

# Over intenties en interferenties

Een lerende evaluatie van de schadeafhandeling  
rond Kanaal Almelo-De Haandrik

**Nederlandse  
School voor  
Openbaar  
Bestuur**

Myrthe van Delden  
Georgina Kuipers  
Mark van Twist

Marise van 't Wout  
Robin Hill



### **Myrthe van Delden MSc**

is senior onderzoeker, opleidingsmanager en manager innovatie bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en betrokken bij diverse onderzoeks- en opleidingstrajecten. Zij studeerde Bestuurs- en Organisationswetenschappen aan de Universiteit Utrecht en rondde haar master Management of Governance Networks af aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

### **dr. Georgina Kuipers**

is senior onderzoeker, docent en opleidingsmanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en betrokken bij diverse onderzoeks- en opleidingstrajecten. Zij promoveerde aan de Universiteit Leiden op haar onderzoek *Beschadigd vertrouwen. Vertrouwenwekkend schadebeleid na door de overheid gefaciliteerde schade* en is tevens verbonden aan de afdeling Staats- en bestuursrecht van diezelfde universiteit.

### **prof. dr. Mark van Twist**

is decaan en bestuurder van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Hij is daarnaast hoogleraar Bestuurskunde, in het bijzonder bestuurs- en beleidsadvies in publiek-private context, aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam. Tevens is hij wetenschappelijk directeur van de post-master opleiding Internal Auditing & Advisory aan de Erasmus School of Accounting & Assurance.

### **Marise van 't Wout MA**

was als junior onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en betrokken bij diverse onderzoeks- en opleidingstrajecten.

### **Robin Hill MSc**

is als junior onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en betrokken bij diverse onderzoeks- en opleidingstrajecten.

# Inhoudsopgave

---

- 1. Vormgeven aan herstel → 4**
  - 1.1 Met de beste bedoelingen → 5
  - 1.2 Dit essay: vormgeven aan vertrouwenwekkend schadebeleid → 6
  
- 2. Het verhaal van Kanaal Almelo-De Haandrik → 9**
  - 2.1 De opwaardering van Kanaal Almelo-De Haandrik → 9
  - 2.2 Schademeldingen en de aanpak van provincie Overijssel → 11
  - 2.3 De eerste schaderegelingen van provincie Overijssel → 13
  - 2.4 Deltares II en de uitbreiding naar funderingsonderzoeken → 16
  - 2.5 De weg vooruit? → 19
  
- 3. Schadeherstel en vertrouwensherstel → 21**
  - 3.1 Erkenning → 24
  - 3.2 Participatie → 27
  - 3.3 Begrijpelijkheid → 30
  - 3.4 Openbaarheid → 32
  - 3.5 Onafhankelijkheid → 34
  - 3.6 Voortvarendheid → 37
  - 3.7 Spanningen binnen, maar ook tussen de principes → 39
  
- 4. Paradoxe patronen in de praktijk van herstel → 44**
  - 4.1 Hoe recht willen doen aan alle verschillende aspecten van erkenning kan leiden tot onbegrijpelijke verhalen voor bewoners → 47
  - 4.2 Maatwerk: een hoopvolle belofte die evengoed boosheid oproept → 48
  - 4.3 De catch-22 van onafhankelijk onderzoek → 49
  - 4.4 Onzekerheid als resultaat van de zoektocht naar zekerheid → 50

- 
- 5. Tot slot: goede bedoelingen en werken aan vertrouwen → 51**
  - 5.1 Pogen tragiek op te lossen is het oproepen van tragiek → 54
  - 5.2 De noodzaak van meertaligheid → 55
  - 5.3 Kiezen met aandacht voor consequenties → 56

# 1. Vormgeven aan herstel

## **De wiebelende wenteltrap**

Wanneer enkele Statenleden van de provincie Overijssel een woning langs Kanaal Almelo-De Haandrik binnenstappen, ontgaat niemand de houten trap die naar de eerste verdieping leidt. Waar deze eerst vast aan de muur moet hebben gezeten, staat de trap nu vervaarlijk los van de muur. Dit lijkt niet veilig en al helemaal niet de bedoeling. Een enkel dapper Statenlid durft op uitnodiging van de bewoner ook de schade op de eerste verdieping te bekijken, maar de meesten blijven beneden. Die trap gaan zij niet op.

Het is najaar 2018 wanneer deze Statenleden een bezoek brengen aan het gebied rondom Kanaal Almelo-De Haandrik en kennis maken met een aantal bewoners. Inmiddels zijn er vele meldingen van schade aan huizen rond het kanaal binnengekomen, maar de meeste Statenleden zijn dan nog niet in het gebied geweest om de schade te bekijken. Het bezoek maakt grote indruk. De ervaring geeft de Statenleden aanleiding om de provincie te verzoeken hulp te bieden aan deze bewoners. Aan hun lot overlaten is geen optie. Er zijn de afgelopen jaren werkzaamheden door de provincie uitgevoerd aan het Kanaal. De provincie moet deze bewoners zeer ruimhartig tegemoet treden waar schade is ontstaan, zo luidt de conclusie.

De hierboven beschreven situatie speelt zich af in wat inmiddels de beginperiode blijkt te zijn van een langjarig proces. Een proces waarin bewoners van huizen langs het Kanaal Almelo-De Haandrik zich melden bij de provincie Overijssel met schade aan hun huizen. Aan en rond het Kanaal zijn in de daaraan voorafgaande jaren werkzaamheden verricht door de provincie dus lijkt een verband in eerste instantie mogelijk. Schade die op papier lijkt mee te vallen, blijkt na een bezoek aan het gebied in meerdere gevallen ernstig te zijn: ambtelijk betrokkenen, bestuurders en Statenleden zijn geraakt door wat ze aantreffen in het gebied. Iedereen schrikt van de schade: een huis dat op instorten staat, een trap die loskomt van de muur, tochtgaten in de kozijnen, gaten in de vloer, scheuren in de muur. In vele hoofden vormt zich een beeld van een duidelijk verband met het werk dat door de provincie en in opdracht van de provincie is uitgevoerd rond het Kanaal. De meldingen, en de schade, kwamen namelijk pas nadat de werkzaamheden waren afgerond. En zelfs als er geen verband zou zijn, zijn situaties vaak zo schijnend voor bewoners dat er iets moet gebeuren. Een gezin met jonge kinderen in een huis laten wonen waar de ramen zo bol staan dat ze elk moment kunnen springen, vindt niemand wenselijk.

Uiteindelijk loopt het aantal schademeldingen dat binnenkomt bij de provincie Overijssel op tot ruim 400 meldingen.<sup>1</sup> Er wordt daarom binnen de provincie een proces gestart om te onderzoeken wat hier is gebeurd en wat omwonenden van het Kanaal nodig hebben. De provincie geeft in 2019 een opdracht aan Deltares om te onderzoeken of er een verband is tussen de werkzaamheden aan het Kanaal en de ontstane schade aan gebouwen langs het Kanaal. Deltares concludeert dat in bijna alle panden sprake is van scheuren die niet veroorzaakt zijn door effecten vanuit de ondergrond en dus niet het gevolg zijn van de werkzaamheden in en rond het Kanaal. Sommige panden hebben wel schade opgelopen als gevolg van ‘trillingen in de ondergrond’.<sup>2</sup> Dit onderzoek geeft niet de gehoopte duidelijkheid, maar om de voortgang van de afhandeling te bespoedigen wordt op basis van dit onderzoek een eerste schaderegeling opgesteld en wordt Deltares gevraagd een vervolgonderzoek uit te voeren. In dit tweede onderzoek concludeert Deltares dat er meerdere oorzaken van schade aan panden zijn. De twee belangrijkste zijn veranderingen in grondwaterstand en kwetsbare funderingen van vaak op veen gefundeerde panden. In een aantal gevallen hebben de werkzaamheden van de provincie hieraan bijgedragen. Op basis van dit onderzoek wordt de oorspronkelijke schaderegeling uitgebreid.<sup>3</sup>

## 1.1 Met de beste bedoelingen

Voor de provincie Overijssel staat vanaf het begin voorop dat de schade die door haar is veroorzaakt ook door haar wordt vergoed. Ruimhartigheid staat daarbij voorop: ‘zelfs al is de provincie maar voor 1% verantwoordelijk, dan vergoeden we 100% van de schade’, zo beschrijft een van de betrokkenen. Om bewoners te helpen introduceert de provincie voor schadegevallen binnen invloedgebieden waar de provincie aansprakelijkheid niet kan uitsluiten een schadevergoeding. Zij creëert waar geen verband kan worden aangetoond tussen de werkzaamheden van de provincie en de schade zowel een subsidie ter vergoeding voor een aannemer die de schade herstelt als een coulancevergoeding direct aan de eigenaar bij schade kleiner dan € 5.000,-.

- 
- 1 Provincie Overijssel (2023). *Aanpak schades langs Kanaal Almelo - De Haandrik*. <https://www.overijssel.nl/onderwerpen/verkeer-en-vervoer/varen-in-overijssel/aanpak-schades-langs-kanaal-almelo-de-haandrik>
  - 2 Deltares (26 mei 2020). *Kanaal Almelo – De Haandrik; Advies naar aanleiding van schadeonderzoek werkzaamheden*. Utrecht: Deltares.
  - 3 Provincie Overijssel (2022). *Resultaten faalmechanisme-onderzoek en uitbreiding schaderegeling*. <https://www.overijssel.nl/onderwerpen/verkeer-en-vervoer/varen-in-overijssel/aanpak-schades-langs-kanaal-almelo-de-haandrik/resultaten-faalmechanisme-onderzoek-en-uitbreiding-schaderegeling>

Ondertussen wordt in de media een beeld geschetst van een ‘kanaaldrama’, waarbij de associatie met Groningen snel is gemaakt. Niet alleen stellen bewoners niet voldoende gecompenseerd te worden en vertellen verschillende betrokkenen over persoonlijke ervaringen, ook roert een van de hoogleraren die eerder betrokken is geweest zich. Volgens hem zijn de werkzaamheden wel de oorzaak van de schade, in tegenstelling tot wat Deltares schetst. De Nationale ombudsman start een onderzoek naar aanleiding van een vraag van de desbetreffende hoogleraar. Ook weet de stichting Kant nog Wal die opkomt voor de belangen van de gedupeerde bewoners regelmatig de media te vinden. Geleidelijk aan laat de stichting zich steeds kritischer uit over het schadeherstelproces en de rol van de provincie Overijssel daarin.

Zo ontstaat een tegenstrijdig beeld van de situatie rond Kanaal Almelo-De Haandrik waarin goed bedoelde *intenties* leiden tot *interferenties*: uitwerkingen van intenties in een praktijk waar vele factoren op van invloed zijn waardoor die intenties vaak een andere uitwerking hebben. Vanaf het moment dat de ernst van de schade en de veelheid aan meldingen doordringt tot de provincie, wordt er hard gewerkt het proces van schadeafhandeling en de hulp aan bewoners goed en ruimhartig vorm te geven. Er worden ook, met name minder complexe, meldingen van schade opgelost en afgehandeld. Toch wordt de ruimhartigheid en goed bedoelde hulp niet altijd zo ervaren. In plaats van dankbaarheid voor de financiële steun – die in de meeste gevallen vanuit juridisch oogpunt niet verplicht is – oogst de provincie in algemene zin eerder boosheid en argwaan. Hoe komt het dat er zo’n groot verschil kan bestaan tussen de intenties van de provincie en het beeld van (een deel van) de bewoners? Hoe komt het dat helpen hier vaak niet helpt, dat een overheid die een hand uitsteekt en die zich redelijk en welwillend wil opstellen, eveneens veel wantrouwen oogst?

## **1.2 Dit essay: vormgeven aan vertrouwenwekkend schadebeleid**

De gebeurtenissen rond Kanaal Almelo-De Haandrik staan niet op zichzelf. Inmiddels zijn er vele voorbeelden te noemen waar de overheid (onbedoeld) (mede) schade voor burgers heeft veroorzaakt, zoals in de toeslagenaffaire en in Groningen. In dat geval is niet alleen schadeherstel, maar ook vertrouwensherstel van belang. Het vertrouwen van burgers in de overheid is immers een belangrijke basis voor het goed functioneren van de democratische rechtsstaat, en burgers kunnen dat vertrouwen verliezen als de overheid schade veroorzaakt dan wel faciliteert. Er is dus reden om vanuit de overheid actief in te zetten op vertrouwenwekkend beleid, dat oog heeft voor de wijze waarop burgers hun vertrouwen in politiek en overheid bepalen.



In haar promotieonderzoek heeft Kuipers<sup>4</sup> een theoretisch kader van vertrouwenwekkend schadebeleid vormgegeven en stelt zij vast dat een overheid vertrouwen kan wekken door schadebeleid op te stellen dat aandacht heeft voor zes principes: erkenning (worden gedupeerden gezien?), participatie (worden gedupeerden gehoord?), begrijpelijkheid (kunnen gedupeerden het beleid volgen?), openbaarheid (is voor gedupeerden inzichtelijk hoe beleid tot stand komt?), onafhankelijkheid (kunnen gedupeerden terecht bij een onpartijdige beslisser?) en voortvarendheid (worden gedupeerden snel geholpen?). Deze principes zijn allemaal op zichzelf nastrevenswaardig maar leveren in de praktijk spanning op. Dat kan zowel in het toepassen van één principe zijn als dat spanning tussen de principes kan ontstaan.

De afhandeling van de schade door de provincie Overijssel is inmiddels te plaatsen in een rij van gebeurtenissen waarin ook andere organisaties afwegingen hebben gemaakt in (deels) vergelijkbare dossiers. Dossiers waarin spanning is ontstaan, niet door het gebrek aan goede intenties maar door het optreden van interferenties die de uitwerking en verloop zo beïnvloeden dat deze dossiers niet automatisch goed aflopen. Dat betekent niet dat er problemen zijn met de afhandeling van alle schademeldingen, maar wel dat vooral de complexere dossiers voor ontevredenheid zorgen bij gedupeerden. Ook voor de provincie zelf is het waardevol inzichten te krijgen in de afwegingen rond schadeafhandeling om deze in de toekomst explicieter te kunnen maken. Daarnaast staat ook in bredere zin leren centraal: wat kan de provincie Overijssel leren van deze schadeafhandeling? Hoe kunnen overheden handelen in vergelijkbare situaties waar zij deels verantwoordelijk zijn voor schade en daarmee een verantwoordelijkheid hebben naar de getroffen burgers en tegelijkertijd een brede verantwoordelijkheid hebben naar alle inwoners om verantwoord met belastinggeld om te gaan? Daarnaast speelt de vraag rond vertrouwen een rol: hoe kan op een *vertrouwenwekkende* manier worden gehandeld in een dergelijke casus waarbij wantrouwen jegens de overheid in het gebied aanwezig is en een podium vindt bij de media?

