schade die het gevolg is van bodembeweging door gaswinning in het Groningen-veld of de gasopslag in Norg. Het gaat om verschillende vormen van schade: materiële schade, schade door waardedaling en immateriële schade.

Het dossier gaswinning Groningen omvat veel verschillende regelingen voor het vergoeden van schade en het bouwkundig versterken van panden. Op grond van artikel 1 van de Tijdelijke Wet Groningen kan het IMG een immateriële schadevergoeding toekennen. Voor de vergoeding van deze schade is de immateriële schadevergoedingsregeling Groningen opgesteld. In november 2021 treedt de regeling gefaseerd in werking. Het IMG handelt aanvragen tot vergoeding van immateriële schade op basis van deze regeling af volgens het civiele aansprakelijkheidsrecht. De vergoeding geldt per persoon en komt naast eventuele vergoedingen op basis van andere regelingen. Huurders en ook kinderen en jongeren tot en met 17 jaar kunnen een vergoeding aanvragen.

Naar aanleiding van het rapport van de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen (PEAG) stelt het IMG de maatschappelijke organisaties en de overheid een pakket maatregelen voor waarmee de schadeafhandeling milder, menselijker en makkelijker moet worden. In navolging hierop maakt het IMG op 19 april 2023 bekend dat de regeling voor immateriële schade wordt verruimd. Vergoedingen binnen huishoudens worden gelijkgetrokken. Daarnaast ontvangen Groningers die te maken hebben met versterkingsmaatregelen en sloop/nieuwbouw voortaan de hoogste vergoeding. Deze wijzigingen gaan met terugwerkende kracht gelden en gaan na de zomer van 2023 in.

Hersteloperatie Kinderopvangtoeslag

In 2006 krijgt de Belastingdienst de taak om toeslagen uit te gaan keren. In de periode tussen 2012 en 2019 zet de Belastingdienst/Toeslagen (inmiddels genaamd Dienst Toeslagen) de kinderopvangtoeslag van een groot aantal ouders onterecht stop en vordert deze terug. Bezwaarprocedures en (hoger) beroepsprocedures hebben een zeer lange doorlooptijd en gezinnen zitten hierdoor onnodig lang in onzekerheid. Zij zijn financieel benadeeld en voelen zich aangetast in hun rechtsgevoel, omdat zij bestempeld worden als fraudeur.

In 2020 is de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) opgericht. Dit is een apart dienstonderdeel van de Dienst Toeslagen en is speciaal opgericht om het hersteltraject uit te voeren. De Hersteloperatie Kinderopvangtoeslag omvat veel verschillende regelingen, waaronder de Catshuisregeling (alle gedupeerde ouders krijgen € 30.000), de Kindregeling (kinderen van gedupeerde ouders krijgen hulp en een geldbedrag),

Hardheidsregeling (voor ouders die in de problemen kwamen door te strenge toepassing van de regels), Compensatieregeling (voor ouders die vooringenomen zijn behandeld door de Belastingdienst/Toeslagen), HZK-regeling (voor ouders die ook benadeeld zijn bij de huurtoeslag, zorgtoeslag en kindgebonden budget) en de Ex-toeslagpartner-regeling (om ex-toeslagpartners van gedupeerde ouders te compenseren).

Schadeafhandeling na overstromingen in Zuid-Limburg (en Brabant) 2021

In juli 2021 wordt Zuid-Limburg (en Brabant) getroffen door zware overstromingen. Dit veroorzaakt ernstige wateroverlast voor bewoners en bedrijven. De overheid roept deze gebeurtenis uit tot een ramp en gebruikt de Wet tegemoetkoming schade (Wts) om regelingen te treffen voor het afhandelen van de schade als gevolg van die overstromingen. Gedupeerden kunnen alleen een beroep doen op deze regelingen als hun verzekeraar niet uitbetaalt of de schade niet verzekeraar is. Dat is het uitgangspunt van de Wts.