---

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

Ten behoeve van de uitvoering van het onderzoek stellen wij daarom de volgende drie onderzoeksvragen centraal:

1. *Hoe zijn de principes van vertrouwenwekkend schadebeleid (al dan niet) meegenomen door de provincie Overijssel bij de afhandeling van de schade aan gebouwen langs Kanaal Almelo-De Haandrik;*
2. *Welke (mogelijk paradoxale) patronen zijn er opgeroepen door het handelen van de provincie in dit geval, bijvoorbeeld omdat de intentie van de provincie niet overeenkomt met de beleving bij betrokkenen;*
3. *Wat kan de provincie van deze casuïstiek vol ingewikkelde dilemma's leren, als het gaat om deze en andere soortgelijke kwesties?*

Wij richten ons in het onderzoek dus behalve op een feitenreconstructie ten aanzien van de schadeafhandeling door de provincie Overijssel, ook op een analyse van de onderliggende afwegingen en patronen. Daarmee pogen we vanuit een breed perspectief te reflecteren op deze casus en lessen te kunnen formuleren die niet alleen voor de provincie zelf maar ook voor andere overheden waardevolle inzichten kunnen opleveren. In dit essay richten we ons op de periode van de start van de werkzaamheden aan het Kanaal in 2009 tot aan de start van dit onderzoek in het voorjaar van 2023.

In het volgende hoofdstuk zetten wij de gebeurtenissen op een rij, van start van de werkzaamheden tot aan de schade en het herstelproces. In hoofdstuk 3 werken we de verschillende principes van vertrouwenwekkend schadebeleid nader uit en passen we deze toe op het schadeafhandelingsproces rond Kanaal Almelo-De Haandrik. In het vierde hoofdstuk bespreken we de onderliggende afwegingen en patronen waarna we in het laatste hoofdstuk afsluiten met de bredere lessen die te leren zijn naar aanleiding van dit proces van schadeafhandeling.

## 2. Het verhaal van Kanaal Almelo-De Haandrik

### Ballonnen bij het Kanaal

Het is zaterdag 24 september 2011, een stralende zaterdag, wanneer de gedeputeerde van de provincie Overijssel een grote tros ballonnen de lucht in laat vliegen en daarmee de opwaardering van Kanaal Almelo-De Haandrik feestelijk aftrapt. Dit is niet de enige feestelijkheid die dag: bewoners en andere geïnteresseerden worden met gratis boottochten over het Kanaal, onder het genot van een hapje en een drankje, bijgepraat over de aankomende werkzaamheden aan het Kanaal. Er is zelfs een apart kinderprogramma georganiseerd.<sup>5</sup> De werkzaamheden aan het Kanaal beloven de start te zijn van verbeteringen voor het gehele gebied. Een feestelijke dag dus.

### 2.1 De opwaardering van Kanaal Almelo-De Haandrik

Om goederenvervoer over water naar de economische centra in Overijssel te verbeteren besluit de provincie Overijssel in 2009 om Kanaal Almelo-De Haandrik op te waarden. Ook voor het milieu en de bereikbaarheid van de regio is dit goed nieuws: elk schip met een laadvermogen van 700 ton dat door het Kanaal vaart betekent 35 vrachtwagens minder op de weg. De opwaardering houdt in dat het Kanaal wordt verdiept door het verwijderen van zand, er vijf nieuwe bruggen worden geplaatst en twaalf wachtplaatsen worden aangelegd of verbeterd. Het is de bedoeling dat de werkzaamheden plaatsvinden tussen 2011 en 2014.<sup>6</sup> Aan de opwaardering van Kanaal Almelo-De Haandrik zijn veel voorbereidende werkzaamheden voorafgegaan, waaronder voor- en na-opnames van enkele tientallen panden. Het advies- en ingenieursbureau Royal Haskoning heeft een risicoanalyse uitgevoerd waaruit blijkt dat er geen grote risico's verbonden zijn aan de werkzaamheden in en rondom het Kanaal, 26 middelgrote risico's en 144 lage risico's. Eén van de verhoogde risico's blijkt het ontstaan van meer

5 Van Hattum en Blankevoort (27 september 2011). Opwaardering Kanaal Almelo-De Haandrik van start. <https://www.vhbinfra.nl/nl/over-ons/nieuws/detail/opwaardering-kanaal-almelo-de-haandrik-van-start>; Provincie Overijssel (juli 2011). *Nieuwsbrief Kanaal Almelo-De Haandrik* nr. 3.

6 Van Hattum en Blankevoort (27 september 2011). Opwaardering Kanaal Almelo-De Haandrik van start. <https://www.vhbinfra.nl/nl/over-ons/nieuws/detail/opwaardering-kanaal-almelo-de-haandrik-van-start>.

kwel tijdens het baggeren. De provincie houdt dit daarom samen met waterschappen nauwlettend in de gaten gedurende de werkzaamheden.<sup>7</sup> Niet alleen de technische onderzoeken zijn onderdeel van de voorbereiding van de opwaardering van het Kanaal. Bewoners en belangenverenigingen in het gebied rondom Kanaal Almelo-De Haandrik worden in een participatief proces betrokken bij het ontwerpen van de nieuwe bruggen over het Kanaal.

De werkzaamheden verlopen in eerste instantie voorspoedig. Een jaar na de aftrap van het project zijn er nog geen vertragingen of financiële tegenvallers. In de media wordt regelmatig gesproken over de economische voordelen die de opwaardering van het Kanaal met zich mee zal brengen. De provincie ontvangt in de periode 2012-2013 acht schadeclaims over kwel. De meeste problemen worden snel verholpen en de provincie betaalt uiteindelijk €100.000 aan omwonenden van het Kanaal die schade hebben geleden door de drassige grond.

In 2013 loopt het project enige vertraging op omdat er een kans aanwezig is dat er niet-ontploffte explosieven op de bodem van het Kanaal liggen (afkomstig uit de Tweede Wereldoorlog). Nadat gespecialiseerde duikteams de verdachte objecten hebben onderzocht en onschadelijk hebben gemaakt, kan er worden gestart met de baggerwerkzaamheden. Tijdens de baggerwerkzaamheden ontstaat er een conflict tussen het baggerbedrijf en de provincie omdat de bagger die uit het Kanaal kwam niet op de juiste wijze wordt opgeslagen. Omdat er geen beschermende folie wordt gebruikt, is er kans op bodemvervuiling. Uiteindelijk mag de provincie een flinke geldsom vorderen op het baggerbedrijf, concludeert de Raad van State. De werkzaamheden aan het Kanaal worden uiteindelijk in 2016 afgerond. Door middel van een verkeersbesluit wordt formeel vastgelegd dat het Kanaal toegankelijk is voor de grotere binnenvaartschepen.

De eerste kritische geluiden over de opwaardering van het Kanaal vinden in 2016 hun weg naar de media. *Tubantia* (een regionaal dagblad dat verschijnt in o.a. Twente en de Achterhoek) schrijft over de schadeclaims uit 2012-2013 en over een bewoner die sinds de uitbaggering van het Kanaal een lekkende kelder heeft.<sup>8</sup> Vervolgens verschijnt er begin 2017 een kritisch rapport van de Rekenkamer Oost-Nederland (RON) waarin wordt geconcludeerd dat

---

7 Provincie Overijssel (juli 2011). *Nieuwsbrief Kanaal Almelo-De Haandrik* nr. 3; Rekenkamer Oost-Nederland (september 2011), *Aandacht voor risico's bij werkzaamheden aan het kanaal Almelo - De Haandrik, Nota van bevindingen*. Deventer, p. 20 e.v.

8 Twentsche Courant Tubantia (15 januari 2016). Conflict over lekkend kanaal; Twentsche Courant Tubantia (29 januari 2016). 'Voor baggeren was kelder kurkdroog, nu kletsnat'.

inspanningen van de provincie (nog) niet hebben geleid hebben tot een stijging van het goederenvervoer over water. Ook bij de onderbouwing van de plannen voor de opwaardering van Kanaal Almelo-De Haandrik tot het kunnen verdragen van schepen tot 700 ton worden kanttekeningen geplaatst door de RON.<sup>9</sup> In de media wordt gesproken over ‘werkzaamheden voor niks’. Een aantal maanden later lijkt het scheepsverkeer echter toch te zijn toegenomen.<sup>10</sup>

## 2.2 Schademeldingen en de aanpak van provincie Overijssel

In het najaar van 2018, ruim twee jaar na het afronden van de werkzaamheden rondom Kanaal Almelo-De Haandrik, ontvangt de provincie Overijssel een dertigtal schademeldingen van bewoners rondom het Kanaal. Een bewoner uit het gebied signaleert dat veel bewoners dezelfde soort problemen hebben en organiseert een bijeenkomst in Geerdijk. In diezelfde periode wordt er door bewoners een stichting opgericht: stichting Kant nog Wal.<sup>11</sup> Deze stichting wil de belangen van de bewoners vertegenwoordigen. De provincie gaat met de bewoners in gesprek en de gedeputeerde zegt toe dat een commissie de problemen gaat onderzoeken. Er worden ook bestuurlijke en ambtelijke overleggen opgestart tussen de provincie Overijssel, gemeente Hardenberg, gemeente Hellendoorn, gemeente Twenterand, gemeente Ommen en waterschap Vechtstromen.

Richting het einde van 2018 organiseert zowel de Stichting Kant nog Wal als provincie Overijssel bewonersavonden. Bij de bewonersavonden die door de provincie worden georganiseerd geven bewoners aan het onderzoek graag te laten uitvoeren door het onafhankelijke onderzoeksbureau Deltares en wordt er gesproken over een deskundigencommissie en over het instellen van een klankbordgroep.<sup>12</sup> Ondertussen ondervinden de huizen langs het Kanaal toenemende problemen en schade. De bewoners zijn ongerust en denken dat de oorzaak de baggerwerkzaamheden zijn die vanaf 2015 in opdracht van de provincie hebben plaatsgevonden. De klankbordgroep komt voor het eerst bijeen in januari 2019. In de klankbordgroep zitten bewoners die de belangen van andere bewoners behartigen, maar het is geen officiële

---

9 Rekenkamer Oost-Nederland (2017). *De vaart erin houden. Bestuurlijke nota goederenvervoer over water*. Deventer.

10 Goorhuis, W. (8 februari 2017). Mooi kanaal, maar komen er ooit schepen? *Twentsche Courant Tubantia*.

11 Officieel ingeschreven KvK op 24 december 2018, maar eerder actief als zodanig.

12 Provincie Overijssel (februari 2019). *Nieuwsbrief Almelo-De Haandrik*.

vertegenwoordiging namens de eigenaren. De klankbordgroep is een middel om af te stemmen en te klankborden en zal maandelijks bij elkaar komen.

Deltares krijgt in februari 2019 de opdracht om te onderzoeken of er een verband is tussen de werkzaamheden aan het Kanaal en de ontstane schade aan huizen langs het Kanaal. Deltares gaat vervolgens de ondergronden en de verhouding met de damwanden onderzoeken, TNO (de Nederlandse organisatie voor toegepast natuurwetenschappelijk onderzoek) onderzoekt de verschillende vormen van schades aan panden. Dit komt boven op de opdracht aan Qbuz, dat eerder vanuit voorzorg is gevraagd om huizen te onderzoeken en de constructieve veiligheid te waarborgen. Een deskundigencommissie begeleidt deze onderzoeken en brengt na het ontvangen van de onderzoeksresultaten een openbaar advies uit aan de Gedeputeerde Staten over het vervolgtrajec. Om een onafhankelijke positie te waarborgen besluit de provincie dat zij niet tussentijds geïnformeerd wil worden over het onderzoek van Deltares.

Om bewoners langs en om het Kanaal op de hoogte te houden van alle ontwikkelingen besluit de provincie hen regelmatig nieuwsbrieven te sturen. De eerste nieuwsbrief verschijnt in februari 2019. Andere manieren waarmee de provincie in contact blijft met de bewoners zijn informatiebijeenkomsten, persoonlijke brieven en de overleggen met de klankbordgroep. In de nieuwsbrieven staan ook een telefoonnummer en e-mailadres, die bewoners kunnen gebruiken als zij vragen hebben. In mei van datzelfde jaar worden er zaakbegeleiders aangesteld. Zij fungeren als eerste aanspreekpunt voor bewoners en helpen hen waar nodig.

Halverwege het jaar ontstaat een emotionele sfeer in de omgeving van het Kanaal. Er is een gezondheidsklacht van een bewoner bekend die mogelijk gerelateerd is aan stress over de situatie rond het Kanaal. Daarnaast wonen er inmiddels twee gezinnen in tijdelijke woonunits omdat de schade te groot is aan hun huis. Gedurende het jaar komen er steeds meer woningen bij die door Qbuz onveilig verklaard moeten worden en waar noodmaatregelen moeten worden getroffen. De onrust in het gebied wordt mogelijk in die tijd versterkt door nieuwe werkzaamheden aan het Kanaal: vanaf augustus vervangt de provincie op verschillende plekken van het Kanaal de damwanden. Aan de hand van bouwkundige opnames voor en na de werkzaamheden wordt beoordeeld of het vervangen van de damwanden schade heeft veroorzaakt aan huizen. Ondertussen worden tijdens ambtelijke en bestuurlijke overleggen de mogelijke uitkomsten van het Deltares-onderzoek besproken en hoe daar mee om te gaan.

Aan het einde van het jaar brengen de Gedeputeerde Staten op uitnodiging van Stichting Kant nog Wal een bezoek aan Vroomshop. De inzet van het bezoek is niet om de fysieke schade te tonen aan de huizen, maar mee te krijgen welke impact het heeft op de mensen. Het werkbezoek zorgt ervoor dat het dossier sprekend wordt voor de Statenleden en dat coalitiepartijen reden zien om dieper op het dossier in te gaan. Begin 2020 is het aantal schademeldingen opgelopen tot boven de 300. Een deel van deze woningen met schade heeft dermate veel schade dat herstel duurder is dan nieuwbouw. Ook neemt de sociaal-emotionele problematiek toe. De provincie laat in de nieuwsbrief weten dat zij woningeigenaren zo snel mogelijk willen laten weten hoe zij als overheden de problemen gaan aanpakken. In die nieuwsbrief schrijft de provincie dat zij er alles aan doet om iedereen veilig te laten wonen, totdat er duidelijkheid is. De provincie bereidt zich voor op het proces van de oplevering van het onderzoeksrapport van Deltares tot aan de bestuurlijke besluitvorming. Omdat de provincie heeft besloten zich tijdens het onderzoek afzijdig te houden, is zij nog in het ongewis wat betreft de uitkomst.

### **2.3 De eerste schaderegelingen van provincie Overijssel**

In mei 2020 verschijnt het eerste onderzoeksrapport van Deltares over het verband tussen de schades aan panden en de werkzaamheden aan Kanaal Almelo-De Haandrik. Het rapport had eigenlijk in maart gepubliceerd moeten worden, zoals eerder aan bewoners gecommuniceerd, maar de publicatie loopt vertraging op door de coronamaatregelen. Het onderzoek levert een wisselend beeld op. Hoewel andere oorzaken niet uitgesloten zijn, stelt Deltares dat enkele werkzaamheden binnen een bepaald invloedgebied mogelijk tot schade geleid kunnen hebben. De hoop was dat dit rapport duidelijkheid zou bieden, aan bewoners en aan de provincie Overijssel. Dat is echter niet het geval. De hoofdoorzaak en/of andere mogelijke oorzaken van schades aan panden rondom het Kanaal zijn niet uit het onderzoek naar voren gekomen. De deskundigencommissie onderschrijft de bevindingen van Deltares maar is van mening dat de door TNO verzamelde informatie diepgaander geanalyseerd had kunnen worden. Deze analyse had kunnen bijdragen aan een gebiedsbrede visie over de oorzaak van de schades. De commissie komt ook met een aantal aanbevelingen dat om vervolgactie vraagt. Een van die aanbevelingen is het laten uitvoeren van aanvullend onderzoek naar het effect van het intrillen van klapankers (een verankeringsysteem dat is gebruikt bij de werkzaamheden aan het Kanaal).

Ondanks dat de uitkomst van het rapport van Deltares niet de duidelijkheid brengt waar betrokkenen op hoopten, gaat de provincie Overijssel aan de slag met het opstellen van een schaderegeling voor bewoners op basis van het rapport. In de Statenvergadering op 1 juli 2020 wordt het Statenvoorstel over de schaderegeling geamendeerd vastgesteld. Er wordt één procedure voor alle schadegevallen vastgesteld, ongeacht of de provincie (mede)veroorzaker van de schade is of niet. De uitgangspunten van de schaderegeling zijn dat de provincie ruimhartig handelt, het onderzoek van Deltares het vertrekpunt is, de provincie het centrale aanspreekpunt is en dat de provincie de schade vergoedt als ze de veroorzaker is. Dat betekent het volgende:

*Schades tot € 5.000,- worden standaard vergoed (coulancevergoeding); schades boven de € 5.000,- euro en veroorzaakt door overheidshandelen worden volledig vergoed naar de regels van het burgerlijk recht; alle schadebedragen worden vastgesteld door een onafhankelijke schadetaxateur.*

In het oorspronkelijke voorstel zouden bewoners, bij wie de schade meer dan € 10.000,- betreft en waar deze niet door de werkzaamheden is veroorzaakt, gebruik kunnen maken van een renteloze lening gefaciliteerd tot maximaal € 200.000,-. Dit deel van het oorspronkelijke voorstel is geschrapt, op verzoek van de Provinciale Staten, met de opdracht dat de Gedeputeerde Staten voor 1 oktober 2020 met een juridisch houdbaar alternatief zullen komen. Dat betekent wel dat veel bewoners tot die tijd nog in onzekerheid verkeren.

In de weken na de Statenvergadering van 1 juli verschijnt een aantal artikelen in *Tubantia* waarin naar voren komt dat bewoners graag snel duidelijkheid willen, ze het belangrijk vinden dat de provincie zich aan de eerder gemaakte afspraken houdt en dat zij niet zitten te wachten op een zak geld maar schadevrije huizen wensen.<sup>13</sup> Ook meldt dezelfde krant in een artikel dat het juridisch mogelijk zou zijn om ook de schade te vergoeden aan de huizen rond het Kanaal, ook als de provincie daar niet voor aansprakelijk is.<sup>14</sup> Eerder was daar onzekerheid over wegens mogelijke precedentwerking. Op 1 oktober wordt dan inderdaad bekend dat de Provinciale Staten heeft besloten dat er een vergoeding komt voor alle bewoners, ook voor bewoners waarbij de schade niet (zeker) veroorzaakt is door de werkzaamheden aan Kanaal Almelo-De Haandrik. De Provinciale Staten stemmen in de Statenvergadering van 28 oktober 2020 in met de aanpassing op de bestaande

---

13 Louwes, W. (23 juli 2020). Slachtoffers kanaaldrama willen snel actie. *Twentsche Courant Tubantia*; Twentsche Courant Tubantia (1 september 2020). Bewoners: hoe dan ook goede schaderegeling; Adams, K. (1 september 2020). *Liever veilig huis dan zak met geld. Twentsche Courant Tubantia.*

14 Adams, K. (5 september 2020). Vergoeding mogelijk voor alle kanaalbewoners. *Twentsche Courant Tubantia.*



schaderegeling. De belangrijkste wijziging ten opzichte van de regeling die op 1 juli werd vastgesteld, is dat er subsidies beschikbaar worden gesteld om schade te herstellen. De schaderegeling houdt nu het volgende in:

- Daar waar op basis van de onderzoeken blijkt dat een relatie tussen schades en werkzaamheden van de provincie mogelijk is, wordt een verband tussen schade en overheidshandelen aangenomen. In deze gevallen wordt alle schade volgens burgerlijk recht vergoed;
- Daar waar geen causaal verband bestaat tussen schade en werkzaamheden wordt de eigenaar eveneens in staat gesteld de schade te herstellen. De provincie verstrekt hiervoor een subsidie. De provincie betaalt de subsidie aan de aannemer die de schade herstelt;
- Daar waar schade onder de € 5.000,- wordt berekend, verstrekt de provincie een coulancevergoeding, rechtstreeks aan de eigenaar.

Een onafhankelijke schade-expert beoordeelt in hoeverre de schade is veroorzaakt door de werkzaamheden aan het Kanaal. Ook draagt de provincie bij aan de kosten voor contra-expertise als gedupeerden deze laten uitvoeren. Tegelijkertijd betekent dat dat veel kanaalbewoners nog steeds in onzekerheid verkeren. Vanderwal & Joosten/McLarens<sup>15</sup> starten hiermee in december 2020. De regeling is overigens alleen van toepassing op aansprakelijkstellingen die na 1 september 2011 en voor 16 juni 2020 bij de provincie Overijssel zijn ingediend. In dezelfde Statenvergadering van 28 oktober wordt ook een motie aangenomen die de Gedeputeerde Staten oproept een onderzoek te starten naar het faalmechanisme (het mechanisme waardoor schade aan de huizen langs het Kanaal is ontstaan) en of piping<sup>16</sup> en/of horizontale lekkage deel uitmaken van het faalmechanisme.

---

15 Vanderwal & Joosten wordt op 1 februari 2021 overgenomen door het internationaal opererende McLarens.

16 Het stromen van water onder een kade, dijk of ander werk als gevolg van een groot waterstandsverschil.

## 2.4 Deltares II en de uitbreiding naar funderingsonderzoeken

In januari van het nieuwe jaar (2021) ontvangt de provincie Overijssel een onderzoeksrapport van Stefan van Baars, oud-hoogleraar grondmechanica en funderingstechniek. In zijn rapport deelt Van Baars bevindingen van een onderzoek dat hij op eigen initiatief heeft gedaan naar de werkzaamheden die in opdracht van de provincie zijn uitgevoerd in en aan het Kanaal. Volgens Van Baars zou Deltares niet genoeg kennis hebben gehad om hun onderzoek correct uit te voeren en hebben zij daarom steken laten vallen. Provincie Overijssel reageert middels een brief op het rapport van Van Baars en geeft daarin aan geen reden te zien om de provinciale koers te veranderen. De provincie constateert dat het rapport van Van Baars op diverse onderdelen is gebaseerd op onjuiste veronderstellingen, waardoor de getrokken conclusies niet juist zijn.

Aan de motie naar nieuw onderzoek naar het faalmechanisme wordt ondertussen gehoor gegeven. In maart vraagt de provincie Deltares een verdiepingsonderzoek te doen en te onderzoeken of piping een verklarend mechanisme is van de schade aan de panden in het gebied, welke rol veen speelt en of er nog een andere oorzaak speelt. Het onderzoek van Deltares wordt uitgevoerd in samenwerking met een onafhankelijke begeleidingscommissie<sup>17</sup> die zich op hun beurt weer laten adviseren door Stefan van Baars, die op deze manier een (kritische) rol krijgt toebedeeld in het nieuwe Deltares-onderzoek, en door Matthijs Kok, hoogleraar Flood Risk. De begeleidingscommissie moet eigenstandig tot een oordeel over het onderzoek van Deltares komen.

Intussen is er onder bewoners nog meer onrust ontstaan, zelfs paniek, over de eerste, lage taxatierapporten van woningen. Volgens stichting Kant nog Wal zijn de mensen ‘doodsbang.’ In de media wordt geschreven dat de gedeputeerde eveneens verbaasd is over de bedragen, dat er nog geen besluit is genomen en dat er volgens de gedeputeerde schadevergoedingen moeten komen die voldoende zijn voor een deugdelijk herstel voor veilig wonen.<sup>18</sup>

---

17 De begeleidingscommissie bestaat uit: em. prof. ir. J. (Jan) Maertens, emeritus hoofddocent Grondmechanica en Funderingstechnieken aan de KU Leuven (voorzitter), prof. dr. ir. S.N. (Bas) Jonkman, hoogleraar Waterbouwkunde aan de TU Delft, dr. ir. C. (Kees) Maas, geohydroloog, dr. ir. J.J. (Jetse) Stoorvogel, universitair hoofddocent Bodem – Landgebruik Interacties aan Wageningen Universiteit en em. prof. drs. ir. J.K. (Han) Vrijling, emeritus hoogleraar Waterbouwkunde aan de TU Delft.

18 De Goeijen, F. (24 maart 2021). Paniek slaat toe langs het kanaal. *Twentsche Courant Tubantia*; Bussink, J. (26 maart 2021). Ophef over lage taxatie schade kanaal. *Twentsche Courant Tubantia*.

De provincie geeft aan dat als bewoners twijfelen en als contra-expertise een ander bedrag oplevert dan het rapport van de expert, daar serieus naar gekeken wordt.<sup>19</sup> Vervolgens verschijnen in de media enkele berichten over de vergunningverlening van gemeente Twenterand voor de werkzaamheden aan het Kanaal. *Tubantia* schrijft dat er bij het verlenen van de vergunningen lijkt te zijn gesjoemeld. Uit een Wob-verzoek<sup>20</sup> blijkt dat de gemeente Twenterand geen gedegen controles heeft uitgevoerd voor het verlenen van de vergunningen. Daarnaast willen bewoners dat de gemeente Twenterand de vergunning voor de werkzaamheden alsnog intrekt, omdat de provincie Overijssel tegen verschillende adviezen van Royal Haskoning zou zijn ingegaan.<sup>21</sup> Om de onrust bij huizenbewoners te verminderen wordt in april 2021 bekend gemaakt dat de huizen die getaxeed zijn een second opinion krijgen. Om het tempo in het proces te houden gaan de andere taxaties wel gewoon door. *Tubantia* schrijft dat de gedeputeerde alvast een ‘winstwaarschuwing’ geeft. Het doel is namelijk om de woningen te herstellen naar de situatie in 2010 – een woning uit 1920 wordt dus niet meer als nieuw.

Omdat de damwanden op sommige plekken, tussen Vroomshop en Geerdijk, gevaarlijk dun worden gaat de provincie deze zo snel mogelijk vervangen. De provincie belooft voorzichtig te werk te gaan en de wanden zullen worden gedrukt in plaats van getrild. Er worden ook voor- en na-opnames gedaan om eventuele extra schades in beeld te krijgen. Voor schade en vragen kunnen bewoners inmiddels weer terecht bij het inlooppunt, dat enige tijd gesloten was door coronamaatregelen. Begin juli rapporteert *RTV Oost* over de eerste schadevergoedingen die zijn toegekend.

Het tweede rapport van Deltares wordt uiteindelijk op 20 september 2021 gepubliceerd. In het rapport wordt onder andere geconcludeerd dat piping geen oorzaak is van de schade aan de panden. Volgens het rapport zijn er diverse schadeoorzaken. Bij een deel van de panden hebben de werkzaamheden van de provincie Overijssel bijgedragen aan het ontstaan of verergeren van schade en bij een deel niet. Twee dagen later besluiten de Gedeputeerde Staten dat de provincie funderingsonderzoek gaat aanbieden en de schaderegeling zal uitbreiden met mogelijkheden voor funderingsverbetering. Hiermee hoopt de provincie perspectief te bieden aan de bewoners en zij stelt hiermee het maximale voor het gebied en haar inwoners te doen. (Verdere verdieping en

---

19 Goeijen, F. (27 maart 2021). ‘Bij schade langs kanaal tellen alle scheurtjes mee’. *Twentsche Courant Tubantia*.

20 Toen nog een verzoek onder de Wet openbaarheid van bestuur; inmiddels opgevolgd door de Wet open overheid.

21 De Goeijen, F. (8 april 2021). Gemeenten schieten tekort. *Twentsche Courant Tubantia*; De Goeijen, F. (9 april 2021). ‘Met vuist op tafel slaan in Zwolle’. *Twentsche Courant Tubantia*.

verbreding van onderzoek en regeling vindt de provincie dus ook niet doelmatig.) In oktober wordt de uitgebreide schaderegeling aan de Provinciale Staten aangeboden. De uitbreiding houdt het volgende in:

*Wanneer de zettingschade aan een pand € 5.000,- of hoger is kan de schademelder aanspraak maken op funderingsonderzoek en verbetering als dat nodig blijkt volgens het onderzoek. Ook is er een nieuw invloedgebied vastgesteld omdat ook de vervanging van damwanden schade kan hebben veroorzaakt. Ten slotte is subsidie voor nieuwbouw mogelijk. Voor situaties waar schadevergoeding en/of subsidie voor schadeherstel en funderingsverbetering samen minimaal € 40.000,- bedragen staat de mogelijkheid open om voor subsidie voor nieuwbouw in aanmerking te komen.*

Bewoners die op basis van de aangepaste regeling aanspraak maken op funderingsonderzoek worden in november aangeschreven waarna een relatieve rust wederkeert in het gebied. Bewoners zijn in afwachting van besluiten en al dan niet funderingsonderzoek. In maart 2022 starten Aveco de Bondt en Fugro met het voorbereidende funderingsonderzoek bij 153 panden. Bewoners worden op de hoogte gehouden middels informatieavonden en gesprekken die plaatsvinden 'aan de keukentafel'.

Het proces na de laatste aanpassing van de schaderegeling is in gang gezet en daarmee neemt de bestuurlijke investering geleidelijk af. De provincie kondigt halverwege 2022 aan medeoverheden (gemeenten en waterschap) aan dat de fase van werk in uitvoering inmiddels is bereikt en dat structureel bestuurlijk overleg steeds minder noodzakelijk wordt. In deze fase van werk in uitvoering wordt het proces nog eenmaal opgeschud door een nieuwe brief van Stefan van Baars. In de brief aan Deltares veronderstelt Van Baars een modelleerfout in het onderzoek naar faalmechanismen van Deltares. De provincie vraagt Deltares om een correctie, maar Deltares ziet geen aanleiding om het rapport te herzien. Ook vraagt de provincie een lid van de voormalige begeleidingscommissie van het verdiepend schadeonderzoek om zijn bevindingen. Op basis van deze twee brieven besluit de provincie geen aanpassingen door te voeren in de bestaande schaderegeling.