In maart 2022 treedt de Beleidsregel coulance wateroverlast in juli 2021 in werking. Op basis van deze beleidsregel kan voor schade als gevolg van wateroverlast, die in principe redelijkerwijs verzekeraar was, toch een tegemoetkoming worden verstrekt. Onderscheid wordt gemaakt tussen particulieren en ondernemers. Verder is de beleidsregel Tegemoetkoming Teeltplanschade in de uiterwaarden Maas (TTU) ingesteld. Landbouwers in de uiterwaarden van de bedijkte Maas kunnen tot en met 31 maart 2022 een schademelding doen op grond van deze beleidsregel. De provincie Limburg stelt ook een schaderegeling in voor ondernemers. Bedrijven kunnen op basis van de Tegemoetkoming omzetschade na waterschade Limburg en Noord-Brabant (TOWL) een tegemoetkoming aanvragen.

Gevolgen van de Q-koorts

In 2006 en 2007 is er een grote uitbraak van de Q-koorts op geitenboerderijen die leidt tot besmettingen bij 50.000 tot 100.000 mensen. Een deel van deze mensen (800 tot 1000) wordt chronisch ziek. Voor zover nu bekend zijn zeker 116 mensen overleden aan de gevolgen van Q-koorts. De overheid weet van de besmettingen, maar kiest er lange tijd voor het publiek hier niet over in te lichten. Uiteindelijk worden er in 2009 besmette boerderijen geruimd. De mensen die besmet zijn geraakt en de nabestaanden van degenen die overleden zijn, voelen zich niet gehoord en gesteund door de overheid. Zij verwijten de overheid dat zij door het achterhouden van informatie hun gezondheid ernstig heeft geschaad. Met subsidie van de overheid is in 2013 de stichting Q-support opgericht om te dienen als advies- en steunpunt voor patiënten. In 2017 is er een mogelijkheid voor Q-koortspatiënten om in aanmerking te komen voor een eenmalige tegemoetkoming van € 15.000 op grond van de Beleidsregel tegemoetkoming Q-koorts. Dit is een onverplichte financiële tegemoetkoming van de overheid als gebaar om het leed te erkennen. Verder blijft de overheid Q-support subsidiëren, zodat de stichting tot en met 2025 als advies- en steunpunt kan blijven fungeren.

Bijlage II Verantwoording onderzoek

De Nationale ombudsman heeft een kwalitatief onderzoek gedaan naar de wijze waarop overheidsinstanties bij het opzetten en uitvoeren van hersteltrajecten omgaan met de behoeften van gedupeerden.

Aanpak onderzoek

De Nationale ombudsman heeft ervoor gekozen om meerdere hersteltrajecten te onderzoeken. Hersteltrajecten, die qua schadeoorzaak, de achtergrond van de groep gedupeerden en de betrokken overheidsinstanties niet vergelijkbaar zijn. De overeenkomst is dat er sprake is van een traject waarin een overheidsinstantie verantwoordelijk is of zich verantwoordelijk voelt om herstel te bieden aan gedupeerden. De ombudsman heeft hersteltrajecten onderzocht die lang geleden zijn opgestart en inmiddels zijn afgerond. En hersteltrajecten die nog niet zijn afgerond. De ombudsman wilde hiermee een zo breed mogelijk beeld krijgen van het optreden van overheidsinstanties in hersteltrajecten door de jaren heen.

De Nationale ombudsman is begonnen met het bestuderen van literatuur, onderzoeks- en adviesrapporten en beleidsdocumenten die betrekking hebben op hersteltrajecten die lang geleden zijn opgestart en inmiddels zijn afgerond. Over deze hersteltrajecten is veel documentatie te vinden waarin de aanpak van overheidsinstanties en de ervaring van gedupeerden staat beschreven. Op basis van de criteria dat er sprake moest zijn van een hersteltraject en dat er documentatie moest zijn over de aanpak van de betrokken overheidsinstantie heeft de ombudsman gekozen om de volgende hersteltrajecten in zijn onderzoek te betrekken: de vuurwerkkramp in Enschede, Dutchbat III, Chroom-6 bij Defensie, de Uitkeringsregeling Backpay, de Compensatieregeling trekkingsrecht pgb en de Noord/Zuidlijn in Amsterdam.

Vervolgens heeft de Nationale ombudsman een aantal hersteltrajecten voor zijn onderzoek geselecteerd, die nog niet zijn afgesloten. Aan de hand van dezelfde criteria heeft hij de volgende hersteltrajecten in zijn onderzoek betrokken: de schadeafhandeling na de overstromingen in Zuid-Limburg (en Brabant) 2021, de gevolgen van de Q-koorts, de immateriële schadevergoedingsregeling Groningen en de Hersteloperatie Kinderopvang-toeslag. De ombudsman is ook bij deze hersteltrajecten begonnen met het bestuderen van de beschikbare documentatie over de aanpak van de overheidsinstanties en de ervaringen van gedupeerden. Hij heeft ook gekeken of uit de documentatie blijkt of deze overheidsinstanties gebruikmaken van de kennis en ervaring die in eerdere hersteltrajecten is opgedaan.