Eind 2022 is de situatie als volgt: bij 137 schademelders is of wordt funderingsonderzoek uitgevoerd. Tot nu toe is bij 44 schademelders verbetering van hun fundering nodig. Bewoners kunnen kiezen om de beschikbare subsidie om te zetten in een bijdrage voor nieuwbouw als het gaat om een bedrag van € 40.000,- of meer. Daar waar schademeldingen niet gerelateerd zijn aan de fundering, hoeft niet te worden gewacht op nieuw onderzoek naar de fundering en kan gestart worden met herstel. De provincie gaat de monitoring van huizen afbouwen nu er duidelijkheid is over oorzaken en herstel van schade op gang komt.<sup>22</sup>

## 2.5 De weg vooruit?

In maart 2023 publiceert I&O research een onderzoek genaamd *Schadeafhandeling omwonenden Kanaal Almelo-De Haandrik*. Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van gemeente Twenterand en gemeente Hellendoorn. Uit het onderzoek blijkt dat respondenten die een schademelding hebben gedaan veelal ontevreden zijn over het afhandelingstraject en het gevoel hebben dat zowel de provincie als de gemeente hen laat vallen. Mede door het uitblijven van een eenduidige aanwijsbare oorzaak van de schade ervaren respondenten onzekerheid met betrekking tot de toekomst, blijkt uit het onderzoek van I&O.<sup>23</sup>

De maand daarop, in april 2023, wordt Mona Keijzer door de Provinciale Staten aangesteld als bemiddelaar in het 'kanaalconflikt' tussen de provincie en bewoners. De aanleiding daarvoor is een motie van BBB en VVD die unaniem wordt aangenomen in het provinciehuis (en met applaus wordt ontvangen op de publieke tribune). Mona Keijzer gaat met gedupeerde bewoners in gesprek met als doel om de bewoners en de provincie weer dichterbij elkaar te brengen.<sup>24</sup>

Ondertussen hebben op de achtergrond de Kinderombudsman en de Nationale ombudsman afzonderlijk van elkaar een onderzoek ingesteld naar het proces van de schadeafhandeling.<sup>25</sup> De Kinderombudsman onderzoekt de gevolgen voor de kinderen die wonen in huizen met schade. Het rapport wordt verwacht in het najaar van 2023. De Nationale ombudsman gaat met zijn onderzoek in

---

22 Gedeputeerde Staten van Overijssel (6 december 2022). *Stand van zaken Kanaal Almelo De Haandrik* [Brief van Gedeputeerde Staten].

23 I&O research (maart 2022). *Onderzoek schade-afhandeling omwonenden Kanaal Almelo-De Haandrik*. Amsterdam.

24 NOS Nieuws (19 april 2023). Oud-staatssecretaris Mona Keijzer bemiddelt in kanaalconflikt.

25 Adams, K. & De Goeijen, F. (1 februari 2023). Nationale ombudsman én Kinderombudsman in actie rond kanaaldrama. *Twentse Courant Tubantia*.

op een verzoek van Stefan van Baars. De ombudsman heeft aangegeven het onderzoek terug te trekken zolang Mona Keijzer als bemiddelaar in het gebied aan het werk is,<sup>26</sup> aangezien ook hij met betrokkenen van de provincie in gesprek wil om te spreken over de vertrouwensbreuk tussen de bewoners en de overheid en welke rol de provincie voor zichzelf ziet in de nabije toekomst.<sup>27</sup>

Medio 2023 wordt er een onderzoek uitgevoerd door de universiteiten van Amsterdam en Delft in opdracht van de Statenfractie van GroenLinks. De onderzoekers vragen middels een enquête de omwonenden naar hun ervaringen met de schade en de afhandeling daarvan. De opdracht voor het onderzoek is in januari 2023 al gegeven, maar de uitvoering daarvan loopt parallel aan het bemiddelingstraject van Mona Keijzer. Bij *RTV Oost* geeft stichting Kant nog Wal aan dat dit leidt tot verwarring en onbegrip bij bewoners van het gebied.<sup>28</sup>

Met de publicatie van het rapport van Mona Keijzer<sup>29</sup> in september 2023 en de reactie van de Gedeputeerde Staten daarop lijkt de schadeafhandeling een volgende fase te zijn ingegaan.<sup>30</sup> De reactie met een nieuw voorstel voor het vervolg van de schadeafhandeling dat naar de Provinciale Staten wordt gestuurd is in samenspraak met stichting Kant nog Wal en de gemeenten uit het gebied (Hardenberg, Hellendoorn, Ommen en Twenterand) tot stand gekomen. Hiermee lijkt een vorm gevonden waarmee deze partijen ook worden betrokken en er in ieder geval voor nu een gedeeld beeld is over het vervolg van de schadeafhandeling. Ondertussen is echter ook duidelijk dat het dossier hiermee niet afgesloten is. Sommige schademeldingen zijn inmiddels afgehandeld, maar niet allemaal. Ook moeten er weer nieuwe werkzaamheden aan het Kanaal worden verricht. Dat kan in de toekomst weer tot conflicten met bewoners leiden over mogelijke schade door werkzaamheden. Zowel voor de provincie als de bewoners is het dus niet klaar.

---

26 De Goeijen, F. (19 mei 2023). Ombudsman trekt zich terug uit Twents kanaaldrama. *Twentse Courant Tubantia*.

27 NOS Nieuws (1 februari 2023). Nationale ombudsman onderzoekt woningschade bij 'probleemkanaal' Almelo.

28 Beumer, M. (4 juli 2023). Nieuw onderzoek kanaaldrama Almelo-De Haandrik roept vooral vraagtekens op. *RTV Oost*.

29 Keijzer, M. (1 september 2023). *Wat rechtmatig is, is niet altijd ook rechtvaardig; Een concreet voorstel voor de schadeafhandeling, herstel van vertrouwen en toekomstperspectief; Kanaal Almelo-De Haandrik*.

30 Gedeputeerde Staten Overijssel (14 november 2023). *Kanaal Almelo-De Haandrik, rapport 'Wat rechtmatig is, is niet altijd ook rechtvaardig'* [Statenvoorstel].

### 3. Schadeherstel en vertrouwensherstel

#### **Twee-onder-een-kap**

Langs het Kanaal staan meerdere twee-onder-een-kap woningen. Vaak kennen de burens elkaar: ze wonen er al langere tijd en komen zo nu en dan bij elkaar over de vloer. Ondanks dat de huizen oorspronkelijk hetzelfde waren, zijn er inmiddels grote verschillen zichtbaar. De ene bewoner heeft een aantal jaar geleden zelf geïnvesteerd in het huis en de funderingen laten aanpakken. Ze hebben daar een aantal jaren flink voor moeten sparen, maar inmiddels ziet het huis er weer piekfijn uit. Het andere huis is echter in een andere staat. Deze bewoners hebben de afgelopen jaren niets aan hun huis gedaan. In dit tweede huis is inmiddels een aantal scheuren zichtbaar in de muur. De bewoners hebben daarom in 2019 een schademelding gedaan bij de provincie, er is mogelijk een verband met de werkzaamheden rond het Kanaal. Deze schademelding leidt er uiteindelijk toe dat deze bewoners zowel funderingssubsidie als een schadevergoeding ontvangen. Dat is prettig voor deze bewoners: zij kunnen nu de scheuren in hun huis herstellen en direct wat werkzaamheden meenemen om het huis op te knappen. Bij de burens leidt dit tot gemengde gevoelens: zij hebben flink in hun huis geïnvesteerd en mogelijk daarom nu geen schade aan hun huis. Het was echter wel al hun spaargeld dat ze ervoor hebben moeten gebruiken. Niet alleen deze bewoner vindt dit ingewikkeld, ook voor betrokken ambtenaren is een dergelijke situatie moeilijk uit te leggen in het kader van het gelijkheidsbeginsel. Want welke bewoner heeft nou recht op wat? En wat doet het met de mensen die nu geen subsidie ontvangen?

De situatie zoals rondom het Kanaal Almelo-De Haandrik is uniek, maar staat niet op zichzelf. Ook op andere plekken in Nederland zijn overheden (mede)veroorzaker van schade voor burgers. Denk aan de toeslagenaffaire en Groningen. In die gevallen is niet alleen schadeherstel, maar ook vertrouwensherstel van belang. Het vertrouwen van burgers in de overheid is immers een belangrijke basis voor het goed functioneren van de democratische rechtsstaat. Burgers kunnen dat vertrouwen verliezen als zij vermoeden of ervaren dat hun overheid schade veroorzaakt.

Nederland staat internationaal bekend als zogenaamde *high-trust society*, een land waar over het algemeen een hoge mate van vertrouwen in elkaar en in instituties waaronder de overheid bestaat. Naar aanleiding van diverse crises (waaronder klimaat, stikstof, corona, toeslagen, Groningen, lange kabinetsformatie) is in Nederland echter het vertrouwen in politieke instituties gedaald, zeker in vergelijking met de relatief hoge mate van politiek vertrouwen dat aan het begin van de coronacrisis, in april 2020, werd gerapporteerd.<sup>31</sup> Er is dus reden om vanuit de overheid actief in te zetten op vertrouwenwekkend beleid dat oog heeft voor de wijze waarop burgers hun vertrouwen in politiek en overheid bepalen. Dit uitgangspunt is ook te zien in de manier waarop de provincie Overijssel zich opstelt wanneer zij in 2018 schademeldingen ontvangt vanuit de omgeving van Kanaal Almelo-De Haandrik. 'Dit moeten wij voor burgers op kunnen lossen', is de gedachte.

Om handvatten te bieden aan overheden die vertrouwenwekkend schadebeleid willen vormgeven en uitvoeren, beschrijft Kuipers (2021) zes principes (zie figuur 1).<sup>32</sup> Het gaat om erkenning (worden gedupeerden gezien?), participatie (worden gedupeerden gehoord?), begrijpelijkheid (kunnen gedupeerden het beleid volgen?), openbaarheid (is voor gedupeerden inzichtelijk hoe beleid tot stand komt?), onafhankelijkheid (kunnen gedupeerden terecht bij een onpartijdige beslisser?) en voortvarendheid (worden gedupeerden snel geholpen?). Deze principes kunnen helpen om beter te begrijpen wat er in de schadeafhandeling van het Kanaal Almelo-De Haandrik is gebeurd. Juist ook doordat de toepassing van de principes niet eenvoudig blijkt: hoewel een schaderegeling de bedoeling kan hebben om gedupeerden een gevoel van erkenning te geven, vallen er bij zo'n regeling vaak ook mensen buiten de boot. Als overheid inzetten op erkenning wekt dan paradoxaal genoeg ook bij sommigen juist een gebrek aan erkenning op.

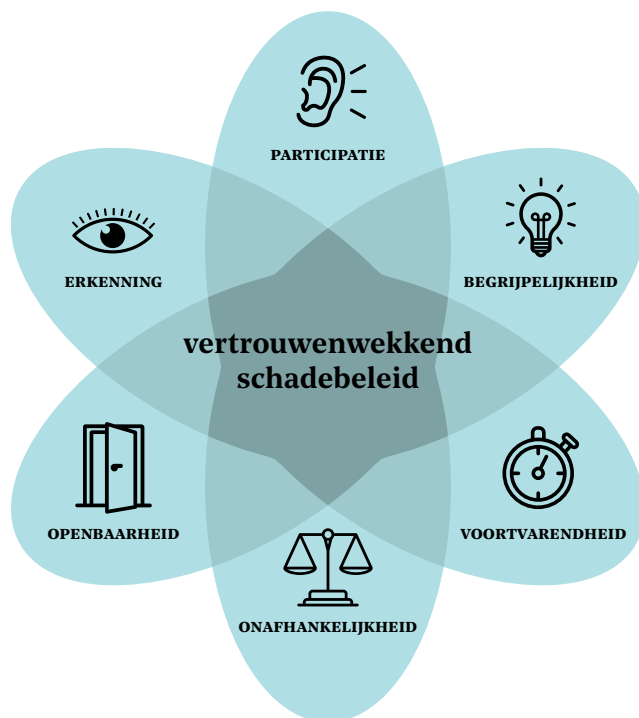
---

31 Zie daarover Engbersen, G.B.M. e.a. (2021), *De laagvertrouwensamenleving, De maatschappelijke impact van COVID-19 in Amsterdam, Den Haag, Rotterdam & Nederland, Vijfde meting*. Erasmus Universiteit Rotterdam & Kenniswerkplaats Leefbare Wijken; maar ook Van der Meer, T.W.G. & Den Ridder, J.M. (21 november 2021). Wantrouwen geldt niet de samenleving maar de politiek. NRC.

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



**Figuur 1. Overzicht van principes van vertrouwenwekkend schadebeleid.**



We zien in de gebeurtenissen rondom het Kanaal de echo's van andere kwesties die worden verbonden aan de afname van vertrouwen in politieke instituties, zoals de nasleep van de kinderopvangtoeslagenaffaire of de gevolgen van de gaswinning in Groningen. Nederland lijkt in toenemende mate een compensatiesamenleving<sup>33</sup> te zijn geworden, waar geld de aangewezen beleidsoplossing is. Die aanpak zien we opleven bij de overheid en politiek, maar ook zien we die behoefte aan compensatie bij burgers. Dit lijkt een beweging te zijn naar een meer passieve houding jegens de overheid, soms zelfs vanuit slachtofferschap: de overheid moet het (allemaal) oplossen. Die houding wordt zichtbaar en versterkt in mediaverslaggeving waarbij de fouten van de overheid en de negatieve gevolgen voor burgers worden benadrukt en herhaald.

Wat kunnen we leren van de wijze waarop de principes van vertrouwenwekkend schadebeleid (al dan niet) zijn meegenomen door de provincie bij de afhandeling van de schade aan gebouwen langs Kanaal Almelo-De Haandrik? We lopen hieronder daarvoor allereerst de verschillende principes langs.

33 Van den Brink, J.E. (2023). *De compensatiemaatschappij* (oratie UvA). Amsterdam.

### 3.1 Erkenning

Het principe van erkenning gaat over gezien worden. Als burgers reden hebben om te vermoeden dat hun overheid schade voor hen heeft veroorzaakt, willen zij erkenning van hun rol als ongevraagd gedupeerde. Burgers verwachten dat de overheid erkent dat zij verantwoordelijkheid draagt voor de schade.

#### **Verantwoordelijkheid nemen betekent verantwoordelijkheid houden**

Dit eerste principe toont meteen aan in welke ingewikkelde positie de provincie Overijssel zich bevond en bevindt. De provincie wil vanaf het begin verantwoordelijkheid nemen voor de door haar veroorzaakte schade en laat daarom Deltares onderzoeken of de werkzaamheden aan en rond het Kanaal in de schade hadden geresulteerd. Ook verklaart de provincie nog voor de resultaten van het onderzoek bekend zijn dat er voor de zomer een schaderegeling komt. Betrokkenen vertellen later dat het idee was: als er zelfs maar 1% kans bestaat dat de schade het gevolg is van de provinciale werkzaamheden, wil de provincie de schade vergoeden. Wanneer vervolgens uit het eerste Deltares-onderzoek blijkt dat de schade niet, of slechts in zeer beperkte mate, kan worden gelinkt aan de werkzaamheden van de provincie, levert het vooraf nemen van verantwoordelijkheid voor de provincie een ingewikkelde positie op. Genomen verantwoordelijkheid kan je immers zeer lastig nog afschuiven of teruggeven.

De ingewikkeldheid wordt vergroot doordat er geen duidelijkheid komt over aansprakelijkheid of over een eenduidige schadeoorzaak. Er is vanaf het begin grote behoefte aan duidelijkheid hierover – zowel bij de bewoners als de provincie zelf. Dat geeft tenminste helderheid voor vervolgstappen. Die helderheid had mogelijk gecreëerd kunnen worden wanneer de provincie proactief de verantwoordelijkheid voor het *herstel* van de schade had genomen. Dat hoeft niet te betekenen dat de provincie aansprakelijkheid voor de oorzaken erkent: die discussie kan achter de schermen tussen juristen plaatsvinden. Deze stap is niet gezet vanwege de angst voor het erkennen van aansprakelijkheid en voor precedentwerking (er is tenslotte ook schade door verzakkingen op andere plekken in de provincie). Doordat er rondom het Kanaal enkel over gedeeltelijke aansprakelijkheid wordt gesproken, ontstaat een politieke en ethische discussie over welke verantwoordelijkheid dan gepast is.