De van toepassing zijnde onderzoeks- en adviesrapporten, beleidsdocumenten en literatuur zijn voor dit onderzoek uitgebreid bestudeerd. Een groot deel van de geraadpleegde bronnen is opgenomen in de voetnoten in dit rapport.

Gesprekken met overheidsinstanties

De Nationale ombudsman heeft na het bestuderen van de beschikbare documentatie gesprekken gevoerd met mensen die bij één of meer van de hersteltrajecten betrokken zijn (geweest). De gesprekken hebben plaatsgevonden in de periode van februari 2023 tot en met augustus 2023. De verslagen van de gesprekken zijn voor akkoord voorgelegd aan de gesprekspartners.

De ombudsman heeft gesproken met mensen die als beleidsmaker of uitvoerder bij een overheidsinstantie werken of werkten ten tijde van een hersteltraject. In deze gesprekken heeft de ombudsman gevraagd naar hun ervaringen met het aansluiten bij de behoeften van gedupeerden en het gebruikmaken van de kennis en ervaring uit eerdere hersteltrajecten. Hij heeft met deze mensen ook meer in algemene zin gesproken over hoe zij aankijken tegen de werkwijze van overheidsinstanties bij het bieden van herstel.

Vertegenwoordigers van onderstaande overheidsinstanties zijn geïnterviewd.

Schadeafhandeling na overstromingen in Zuid-Limburg 2021

Gemeente Valkenburg aan de Geul
 Gemeente Meerssen
 Gemeente Gulpen-Wittern
 Provincie Limburg
 Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)
 Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV)

Dutchbat III

Ministerie van Defensie

Compensatieregeling trekkingsrecht pgb

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)

Immateriële schadevergoedingsregeling Groningen

Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG)
 Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK)

Hersteloperatie Kinderopvangtoeslag

Ministerie van Financiën
 Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT; onderdeel van Dienst Toeslagen)

Uitkeringsregeling Backpay

Ministerie van VWS

Vuurwerkramp in Enschede

Gemeente Enschede

Chroom-6 bij Defensie

Ministerie van Defensie

Noord/Zuidlijn in Amsterdam

Gemeente Amsterdam

Gevolgen van de Q-koorts

Ministerie van VWS

Gesprekken met onafhankelijke experts

De Nationale ombudsman heeft voor zijn onderzoek ook gesproken met mensen die als voorzitter van een advies- of onderzoekscommissie of als projectleider van een evaluatie-onderzoek betrokken zijn geweest bij één van de onderzochte hersteltrajecten. Hij heeft

gevraagd naar hun ervaringen met hersteltrajecten als het gaat om het aansluiten bij de behoeften van gedupeerden en het gebruikmaken van de bestaande kennis en ervaring door de betrokken overheidsinstanties. Verder heeft hij gesproken met onderzoekers en wetenschappers, die zich verdiepen in onderwerpen die te maken hebben met herstel en erkenning.

De onderstaande mensen zijn geïnterviewd.

Hans Borstlap	(voormalig voorzitter van de onafhankelijke begeleidings commissie Dutchbat III)
Marten Oosting	(voormalig voorzitter Commissie onderzoek vuurwerkramp)
Ulco van de Pol	(ombudsman van Amsterdam van 2005 tot en met 2013)
Alex Sheerazi	(hoofd Communicatie Noord/Zuidlijn, Gaswinning Groningen en voormalig lid van Bestuurlijke Adviesraad Kinderopvangtoeslag)
Theo Heida	(voormalig adviseur en procesbegeleider kennismanagement Noord/Zuidlijn)
Fons van der Lucht	(programmacoördinator Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM))
Jantine Kriens	(voormalig voorzitter Bestuurlijke Adviesraad Kinderopvangtoeslag)
Marcel Benard	(voormalig secretaris Bestuurlijke Adviesraad Kinderopvangtoeslag)
Arre Zuurmond	(voormalig voorzitter Ouderpanel; inmiddels Ouder- en Kindpanel)
Georgina Kuipers	(senior onderzoeker Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en auteur van het boek Beschadigd Vertrouwen)
Christiaan Ruppert	(gastonderzoeker Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving en auteur van het boek Regelingen voor collectieve schade)
Nicole Immler	(hoogleraar Universiteit voor Humanistiek)
Niké Wentholt	(onderzoeker Universiteit voor Humanistiek)
Hans te Brake	(programmacoördinator ARQ Nationaal Psychotrauma Centrum)