Het gebrek aan duidelijkheid over de aansprakelijkheid leidt er ook toe dat er geen excuses (kunnen) worden gemaakt. De eerste stap bij het maken van excuses is het erkennen van de ervaren schade, van het leed. Nu er door technische onderzoeken (nog) geen uitsluitel wordt gegeven over aansprakelijkheid, kan er dus geen, of in ieder geval veel moeilijker een begin worden gemaakt aan een gesprek over gepaste erkenning. Als zo'n gesprek op gang komt, kan ook worden onderhandeld over de voorwaarden waaronder de excuses kunnen worden gemaakt en mogelijk ook aanvaard. Op die manier kan een begin worden gemaakt aan het afronden, aan het proces om verder te gaan. Door met elkaar in gesprek te gaan over datgene wat is gebeurd en hoe dat is ervaren, kan ook het gesprek over hoe en wat te erkennen worden aangevangen. Erkenning gaat ook over een relatie op emotioneel niveau: ik zie je en voel met je mee.

### **Erkennen van de een betekent het niet erkennen van de ander**

Daarnaast zien we wat betreft erkenning een dynamiek ontstaan die we ook uit andere compensatietrajecten herkennen. Als schadevergoeding wordt uitgekeerd, is het noodzakelijk om ergens een grens te trekken. Bijzonder daarin is dus dat doordat je sommige schadegevallen erkent, je daarmee tegelijkertijd anderen niet erkent. Zo kan goedbedoelde erkenning dus ook nadelige effecten hebben. Je creëert een mogelijk gevoel van gebrek aan erkenning en gezien worden bij anderen – die niet erkend worden en ontkenning van juist hun problematiek ervaren. Dat gaat om geografische begrenzing: wie hoort nog bij 'het schadegebied' en wie niet. Omdat ook in andere gebieden van Overijssel droogte optreedt waardoor schade en verzakkingen optreden, maar de schaderegelingen voor Kanaal Almelo-De Haandrik daar niet voor bedoeld zijn, wordt zo door erkenning ook ongelijkheid gecreëerd. Daarnaast gaat het om begrenzing in tijd. Voor de schaderegeling komen alleen gebouwen in aanmerking waar voor een bepaalde datum een schademelding is gedaan. Daardoor worden mensen die al een melding bij de provincie hebben gedaan, hoewel zij wellicht twifelen over de schadeoorzaak, bevoorreed boven de mensen die geen schademelding hebben gedaan. Een andere bron van gevoelde onrechtvaardigheid en gebrek aan erkenning kan optreden bij die omwonenden van het Kanaal die jarenlang hun huis goed hebben onderhouden. Zij hebben hier hun eigen geld en tijd in gestoken en zien nu dat burens die minder onderhoud hebben gepleegd, door de provincie worden ondersteund en gesubsidieerd.

Deze begrenzingsen zijn vanuit de provincie gezien natuurlijk te begrijpen: ergens moet de schaderegeling worden begrensd. Simpelweg om duidelijkheid te creëren maar eveneens om een aanzuigende werking te voorkomen. De provincie handelt vanuit goede bedoelingen wanneer zij schadelijde omwonenden tegemoet wil komen, maar (proactieve) erkenning heeft ook nadelige gevolgen.

### **Geld betalen wordt beleefd als schuld erkennen – ook al is dat nadrukkelijk niet zo bedoeld**

Geld, een financiële (schade)vergoeding, kan door mensen worden ervaren als erkenning van datgene wat hen is overkomen. Geld kan namelijk ook een manier zijn waarop de overheid verantwoordelijkheid uit. Het ingewikkelde aan de schaderegelingen bij Kanaal Almelo-De Haandrik is dat niet alle vormen van financiële vergoeding daartoe bedoeld zijn. Het geven van subsidie, zowel de subsidie voor herstelkosten of contra-expertise uit de eerste schaderegeling als de funderingssubsidie uit de aanvullende schaderegeling, is niet bedoeld om schuld te erkennen. De subsidie wordt echter door sommige omwonenden van het Kanaal wel zo ervaren. Zij onderscheiden niet per se of het geld dat hen toekomt een schadevergoeding betreft, verbonden aan aansprakelijkheid en erkenning van schuld, of een subsidie, het resultaat van vrijgevigheid. Het door de provincie uitgekeerde subsidiegeld vormt zo in plaats van een signaal van ruimhartigheid eerder een bevestiging van schuld. Omdat die erkenning tegelijkertijd deels uitblijft, leidt dit op verschillende plekken tot onvrede over de manier van afhandelen.

### **Betekent verantwoordelijkheid nemen ook afhankelijkheid creëren?**

Een andere manier om mensen erkenning te bieden, is de bewijslast in principe van hun schouders te halen. Dat kan door de juridische basisregel 'wie stelt, bewijst' om te keren. Deze omkering van bewijslast kennen we bijvoorbeeld van de schadeafhandeling bij de aanleg van de Noord/Zuidlijn of de gaswinning in Groningen. Bij de schadeafhandeling van het Kanaal Almelo-De Haandrik is in strikte zin geen sprake van omkering van de bewijslast. Tegelijkertijd heeft de provincie de logica hierachter wel geprobeerd tot uiting te brengen door uit te gaan van een verband tussen schade en werkzaamheden en twee Deltares-onderzoeken op eigen initiatief uit te voeren. Daarmee hoeven omwonenden niet zelf te bewijzen dat de schade het gevolg is van de werkzaamheden, maar wordt deze bewijslast (ook financieel) door de provincie gedragen.

De provincie stuurt hiernaast een expertisebureau om de schade op te nemen, maar bewoners dienen wel zelf te laten zien waar en wat hún schade is. Dat creëert mogelijke ongelijkheid, als de ene bewoner iets wel heeft aangewezen en vergoed gekregen en de buurman niet. Of als een bewoner contra-expertise

heeft ingeschakeld. Burgers zijn zelf geen deskundigen in het vaststellen van schade, dus oordeelt de rechtbank dat burgers ook later nog ‘vergeten’ of aanvullende schades mogen melden.<sup>34</sup> Bovendien ontbreekt een werkwijze hoe zal worden omgegaan met mogelijke afwijkingen in de contra-expertise.

De schadeafhandeling wordt door veel omwonenden niet ervaren als bevredigend.<sup>35</sup> De verwachtingen van in ieder geval een deel van de bewoners komen niet overeen met de werkelijkheid. Bewoners hebben te horen gekregen dat schade zal worden hersteld en dat dit ruimhartig zal gebeuren. Herstel en ruimhartigheid betekent dan vaak iets anders dan ze in werkelijkheid ervaren. Zij verwachten dat de problemen rond hun huizen door de provincie worden weggenomen. Het gebruik van bijvoorbeeld deze twee begrippen (herstel en ruimhartigheid) in het tonen van erkenning en het nemen van verantwoordelijkheid brengt zo een bepaalde dynamiek op gang. Die dynamiek zien we niet alleen in de relatie tussen de provincie en omwonenden, maar ook tussen de provincie en medeoverheden. Doordat de provincie proactief verantwoordelijkheid neemt, voelen gemeenten en waterschap zich minder geroepen daarbij naast de provincie te gaan staan en samen op te trekken.

## 3.2 Participatie

Een manier om vertrouwen te wekken bij burgers is hen de gelegenheid geven te laten participeren in het proces rond het herstel van schade. Dat kan gaan over participatie bij de totstandkoming van het schadebeleid en om participatie- en inspraakmogelijkheden tijdens de uitvoering van de schaderegeling.

### **Korte lijntjes houden geen stand: de provincie is niet altijd fysiek nabij**

Als de schademeldingen binnenkomen, probeert de provincie op verschillende manieren te luisteren naar bewoners en hen zo te laten participeren in het beleid. De provincie gaat met bewoners in gesprek, zowel op bestuurlijk en politiek als op ambtelijk niveau. De lijntjes tussen de projectleider en de bewoners zijn kort. De bewoners mogen in een klankbordgroep meepraten wat de onderzoeksvraag zou moeten zijn en waar de onderzoeksorganisatie aan moet voldoen. Zelfs welke bureaus het onderzoek moeten doen en wie er in de begeleidingscommissie moet komen. Ook in de aanloop naar het Deltares-onderzoek organiseert de provincie diverse bewonersbijeenkomsten.

---

34 Rechtbank Overijssel 21 juni 2023, ECLI:NL:RBOVE:2023:2281, ECLI:NL:RBOVE:2023:2283, ECLI:NL:RBOVE:2023:2286, ECLI:NL:RBOVE:2023:2288.

35 Zie o.a. I&O research (2022). *Onderzoek schade-afhandeling omwonenden Kanaal Almelo-De Haandrik*. Amsterdam.

Vanwege de korte tijdsperiode waarin de schaderegeling dient te worden gepresenteerd – de weken tussen presentatie van het eerste Deltares-onderzoek en het zomerreces – heeft de provincie echter geen participatietraject kunnen opzetten voor de schaderegeling. De snelheid en politieke urgentie die inmiddels aan het dossier zijn gekoppeld, maken dat het luisteren naar bewoners over specifieke wensen in de schaderegeling op dat moment niet plaatsvindt. Er is een politieke wens om voor de zomer met een regeling te komen. En het gaat hier om maanden tijdens de coronacrisis, waardoor fysiek bijeenkomen niet altijd mogelijk is. De opgebouwde relaties, de fysieke nabijheid, het bij aan elkaar aan tafel zitten, valt weg. Politieke druk, in plaats van directe burgerparticipatie, zorgt enkele maanden na de zomer van 2020 uiteindelijk voor een aangepaste schaderegeling.<sup>36</sup>

### **Zoeken naar gedeelde feiten betekent nog geen gezamenlijkheid – en vice versa**

De provincie zet al vrij snel in op *joint fact finding*, een gezamenlijke zoektocht naar de feiten. Zij laat de opdrachtformulering van het eerste Deltares-onderzoek tot stand komen in samenspraak met omwonenden bij bewonersbijeenkomsten. Het bijzondere is daar dat er tussen bewoners in de klankbordgroep en provincie inderdaad consensus wordt bereikt over de opdracht, namelijk uitzoeken of er een verband is tussen de werkzaamheden langs het Kanaal door de provincie en de schade. Eigenlijk zijn beide partijen dan op zoek naar bevestiging van iets wat zij beide vermoeden, namelijk dat er een verband bestaat tussen de werkzaamheden en de schade. Dit creëert verwachtingen voor de rest van het traject. Al in de aanloop naar de presentatie van de uitkomsten ontstaat frictie tussen de partijen: zou de klankbordgroep medeverantwoordelijk worden gesteld als het onderzoek een onwelgevallige uitkomst kent? Deze huivering aan de kant van belangenbehartigers kennen we uit andere bestuurskundige studies naar gezamenlijke besluitvorming: voor hen speelt een strijd tussen een band met de achterban en een relatie met de overheid. Wanneer de resultaten van het onderzoek vervolgens anders zijn dan verwacht – de relatie tussen de werkzaamheden en schade kan niet met zekerheid worden aangetoond – valt de gezamenlijke feitenzoektocht definitief uiteen. Er zijn verwachtingen gecreëerd, alle betrokkenen zoeken zekerheid, en het onderzoek en de feitenzoektocht resulteren juist in meer onzekerheid voor omwonenden en de betrokken overheden.

---

<sup>36</sup> Zie hierover ook: Bisschops, S. (2022). *Participatie en vertrouwen. Hoe participatie wel én niet kan bijdragen aan het versterken of herstellen van vertrouwen in burgers in het openbaar bestuur*. Den Haag: Provincie Zuid-Holland & Open Universiteit.

Door de wens om in consensus met bewoners tot opdrachtformulering te komen, zijn er mogelijk zaken over het hoofd gezien: een bredere opdrachtformulering waarin ook andere mogelijke oorzaken worden meegenomen, evenals de begeleiding van en informatie over het lopende onderzoek, zodat de provincie had kunnen anticiperen op tussentijdse resultaten en een onverwachte uitkomst. Daarnaast zou de provincie, mede met het oog op erkenning van de bewoners, de ervaringskennis van bewoners mee kunnen nemen in de feitenzoektocht. Veel bewoners wonen al decennia langs het Kanaal. Dat is weliswaar een andere vorm van deskundigheid en had mogelijke onzekerheid geïntroduceerd, maar ook ervarings- en praktijkkennis is van belang in een gezamenlijke feitenzoektocht.

### **Georganiseerde belangenvertegenwoordiging zorgt ervoor dat niet iedereen nog meepraat**

Het principe van participatie legt ook de ingewikkelde vraag bloot wie dan allemaal wil en kan participeren. De stichting Kant nog Wal speelt in dit dossier een grote rol. De provincie heeft haar zelfs gedeeltelijk gefinancierd om bewoners zo de mogelijkheid te geven zich te organiseren. De vraag is hoe representatief de stichting Kant nog Wal is. Niet iedere omwonende van het Kanaal voelt zich wellicht vertegenwoordigd door deze partij; dit blijkt bijvoorbeeld uit een aantal betrokken omwonenden dat zich bewust niet aansluit bij de stichting. De provincie poogt hier rekening mee te houden door in de klankbordgroep ook bewoners op te nemen die geen aansluiting bij de stichting hebben. De politieke druk en coronacrisis lijken te verhinderen dat een breder participatietraject voor de schaderegeling wordt uitgezet. Op een gegeven moment zijn verhoudingen op een bepaalde manier gegroeid (padafhankelijkheid) en wordt het moeilijk hieruit te komen. Bij schadetrajecten is er vaak meer simpele schade – meestal het grootste gedeelte – die relatief snel en naar relatieve tevredenheid kan worden opgelost. Maar complexe situaties vergen het meeste tijd en daardoor soms ook aandacht. Dan is niet zeker of elke stem wel even hard te horen is en gehoord wordt: zowel de mensen die wél tevreden zijn, als mensen die ontevreden zijn maar niet aangesloten bij de belangenbehartiging. Daar komt bij dat niet iedere gedupeerde even mondig en assertief is en in staat is om complexe schade volgens de logica van de provincie aan te kaarten in het proces van schadeafhandeling.

### 3.3 Begrijpelijkheid

Een derde principe is begrijpelijkheid. Het gaat daarbij om schadebeleid dat te begrijpen is door en uit te leggen aan burgers. Niet in de zin van 'ik zal u het nog een keer uitleggen', maar echt uitlegbare maatregelen. Het hoeft niet te betekenen dat iedere burger begrip moet hebben voor het schadebeleid, maar wel dat zij de opzet en uitvoering daarvan kunnen doorgronden en begrijpen.

#### **Kloppende juridische en technische taal levert geregeld een niet kloppend beeld op bij de bewoner**

Voor een bewoner is een 'schaderegeling' en 'schadeherstel' wellicht de belofte van een oplossing voor alle problemen. Voor een groot gedeelte van het provinciale ambtelijke apparaat, en de politiek, betekent het een tegemoetkoming, die bovendien *ruimhartig* zal zijn – dat is inmiddels beloofd door bestuurders. Maar in juridische zin is een schaderegeling en een schadevergoeding als instrument in principe slechts datgene wat naar geldend recht dient te worden uitgekeerd. Al het andere past eigenlijk niet onder die noemer. En zo krijgt de aangepaste schaderegeling uit 2020 het onderscheid tussen schadevergoeding, coulancevergoeding en subsidie. De schadevergoeding gaat om schade veroorzaakt door overheidshandelen, met de coulancevergoeding wordt voorkomen dat voor bedragen onder de € 5.000,- een schuldvraag wordt gesteld, en de subsidie wordt in het leven geroepen voor schades met een autonome oorzaak waarvan niet kan worden aangetoond dat de provinciewerkzaamheden een rol hebben gespeeld. Maar voor subsidies moeten achteraf bonnetjes worden ingediend, en voor coulance- en schadevergoedingen niet – in lijn met geldend recht. Dat soort verschillen zijn in de juridische en ambtelijke wereld best te begrijpen, maar daarbuiten is dat zeker niet altijd helder. De provincie geeft je geld: dan zal zij toch ook wel een probleem veroorzaakt hebben? Waarom moeten de bonnetjes dan worden ingeleverd? Overigens zien we daar ook weer politieke logica de overhand nemen, want de subsidie wordt door het ambtelijk apparaat aanvankelijk bedacht als een lening, waar wellicht anders tegenaan zou zijn gekeken door burgers.

De technische experts, zowel degenen die de onderzoeken naar het gebied uitvoeren als de schade-experts en contra-experts die per woning een balans opmaken, gebruiken noodzakelijkerwijs weer andere taal. Dan gaat het over intrillen van damwanden of klapankers, piping, faalmechanismen, veenoxidatie. Dat maakt het allemaal niet begrijpelijker voor de gemiddelde burger. Deltares komt met een publieksvriendelijke, meer toegankelijke versie van zijn aanvullende rapport in 2021, maar feit blijft dat het gaat om geavanceerde materie waarbij de taal bovendien tot verschillende



verwachtingen kan leiden. Een ‘faalmechanisme’ is technische taal voor de oorzaak van schade. Maar ‘falen’ klinkt voor reguliere oren alsof er iets of iemand faalt, alsof er een schuldige is aan te wijzen.

### **Rechtvaardigen van uitzonderingen: iedereen bijzonder en daarom niemand gelijk?**

Een manier om beleid beter uitlegbaar te maken, is om niet alleen generieke maatregelen uit te voeren, maar ook maatwerk en uitzonderingen te faciliteren naar gelang de bijzonderheid van het geval. Daar zet de provincie in de uitvoering van de schaderegeling Kanaal Almelo-De Haandrik op in. Omdat het idee vanaf het begin is mensen zo goed mogelijk tegemoet te komen, wordt door zaakbegeleiders en de omgevingsmanager regelmatig gekeken hoe problemen en schade die burgers ervaren per individueel geval kan worden opgelost. De andere kant van de medaille is dat daardoor de ene burger mogelijk iets anders krijgt dan de buurman, wat het lastiger kan maken om beleid goed uit te leggen. Zeker als de ene burger mondiger blijkt dan de ander, en in gesprek met de omgevingsmanager en begeleider om iets specifiek vraagt.

Extra ingewikkeld wordt het wanneer er op een hoger niveau sprake is van een uitzondering. Ook andere gebieden in Overijssel hebben te maken met verzakkingen of schade door droogte. Voor deze gebieden is geen vergelijkbare schaderegeling opgesteld. Voor ambtenaren op het provinciehuis maakt dat het beleid voor Kanaal Almelo-De Haandrik minder goed uitlegbaar: waarom krijgt deze groep tegemoetkomingen van de provincie en gemeenschapsgeld, en andere burgers niet?

### **Persoonlijke bewonersbegeleiding betekent persoonlijke verschillen en een persoonlijke last**

Onderdeel van de gepersonaliseerde aanpak van de provincie is ook de bewonersbegeleiding door zaakbegeleiders. De provincie zet hierop in naar voorbeeld van de schadeafhandeling in Groningen. Het blijkt goed te werken om bewoners een vast aanspreekpunt te geven, zo is het beeld van de provincie. Het biedt mensen een persoonlijk contactpunt. Niet iedere zaakbegeleider geeft op dezelfde manier uiting aan zijn rol, en dat kan betekenen dat schademelders verschillende ervaringen hebben. Oftewel: zaakbegeleiders zijn mensen, mensen zijn verschillend, en dat is een kracht en zwakte tegelijk.

Dat menselijke aspect van bewonersbegeleiding betekent bovendien dat die zaakbegeleiders een zware taak vervullen, en die voor hen niet altijd houdbaar blijkt. Het zijn de zaakbegeleiders die het meest directe contact met bewoners hebben en dus ook worden geconfronteerd met de teleurstelling als verwachtingen niet worden waargemaakt. Het verloop van medewerkers is in de periode 2019-2021 vrij hoog. Zo krijgt een zaakbegeleider bij zijn aantreden te horen: ‘mag ik alvast het nummer van je opvolger? Want jij blijft toch maar een paar maanden’. Het opgebrand raken van mensen die in het dossier Kanaal Almelo-De Haandrik werkzaam zijn, komt in meerdere gesprekken die wij voeren naar voren. Dat betekent bovendien dat de persoonlijke band tussen zaakbegeleider en gedupeerde weer moet veranderen als een nieuwe zaakbegeleider wordt aangesteld. En als de nieuwe zaakbegeleider anders naar jouw situatie kijkt en *ander* maatwerk voorstelt, wordt het voor de gedupeerde steeds ingewikkelder te begrijpen. Het persoonlijke contact met de zaakbegeleiders leidt tot een dynamiek waarin de schadeafhandeling voor gedupeerden steeds minder voorspelbaar en daardoor minder goed te doorgronden wordt. En dat terwijl ze bedoeld zijn om juist persoonlijk uitleg te geven over het schadebeleid.

### 3.4 Openbaarheid

Vertrouwen kan worden gewekt door het vertonen van voorspelbaar gedrag. Daarmee wordt het makkelijker om erop te vertrouwen dat een overheid zich ook in de toekomst voorspelbaar en daarmee betrouwbaar gedraagt. Openheid van zaken geven is een manier om voorspelbaarheid te vergroten, aangezien burgers daardoor kunnen zien wat overheden van plan zijn.

#### **Openbaarheid betekent ook dat ongemakkelijke afwegingen of strijdige verhalen naar buiten komen**

De provincie wil vanaf het begin open zijn over de wijze waarop ze in kaart brengt of de werkzaamheden hebben geleid tot schade aan woningen langs Kanaal Almelo-De Haandrik, en over de totstandkoming van de schaderegeling. Nog voor de presentatie van de onderzoeksresultaten van Deltares geeft de provincie al parameters aan van de schadeafhandeling: ruimhartigheid en een flink budget. In het coalitieakkoord, gesloten in 2019, is € 40 miljoen gereserveerd. De besluitvorming over de schaderegeling vindt plaats in de Provinciale Staten, en is daarmee openbaar toegankelijk. Ook de redenering die leidt tot de aanpassing in de regeling – van een lening naar subsidie – is op deze manier te volgen. De aanvullende regeling voor funderingssubsidie naar aanleiding van het tweede Deltares-onderzoek komt op dezelfde manier tot stand. De inzet op openbaarheid betekent dus ook dat de afwegingen om tot de ene, of juist de andere, regeling te komen zichtbaar

worden. Daar kan ongemak in zitten, omdat ambtelijke en politieke besluitvorming belangenafwegingen kent waarbij het ene belang het moet afleggen tegen het andere.

Het voorstel dat na het eerste Deltares-onderzoek aan de Staten wordt gepresenteerd moet onder stoom en kokend water door het ambtelijk apparaat worden voorbereid, dus is er in deze periode niet veel gelegenheid tot openbaarheid buiten de formele route van de Staten. Tegelijkertijd zijn de Provinciale Staten natuurlijk een politiek orgaan, waardoor openbaarheid ook betekent dat voors en tegens van de schaderegelingen en de schadeafhandeling in de politieke arena en in de media worden besproken. Die verschillende perspectieven zorgen ervoor dat niet alleen het bestuurlijke en ambtelijk voorbereide verhaal over schadeafhandeling aan bewoners wordt verteld en in de openbaarheid komt. Statenleden of media die kritisch zijn over de schadeafhandeling en deze bijvoorbeeld niet ruimhartig genoeg vinden, kunnen ook in de openbaarheid hun verhaal doen. Openbaarheid over een schaderegeling of het proces betekent dus niet direct dat mensen dit ook meer betrouwbaar vinden.

### **Openheid is niet hetzelfde als openbaarheid**

Iedere bewoner staat het vrij om zijn of haar ervaringen in de openbaarheid te delen. Dat gebeurt ook regelmatig: bewoners vertellen hun verhaal in de media, en weten Statenleden te vinden. Die verhalen zijn zogenaamde  $n=1$  verhalen: ervaringen of gebeurtenissen die op één casus zijn gebaseerd. Dat is vanuit de bewoner heel logisch: diegene heeft tenslotte een eigen verhaal. De openbaarheid die voor de overheid geldt is heel anders: de overheid kan (en moet deels) open zijn over afwegingen, besluiten en procedures. Over individuele casussen kan de overheid echter niet openbaar zijn, juist vanwege de bescherming van de burger en diens gegevens. In een tijd waarin de medialogica echter hoogtij viert, creëert deze openbaarheid een ingewikkelde dynamiek voor de overheid. In de media vertellen bewoners allerlei verhalen waarmee een bepaald beeld wordt geschetst en de overheid kan daar geen verhaal tegenoverstellen. De mantra is toch vaak: 'wij gaan niet in op individuele gevallen'. Nogmaals: heel begrijpelijk maar ook ingewikkeld in de beeldvorming. De openbaarheid die de burger hier zich kan permitteren kan door de overheid niet worden beantwoord.

## **Terughoudendheid in toekomstige werkzaamheden vergroot mogelijk juist het wantrouwen**

Door de zorgen over het verband tussen de schade en de werkzaamheden aan het Kanaal van 2011-2016 liggen ook eventuele verdere werkzaamheden en onderhoud mogelijk ingewikkeld. Uit andere situaties en eerdere onderzoeken weten we dat overheden in dergelijke gevallen geneigd kunnen zijn om risico's te minimaliseren, om burgers niet ongerust te maken. Dit pakt echter vaak verkeerd uit, omdat de risico's niet kunnen worden uitgesloten en dan tegen verwachtingen van burgers in toch optreden.

Wat betreft het Kanaal heeft de provincie ingezet op openheid over risico's, door het onderzoek van Deltares in openbaarheid en onafhankelijkheid uit te laten voeren. Ook proberen de provincie en medeoverheden om open te zijn over de planning en uitvoering van verdere werkzaamheden. De provincie is bovendien de afgelopen tijd terughoudend geweest om nieuwe werkzaamheden te starten tot er meer zekerheid is over risico's, en laat eerst onderzoeken uitvoeren. De vraag kan worden gesteld of deze terughoudendheid en het benadrukken van risico's nu vertrouwenwekkend werkt voor burgers, of dat het vooral de gedachte bekrachtigt dat de provincie verantwoordelijk is – en zal zijn – voor alle (ook toekomstige) schade. Het is namelijk ook niet duidelijk of onderzoek echt kan uitwijzen of en hoeveel schade er in de toekomst nog kan ontstaan. Onzekerheden blijven. De openheid over risico's maakt dan achterdochtig: burgers vragen zich af wat hen nog meer zal overkomen. Openbaarheid is in wantrouwende situaties een gulzig fenomeen. Achterdochtige burgers kunnen zich blijven afvragen wat hen nog meer zal overkomen, want hoe kunnen zij erop vertrouwen dat de overheid écht alles heeft gedeeld?

### **3.5 Onafhankelijkheid**

In situaties waar vertrouwen is geschaad kan een oplossing zijn om advies of zelfs een oordeel van een onafhankelijke derde te vragen. Op die manier kan een beslissing worden afgedwongen waar beide partijen – burger en overheid – zich vooraf aan committeren, zonder dat de burger afhankelijk is van de overheid die de schade heeft veroorzaakt. Wanneer vertrouwen beschadigd is, ligt het verwijt dat de slager zijn eigen vlees keurt voorop de tong. Het is dan van belang om een onafhankelijke actor te introduceren die door beide partijen wordt gepercipieerd als onafhankelijk. Zowel daadwerkelijke afhankelijkheid als de schijn van afhankelijkheid moet worden voorkomen als vertrouwensherstel het doel is.

## **Onafhankelijkheid tot het onderzoek betekent grote afhankelijkheid van het onderzoek**

Vanaf de eerste schademeldingen is het voor de provincie duidelijk dat zij aanzet is, de schade zelf wil afhandelen en hier geen onafhankelijke organisatie voor wil opzetten. De schade – zo'n tiental meldingen – valt aanvankelijk onder het reguliere kader van de eenheid Wegen & Kanalen en wordt, als er in 2018 meer schademeldingen komen, als programma binnen de provincie opgeschaald.

Onafhankelijk onderzoek laten doen naar de oorzaak van de schade is een belangrijk uitgangspunt voor de provincie. De provincie wil geen vaste onderzoekspartners of 'bekende gezichten' om ook maar de schijn van afhankelijkheid of beïnvloeding te voorkomen. De provincie vraagt daarom bewoners om zelf met namen van onderzoekers en onderzoeksorganisaties te noemen. Via dit proces wordt bureau Deltares ingeschakeld en een onafhankelijke advies- en begeleidingscommissie ingesteld. Ook legt de provincie aan burgers in bewonersbijeenkomsten voor welke vragen er aan onderzoekers moeten worden voorgelegd. Zo wordt de vraag aan Deltares bepaald.

Nadat het eerste onderzoek is uitgezet, wil de provincie dusdanig afstand bewaren tot het onderzoek dat zij gedurende de looptijd van het onderzoek niet op de hoogte wordt gehouden van het verloop of tussentijdse bevindingen. De provincie wil gelijktijdig met de burgers kennisnemen van de conclusies van het onderzoek. Ook wanneer Deltares klaar is om de conclusies bekend te maken, maar deze vanwege coronamaatregelen niet in een publieke bijeenkomst kunnen worden gepresenteerd, besluit de provincie de presentatie uit te stellen en ook zelf nog geen kennis te nemen van de inhoud van die conclusies. Dit betekent echter dat de provincie samen met de omwonenden van het Kanaal – en de media – verneemt dat het Deltaresrapport concludeert dat de werkzaamheden amper verband kennen met de schade, maar ook niet duidelijk maakt wat dan wel aan de hand zou kunnen zijn. De provincie heeft echter gedurende de looptijd van het onderzoek al wel uitspraken en toezeggingen gedaan over een schaderegeling. De onafhankelijke insteek van het eerste Deltares-onderzoek maakt daardoor de positie van de provincie gecompliceerd en maakt dat de provincie niet tijdens het onderzoek heeft kunnen bijsturen op de vraag en het onderzoek.

Bij het tweede Deltares-onderzoek speelt de provincie een meer actieve begeleidende rol. Tegelijkertijd is er veel onrust ontstaan over mogelijke schadeveroorzakende activiteiten en factoren. Omdat er door externe wetenschappers vraagtekens worden geplaatst bij de conclusies van Deltares, wordt voorgesteld om naast een begeleidingscommissie van experts nog twee onafhankelijke adviseurs toe te voegen – wetenschappers die zich kritisch hebben geuit. De relaties tussen sommige omwonenden en de provincie zijn inmiddels echter dusdanig verslechterd, dat ook deze combinatie van *joint fact finding* en onafhankelijk onderzoek niet voor iedereen vruchten afwerpt. Er blijft scepsis bestaan over de onafhankelijkheid van de bevindingen.