Michel Dückers	(hoogleraar Crises, Veiligheid en Gezondheid bij Rijksuniversiteit Groningen)
Albert Verheij	(voormalig voorzitter Commissie Vergoeding immateriële schade in Groningen)

Rondetafelgesprekken

Tot slot heeft de Nationale ombudsman op 7 september 2023 twee groepsgesprekken georganiseerd: één op zijn kantoor en één online. Aan de gesprekken heeft een afvaardiging van eerdere gesprekspartners uit het onderzoek deelgenomen. De deelnemers hebben gereflecteerd op de voorlopige conclusies en aanbevelingen van de Nationale ombudsman. De volgende mensen hebben deelgenomen aan de groepsgesprekken:

Online rondetafelgesprek

Daan Prevoo	burgemeester gemeente Valkenburg aan de Geul
Miriam Meertens	concernjurist gemeente Valkenburg aan de Geul
Nicole Ramaekers-Rutjes	burgemeester gemeente Gulpen-Witterm
Rob Sluijsmans	waarnemend secretaris gemeente Gulpen-Witterm
Vanessa de Rond	wethouder gemeente Meerssen
Emile Roemer	commissaris van de Koning provincie Limburg
Marieke Braun-Vaessen	beleidsmedewerker Vestigingsklimaat & Samenwerking provincie Limburg
Sabine Blokhuis	clusterdirecteur Herstel bij Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen
Hatim Belahcen	senior adviseur DG Toeslagen, directie Strategie, Recht & Beleid Toeslagen
Els van Schie	bestuurslid Instituut Mijnbouwschade Groningen
René van der Burg	directeur Kernprocessen EU Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
Georgina Kuipers	senior onderzoeker Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en auteur van het boek Beschadigd vertrouwen
Hans te Brake	programmacoördinator ARQ Nationaal Psychotrauma Centrum
Nicole Immler	hoogleraar Universiteit voor Humanistiek

Niké Wentholt	onderzoeker Universiteit voor Humanistiek
Alex Sheerazi	hoofd Communicatie Noord/Zuidlijn, Gaswinning Groningen en voormalig lid van Bestuurlijke Adviesraad Kinderopvangtoeslag
Rondetafelgesprek op kantoor	
Elanor Boekholt-O'Sullivan	luitenant-generaal en plaatsvervangend directeur-generaal van het directoraat-generaal Beleid (DGB) bij ministerie van Defensie
Joris Legein	generaal-majoor en hoofddirecteur Personeel bij ministerie van Defensie
Marjolijn Sonnema	directeur-generaal Volksgezondheid bij ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Monique Vogelzang	directeur-generaal Politie en Veiligheidsregio's bij ministerie van Justitie en Veiligheid
Esther Pijs	programma directeur-generaal Groningen en Ondergrond bij ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Coen van der Louw	directeur-generaal Ketenregie Herstel Toeslagen bij ministerie van Financiën
Hans Borstlap	voormalig voorzitter van onafhankelijke begeleidings commissie Dutchbat III
Michel Dückers	hoogleraar Crises, Veiligheid en Gezondheid bij Rijksuniversiteit Groningen
Jantine Kriens	voormalig voorzitter Bestuurlijke Adviesraad Kinderopvangtoeslag in hersteloperatie Kinder opvangtoeslag
Arre Zuurmond	voormalig voorzitter Ouderpanel in hersteloperatie Kinderopvangtoeslag
Onno van Veldhuizen	staatsraad Afdeling bestuursrechtspraak bij de Raad van State

Nationale ombudsman

Postbus 93122
2509 AC Den Haag

Telefoon (070) 356 35 63
[nationaleombudsman.nl](https://www.nationaleombudsman.nl)

Rapportnr: 2023/157 is een uitgave van de
Nationale ombudsman, 24 oktober 2023