### **Aanmoedigen van onafhankelijke contra-expertise vergroot onzekerheid**

In de gespannen verhouding tussen burgers en provincie speelt ook de mogelijkheid van contra-expertise een rol. De provincie wil burgers vanaf de eerste schaderegeling de gelegenheid geven om niet alleen experts aangesteld door de provincie te raadplegen. Zij geeft daarom subsidie voor contra-expertise. Het dilemma'sche gevolg van contra-expertise is echter dat dit meer onzekerheid kan opleveren, want wat is nou waarheid? Wie heeft gelijk? De onafhankelijkheid van contra-experts betekent dat zij met hun eigen onderbouwing en analyse kunnen komen, die tegenstrijdig kan zijn met de uitspraken van de experts die de provincie heeft ingeschakeld. Het inschakelen van en betalen voor contra-expertise toont wederom aan dat de provincie onafhankelijke kennis heel belangrijk vindt. Er is vervolgens echter geen specifiek proces ingericht voor het vormgeven van die contra-expertise of hoe uiteindelijk te beslissen tussen tegenstrijdige expertises, wat betekent dat de contra-expertise niet tot de beoogde duidelijkheid of onafhankelijkheid leidt, maar dat zowel provincie als burgers zich blijvend begeven in onzekerheid van feiten. Het verschil van inzicht tussen experts blijft 'doorzeuren'.

### **Onafhankelijke oordelen via rechtsbescherming betekenen dat onduidelijk is wie het laatste woord krijgt**

Een manier om die onzekerheid te beslechten kan zijn door beslissingen voor te leggen aan een derde, zoals een rechter of mediator. Als de overheid een schadeafhandelingsprocedure inricht, kan zij verschillende stappen in het proces introduceren. In bestuursrechtelijke procedures is er voor een beroepsmogelijkheid bij de rechter gewoonlijk eerst een mogelijkheid tot bezwaar bij de overheid die een besluit heeft genomen. Dit is bij de schaderegeling voor Kanaal Almelo-De Haandrik de interne bezwaarcommissie van de provincie, zij heeft geen aparte onafhankelijke bezwaarcommissie ingesteld. Hoewel bij sommige van de beslissingen in het schadebeleid formeel geen bestuursrechtelijke bezwaarmogelijkheid open

staat voor omwonenden (omdat niet altijd sprake is van een beschikking), geeft de afdeling juridische zaken van de provincie aan verschillende aanvragen en mengvormen tussen civielrecht en bestuursrecht wel op dezelfde manier af te handelen. Daardoor is de rechtsbescherming voor de verschillende onderdelen van de schaderegeling vergelijkbaar. Dat kan bijdragen aan de begrijpelijkheid van de schaderegeling. Maar burgers die klagen via een bezwaar, staan weer tegenover dezelfde provincie, geen derde partij.<sup>37</sup>

Burgers hebben de mogelijkheid om de beslissing van de provincie voor te leggen aan de rechter. Tot nu toe heeft nog niemand gebruikgemaakt van de civielrechtelijke mogelijkheid om de provincie bij de civiele rechter aansprakelijk te stellen voor schade, maar wel is een aantal zaken voorgelegd aan de bestuursrechter. De rechter heeft in het voorjaar van 2023 een eerste uitspraak gedaan.<sup>38</sup> Het bestuursrechtelijke traject kan nog een flinke tijd voortduren, ook omdat de uitspraken kunnen betekenen dat de provincie beslissingen moet heroverwegen, waarna weer een bezwaar- en beroepsprocedure openstaat. En als de provincie toch weer zelf de beslissing moet maken, kunnen burgers het gevoel houden dat sprake is van een slager die zijn eigen vlees keurt. Het voorstel van Provinciale Staten om een bemiddelaar aan te wijzen om de relatie te verbeteren, kan onder de categorie van de inzet van een onafhankelijke derde partij worden geschaard. Het is nog te vroeg om te concluderen wat het (langetermijn)effect hiervan zal zijn.

### 3.6 Voortvarendheid

Wanneer het vermoeden bestaat dat door toedoen van de overheid schade is ontstaan voor burgers, vangt een proces aan waar die burgers niet om hebben gevraagd. Zij zullen onderzoeken, inspecties, herstel moeten afwachten. Gedurende dit proces blijft de schade bestaan voor burgers. Die onzekerheid is mentaal vermoeiend. Hoewel de eerste vijf principes dus van belang zijn, is ook een bepaalde mate van snelheid gewenst. Dan kan niet alleen het *verhalen* van schade maar ook het *schadeverhaal* worden afgerond voor zowel burger als overheid.

---

<sup>37</sup> Deze bezwaarprocedure is een regulier bestuursrechtelijk proces, maar kent in schadegevallen waar de relatie tussen burger en overheid moeizaam ligt dit nadeel. Zie ook Boot, D. e.a. (2022). *Evaluatie Tijdelijke wet Groningen*. Utrecht: AnderssonElffersFelix/Universiteit Utrecht.

<sup>38</sup> Rechtbank Overijssel 21 juni 2023, ECLI:NL:RBOVE:2023:2281, ECLI:NL:RBOVE:2023:2283, ECLI:NL:RBOVE:2023:2286, ECLI:NL:RBOVE:2023:2288.

### **Toezeggingen over snelheid zorgen later voor vertraging**

Het realiseren van voortvarendheid staat meestal hoog op het wensenlijstje maar is in een schadeprocess zelden simpel. Bijzonder is dat de overheid hier vaak wel voor pleit en naar streeft, maar de zelf gecreëerde verwachtingen niet nakomt. Dit fenomeen zien we ook terug in de shadeafhandeling van Kanaal Almelo-De Haandrik. Door de politiek wordt gepleit voor een schaderegeling ‘voor de zomer’ van 2020, maar door de vertraagde presentatie van het rapport Deltares-I vanwege de coronacrisis hebben ambtenaren door die toezegging maar luttele weken om een regeling te maken. Normaliter kost de ambtelijke voorbereiding van zo’n dossier voor de Staten maanden. De vraag zou dan eigenlijk moeten zijn: wil je het goed, of wil je het snel? En bedenk wat voor verlies je vervolgens kan lijden, omdat je dingen gaandeweg moet gaan wijzigen of toevoegen. Wijzigingen geven ook niet per se een heldere boodschap, dus daardoor lever je in op begrijpelijkheid. En bovendien biedt zo’n kortetermijnaanpak weinig gelegenheid voor participatie, waardoor je niet weet of de schaderegeling echt op de wensen van gedupeerden is afgestemd.

### **Erkenning van kwetsbaarheid van snelheid kan een kracht zijn**

Als de overheid zich primair op snelheid richt, en die voortvarendheid (politiek) afdwingt, kan dat dus een averechts effect hebben. Hoewel zowel burgers als overheid een behoefte zullen voelen om een kort en duidelijk tijdspad te hebben, en te weten wanneer het geheel aan shadeafhandeling is afgerond, is voor zorgvuldigheid en participatie tijd nodig. Dat zien we ook hier bij Kanaal Almelo-De Haandrik: zowel in het begin wanneer er onder politieke druk een eerste schaderegeling wordt opgesteld die enkele maanden later alweer wordt herzien, evenals later in het proces wanneer door de bemiddeling van Mona Keijzer de shadeaanpak opnieuw wordt gewijzigd. Open zijn over de gevolgen van snelheid willen maken, kan mogelijk voelen als zeer kwetsbaar. Als snelheid het hoogste doel wordt, moeten allerlei andere aspecten tenslotte worden overgeslagen. Daar kunnen anderen iets van vinden, je op afrekenen. En dat kan dus kwetsbaar zijn. Tegelijkertijd creëert het ook helderheid en duidelijkere verwachtingen. En zo kan die kwetsbaarheid juist vertrouwen wekken: je vertelt *jouw* eerlijke verhaal en onderbouwt jouw afweging. Een dergelijke keuze is echter lastig te maken wanneer er politiek weinig draagvlak is voor het trekken van een duidelijke grens waardoor snelheid kan worden gemaakt: wie wordt wel, en wie wordt niet gecompenseerd. En daaraan vasthouden. Wanneer de grens steeds opschuift, moeten regelingen en werkwijzen keer op keer worden aangepast. Dat betekent een flinke taak voor de uitvoerders. Bovendien is snelheid maken ingewikkeld wanneer er voornamelijk met een juridische blik naar regelingen wordt gekeken: met een dergelijke blik staat vaak de zoektocht naar zekerheid en het vermijden van fouten centraal.



### 3.7 Spanningen binnen, maar ook tussen de principes

In de toepassing van de zes principes van vertrouwenwekkend schadebeleid is terug te zien dat de provincie goede bedoelingen had bij de opzet en uitvoering van de schadeafhandeling bij Kanaal Almelo-De Haandrik. De provincie heeft gepoogd elk van deze principes te gebruiken in het vormgeven van haar schadeafhandeling. Dat blijkt geen simpel proces. Binnen de toepassing van de principes kunnen dilemma's en spanningen voelbaar worden. Zo wil de provincie snel duidelijkheid bieden door vroeg verantwoordelijkheid te nemen voor het ontstaan van de schade en omwonenden zo erkenning bieden. Tegelijkertijd blijkt dit ingewikkeld zodra de oorzaak van de schade grotendeels anders blijkt te zijn dan verwacht, want kan de erkenning dan standhouden? En door de gevarieerde schadeaanpak – meerdere regelingen met verschillende vormen van financiële vergoedingen, veel maatwerk, en technische en juridische taal – is de schadeafhandeling die juist bedoeld is om in iedere situatie te passen, in zijn geheel niet altijd meer begrijpelijk. Doordat de provincie sterk inzet op onafhankelijkheid van deskundigen en onderzoekers, is het moeilijker te anticiperen op uitkomsten en burgers duidelijkheid te bieden. Zo wordt de provincie zelf afhankelijk. Bovendien kent onafhankelijke wetenschap vaak tegenstrijdige uitkomsten en analyses, en dat brengt onzekerheid bij burgers en provincie.

*Tabel 1. Paradoxen in schadeafhandeling en vertrouwensherstel.*

---

ERKENNING	
<b>Paradox 1</b>	<b>Verantwoordelijkheid nemen betekent verantwoordelijkheid houden</b> Eenmaal genomen verantwoordelijkheid kan je zeer lastig nog afschuiven of teruggeven.
<b>Paradox 2</b>	<b>Erkennen van de een betekent het niet erkennen van de ander</b> Als vergoeding wordt uitgekeerd, is het noodzakelijk om ergens een grens te trekken. Dat betekent dat doordat je sommige schadegevallen erkent, je daarmee tegelijkertijd andere niet erkent.
<b>Paradox 3</b>	<b>Geld betalen wordt beleefd als schuld erkennen – ook al is dat nadrukkelijk niet zo bedoeld</b> Een financiële (schade)vergoeding kan onbedoeld door mensen worden ervaren als erkenning van datgene wat hen is overkomen.
<b>Paradox 4</b>	<b>Betekent verantwoordelijkheid nemen ook afhankelijkheid creëren?</b> Wanneer gedupeerden horen dat schade zal worden hersteld en dat dit ruimhartig zal gebeuren, verwachten zij dat een overheid de problemen zal wegnemen. Dat creëert mogelijk een afhankelijkheidsrelatie.

---

PARTICIPATIE	
<b>Paradox 5</b>	<b>Korte lijntjes houden geen stand: de provincie is niet altijd fysiek nabij</b> Onder politieke druk om snelheid te maken houden eerdere initiatieven ter bevordering van participatie geen stand.
<b>Paradox 6</b>	<b>Zoeken naar gedeelde feiten betekent nog geen gezamenlijkheid – en vice versa</b> Vanwege een strijd tussen een band met de achterban en een relatie met de overheid kunnen joint fact finding-processen voor belangenbehartigers ingewikkeld zijn en lopen deze op den duur soms mis.
<b>Paradox 7</b>	<b>Georganiseerde belangenvertegenwoordiging zorgt ervoor dat niet iedereen nog meepraat</b> Complexe situaties vergen tijd en aandacht. Dan is niet zeker of elke stem wel even hard te horen is en gehoord wordt: zowel de mensen die wél tevreden zijn, als mensen die ontevreden zijn maar niet aangesloten bij de belangenbehartiging.

---

---

## BEGRIJPelijkheid

---

- Paradox 8**      **Kloppende juridische en technische taal levert geregeld een niet kloppend beeld op bij de bewoner**  
De juridische opvatting van schadeherstel komt vaak niet overeen met opvatting daarover van bewoners, ambtenaren en/of de politiek. Technische experts hebben mogelijk nog weer een andere opvatting. Niet iedereen spreekt elkaars taal.
- Paradox 9**      **Rechtvaardigen van uitzonderingen: iedereen bijzonder en daarom niemand gelijk?**  
In veel gevallen is maatwerk gewenst. Dit kan echter leiden tot verschillen in de schadeafhandeling, welke soms lastig uit te leggen zijn. Dit kan zowel spelen binnen gebieden waar schade optreedt, als tussen gebieden waar schade wel of juist niet optreedt.
- Paradox 10**     **Persoonlijke bewonersbegeleiding betekent persoonlijke verschillen en een persoonlijke last**  
De zaakbegeleiders die worden ingesteld zijn mensen, mensen zijn verschillend, en dat is een kracht en zwakte tegelijk.
- 

## OPENBAARHEID

---

- Paradox 11**    **Openbaarheid betekent ook dat ongemakkelijke afwegingen of strijdige verhalen naar buiten komen**  
De inzet op openbaarheid betekent dat de afwegingen om tot de ene, of juist de andere, regeling te komen zichtbaar worden. Daar kan ongemak in zitten, omdat het ene belang het moet afleggen tegen het andere. Openbaarheid zorgt daarom niet direct dat mensen het proces ook meer betrouwbaar vinden.
- Paradox 12**    **Openheid is niet hetzelfde als openbaarheid**  
Vanwege de bescherming van de burger en diens gegevens, kan de overheid niet openbaar zijn over individuele casussen. Een burger kan wel het eigen verhaal vertellen. De openbaarheid die de burger zich kan permitteren kan daarom door de overheid niet worden beantwoord.
- Paradox 13**    **Terughoudendheid in toekomstige werkzaamheden vergroot mogelijk juist het wantrouwen**  
Na schade zijn overheden geneigd om risico's van verdere werkzaamheden te minimaliseren, om burgers niet ongerust te maken. Dit pakt echter vaak verkeerd uit, omdat de risico's niet kunnen worden uitgesloten en dan tegen verwachtingen van burgers in toch optreden.
-

---

## ONAFHANKELIJKHEID

---

**Paradox 14    Onafhankelijkheid tot het onderzoek betekent grote afhankelijkheid van het onderzoek**

Onafhankelijk onderzoek laten doen naar de oorzaak van de schade is een belangrijk uitgangspunt. Maar dusdanig afstand bewaren tot een onderzoek zonder op de hoogte te worden gehouden van het verloop of tussentijdse bevindingen maakt dat tijdens het onderzoek niet kan worden bijgestuurd.

**Paradox 15    Aanmoedigen van onafhankelijke contra-expertise vergroot onzekerheid**

Contra-experts kunnen met hun eigen onderbouwing en analyse komen. Daarmee leidt contra-expertise niet altijd tot duidelijkheid en moeten partijen zich blijvend begeven in onzekerheid van feiten.

**Paradox 16    Onafhankelijke oordelen via rechtsbescherming betekent dat onduidelijk is wie het laatste woord krijgt**

Zolang bestuursrechtelijke trajecten voortduren, blijft de verantwoordelijke overheid aan zet. In dat geval kunnen burgers het gevoel houden dat sprake is van een slager die zijn eigen vlees keurt.

---

## VOORTVARENDHEID

---

**Paradox 17    Toezeggingen over snelheid zorgen later voor vertraging**

Het realiseren van voortvarendheid staat meestal hoog op het wensenlijstje maar is in een schadeproces zelden simpel. Bijzonder is dat de overheid hier vaak wel voor pleit en naar streeft, maar de zelf gecreëerde verwachtingen niet na kan komen.

**Paradox 18    Erkenning van kwetsbaarheid kan een kracht zijn**

Als snelheid het hoogste doel wordt, moeten allerlei andere aspecten worden overgeslagen. Dat vereist het expliciteren van afwegingen, waar anderen de overheid op kunnen afrekenen. Tegelijkertijd kan het in kwetsbaarheid onderbouwen van die afwegingen ook duidelijkheid geven.

---

In het bijgaande overzicht in tabel 1 vatten we deze mogelijke spanningen *binnen* principes nog eens samen. Hiernaast is ook sprake van een afweging *tussen* de principes. Alle zes de principes kunnen van belang zijn in het vormgeven van vertrouwenwekkend shadebeleid. Zoals alle principes geven ze aanwijzingen over wat te doen en lijken ze op zichzelf nastrevenswaardig: natuurlijk moet er sprake zijn van erkenning, openbaarheid is belangrijk. De principes raken aan waarden die als vanzelfsprekend kunnen worden gezien. Waarden waar niet over te twisten valt, waar we het over eens zijn. In de praktijk werkt het echter vaak anders. Daar is veelal sprake van waarden en ambities die niet zomaar optellen maar die onderling spanning vertonen en met elkaar botsen.<sup>39</sup> Denk ook aan principes als transparantie en beslotenheid, aan openheid en betrouwbaarheid. Elke waarde is nastrevenswaardig maar in de praktijk is dat niet mogelijk. Die tegenstrijdigheden leiden tot dilemma's: participatie is goed, maar als we snelheid willen maken, is het beperken van participatie noodzakelijk; de mogelijkheid om een onafhankelijk expert in te schakelen is goed, maar hoe blijft het dan ook begrijpelijk voor inwoners als diegene geheel andere uitspraken doet? De spanningen tussen de principes zien we ook terug in het vormgeven van de shadeafhandeling: door de snelheid die tevens is beloofd, is het bijvoorbeeld moeilijk om veel participatiemogelijkheden op te nemen.

Ogenschijnlijk simpele en 'ware' principes brengen ons dus juist tot een confrontatie met polariteit. Tussen principes ontstaat zo een spanningsveld dat is opgebouwd tussen twee tegenpolen. Het lijkt enkel mogelijk dit spanningsveld tijdelijk op te heffen door een eenzijdige keuze voor een van beide kanten te maken. In theorie lijkt niet tegelijk het een en het ander waar te kunnen zijn, maar in de praktijk is dat vaak wel zo. Het is ja en nee tegelijk. Duurzaam omgaan met deze spanningen tussen principes betekent erkennen dat niet of-of-denken, maar en-en-denken recht doet aan de complexiteit van de realiteit. Dus niet participatie óf voortvarendheid, maar allebei. De kunst is het vinden van een balans in de twee vervlochten principes. Voor de soms ogenschijnlijk onverenigbare principes is in praktijk toch een manier te vinden om deze te verenigen. We kunnen daarom ook beter spreken over paradoxen, schijnbare tegenstellingen. Hoe de spanningen tussen de verschillende principes tot uiting komen en hoe de provincie er mee is omgegaan in de shadeafhandeling rond Kanaal Almelo-De Haandrik, beschrijven we in het volgende hoofdstuk.

---

39 Kuipers, G.M., Delden, T.A.M. van & Twist, M.J.W. van (2022). *Verantwoorden over vertrouwenswerk; Een kwestie van tellen én vertellen*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

## 4. Paradoxale patronen in de praktijk van herstel

### Wantrouwen tussen bewoners langs het Kanaal

Een van de gedupeerde bewoners langs het Kanaal laat zijn tuin opknappen. Tijdens de werkzaamheden wordt door een van de machines van de tuinmannen een muurtje in de tuin beschadigd. Het blijkt gelukkig niks ernstigs maar het gaat wel om een muurtje dat vastzit aan het huis van de gedupeerde. Reden om het muurtje weer snel en zorgvuldig te herstellen en al gauw staat er een grote kraan in de voortuin. De buurman merkt de commotie op en loopt naar buiten om te kijken wat er gaande is. De burens hebben zelf ook schade aan hun huis. Tot nu toe hebben ze samen opgetrokken in het schadeafhandelingsproces. Tezamen verzetten ze zich tegen de in hun ogen oneerlijke regeling van de provincie. De buurman schrikt van de grote kraan en al het andere bouw materiaal in de voortuin. Hebben de burens nu toch eieren voor hun geld gekozen en het op een akkoordje gegooid met de provincie? Hij voelt zijn vertrouwen geschaad. Dit past niet binnen het idee van nabuurschap dat leeft in dit gebied. Nadat het muurtje weer hersteld, de kraan lang vertrokken en de tuin weer netjes is, spreken de burens niet meer met elkaar.

In het vorige hoofdstuk hebben we de schadeafhandeling rond Kanaal Almelo-De Haandrik gezien vanuit de verschillende principes. Ook hebben we beschreven hoe binnen die principes dynamieken ontstaan die tot dilemma's en soms ook tot paradoxen leiden. In dit hoofdstuk zoomen we verder uit: we kijken niet naar elk principe op zich maar naar de paradoxale patronen die ontstaan tussen de verschillende principes in de praktijk van Kanaal Almelo-De Haandrik. Wat dan opvalt is dat er dilemma's optreden (botsende waarden) en dat soms het nastreven van een waarde juist het tegendeel oproept (een paradox). Dit zijn patronen die een gevolg zouden kunnen zijn van de unieke omstandigheden maar ons inziens ook in (deels) vergelijkbare cases tot reflectie kunnen leiden.

De paradoxale patronen die we in dit hoofdstuk schetsen zijn dus het gevolg van een botsing tussen de principes. Daar waar het bijvoorbeeld de bedoeling van de provincie is om gedupeerden snel een schaderegeling te geven (erkenning + voortvarendheid), resulteert dit in een paradoxaal patroon. Doordat je snel mensen wilt erkennen, vallen anderen buiten de boot: je maakt dan snel keuzes in wie wel en wie niet in aanmerking voor iets komt, en dat is niet altijd even doordacht. Op basis van kritische reacties besluit je

vervolgens je regeling aan te passen, en dan duurt alles weer langer. Het nastreven van beide principes, erkenning en voortvarendheid, roept zo onbedoeld juist iets anders op. Voortvarendheid komt als principe al snel in de knel: het inzetten van een participatietraject, het aantrekken van goede zaakbegeleiders of opzetten van een loket, het tussendoor openbaar maken van stukken, het opzetten van onafhankelijk onderzoek – dat kost allemaal tijd waardoor het schadeafhandelingsproces langer duurt. Maar dit fenomeen van een paradoxale wisselwerking zien we ook bij de samenkomst van andere principes. In tabel 2 schetsen we een overzicht van de botsingen die we tegenkwamen.

**Tabel 2. Botsingen tussen principes van vertrouwenwekkend schadebeleid**

---

<b>Botsing 1</b>	<b>Voortvarendheid komt al snel in de knel</b> De wens om snelheid te maken betekent dat je ergens anders op moet inleveren. Het inzetten van een participatietraject, het aantrekken van goede zaakbegeleiders of opzetten van een loket, het tussendoor openbaar maken van stukken, het opzetten van onafhankelijk onderzoek – dat kost allemaal tijd waardoor het schadeafhandelingsproces langer duurt. Ook levert het vertraging op als de schadeafhandeling tussentijds wordt gewijzigd omdat principes anders worden gewogen, bijvoorbeeld vanwege een verlangen om meer gedupeerden te erkennen.
<b>Botsing 2</b>	<b>Recht willen doen aan alle verschillende aspecten van erkenning kan leiden tot onbegrijpelijke verhalen voor bewoners</b> Tussen begrijpelijkheid en erkenning bestaat spanning. Het gebruik van de termen ‘herstel’ en ‘ruimhartig’ illustreert dat goed. De taal van de straat en de taal van de staat komen hier niet zomaar bij elkaar. Zo ontstaat een dynamiek waarin de overheid haar best doet erkenning ruim invulling te geven maar daarmee een voor veel mensen onbegrijpelijk verhaal creëert.
<b>Botsing 3</b>	<b>Maatwerk is een hoopvolle belofte, die evengoed boosheid oproept</b> Maatwerk is slechts positief zolang een burger er voordeel mee behaalt maar niet meer wanneer diegene juist nadeel ondervindt doordat een ander meer krijgt of als de uitzondering wordt behandeld. De inzet op erkenning van ieders individuele omstandigheden levert een soms onbegrijpelijke situatie op.
<b>Botsing 4</b>	<b>Onafhankelijk onderzoek levert een <i>catch-22</i> op</b> Als de overheid onderzoek betaalt is dat niet goed, want niet onafhankelijk. Maar als de overheid niet betaalt, komt er geen onderzoek – en dat is ook zeker niet de bedoeling bij macht en tegenmacht. Zo ontstaat een <i>catch-22</i> : een paradoxale situatie waarin het onmogelijk is om een gewenste uitkomst te bereiken doordat tegenstrijdige ‘regels’ of ideeën dat niet toelaten. Die zoektocht naar onafhankelijkheid en de zaken netjes regelen resulteert op deze manier in meer onrust, in plaats van overzichtelijkheid ontstaat chaos.
<b>Botsing 5</b>	<b>Onzekerheid als het resultaat van de zoektocht naar zekerheid</b> De zoektocht naar zekere kennis vergroot de aandacht voor de resterende onzekerheid; wat zeker is krijgt geen aandacht meer, wat onzeker blijft wordt groter. Zo kan een onafhankelijke zoektocht om meer zekerheid te krijgen, leiden tot grotere onbegrijpelijkheid rond de nog steeds bestaande onzekerheid.

---



#### **4.1 Hoe recht willen doen aan alle verschillende aspecten van erkenning kan leiden tot onbegrijpelijke verhalen voor bewoners**

In de gesprekken die we hebben gevoerd, horen we veel verhalen die in grote lijnen de volgende structuur kennen: de vertegenwoordiger van de overheid komt op bezoek, ziet een ernstig probleem en gaat aan de slag om het op te lossen. Een romantisch verhaal zou je zeggen, behalve dat het verhaal helaas vaak een tragische afloop kent. In plaats van dat het probleem wordt opgelost, duurt het voort, verandert het of verergert het zelfs. Soms komt dat omdat de provincie niet snel genoeg een oplossing kan bieden, soms omdat het proces via juridisering leidt tot een conflictsituatie, soms omdat inwoners zichzelf verliezen in boosheid, soms omdat er ondertussen ook onderlinge contacten zijn tussen bewoners die door elkaars verhalen en ervaringen beginnen te twijfelen aan de werkwijze van de provincie. En soms zijn het ongelukkige toevalligheden die in gespannen cases als deze helaas voorspelbare verrassingen zijn. Een goedbedoelende provincie die een aannemer stuurt om iets te repareren, waardoor andere bouwkundige tekorten zichtbaar worden voor de bewoner en de bewoner daardoor met meer problemen achterblijft. Relaties tussen partners die vanwege de spanning onder verdere druk komen te staan waardoor niet een, maar twee tijdelijke woningen moeten worden gezocht, liefst niet bij elkaar in de buurt. Onder de spanning en druk worden eerdere barstjes, die anders best jaren verder had gekund, flinke scheuren. Letterlijk en figuurlijk.

Deze verhalen zijn niet alleen illustratief voor de tragiek van de gebeurtenissen rond het Kanaal, maar van een groter patroon. Tussen begrijpelijkheid en erkenning ontstaat spanning. Het gebruik van de termen 'herstel' en 'ruimhartig' illustreert dat hier het best. De taal van de straat en de taal van de staat komen hier niet zomaar bij elkaar. De staat produceert taal die juridisch klopt, een ambtelijke logica kent, die bij politieke frames aansluit. Ruimhartig is meer doen dan de provincie juridisch verplicht is te doen; herstel betekent een financiële vergoeding of bijdrage. De staat probeert via zijn eigen taal rekenschap te geven aan zijn verantwoordelijkheid en de ander te erkennen. De taal van de straat is heel anders, deze wordt gekenmerkt door persoonlijke verhalen, eigen ervaringen met die overheid. Herstel is terug naar wat was, naar de situatie voordat er scheuren en verzakkingen zichtbaar werden. En ruimhartig betekent niet moeilijk doen en mogelijk zelfs een wat mooiere keuken dan er oorspronkelijk was. Beide verhalen en beelden bij deze twee begrippen zijn geheel begrijpelijk. Het ene verhaal is niet 'meer waar' dan het andere, beide zijn vertekeningen van de werkelijkheid, allebei even waar en onwaar tegelijkertijd. De verhalen zijn echter niet zomaar te verenigen of te vertalen. De verschillen leiden eerder tot meer onbegrip over en weer:

de overheid erkent het leed van de bewoners door naast de door hen veroorzaakte schade te vergoeden, ook een subsidie voor andere schade beschikbaar te stellen. Voor veel bewoners neemt de begrijpelijkheid hiermee echter af: waarom moet de een bonnetjes inleveren en de ander niet? Waarom wordt de ene schade wel vergoed en de ander niet? Waarom wordt er herstel gezegd maar wordt de situatie niet zoals vroeger? Zo ontstaat een dynamiek waarin de overheid haar best doet erkenning ruim invulling te geven maar daarmee een voor veel mensen onbegrijpelijk verhaal creëert. Dat doet niets af aan de intentie om erkenning en begrijpelijkheid zo goed mogelijk vorm te geven. Maar juist door die erkenning zo precies mogelijk te maken, ontstaat er voor een deel van de bewoners een onnavolgbaar verhaal.

## **4.2 Maatwerk: een hoopvolle belofte die evengoed boosheid oproept**

In het vormgeven van de schadeafhandeling wil de provincie royaal en ruimhartig zijn en schuld erkennen. Ze gaat daarin voorbij de juridische eisen van rechtmatigheid. Maar daardoor komt de provincie in een situatie waarin het meer fluïde begrip rechtvaardigheid gaat spelen. Gecombineerd met de zoektocht naar maakbaarheid en volledig herstel creëert dat een situatie waarin verwachtingen worden gewekt die niet waargemaakt kunnen worden en die verschillend kunnen worden geïnterpreteerd. Door het maatwerk dat de provincie levert, vanuit de gedachte dat iedereen anders is en een persoonlijke aanpak verdient, lokt zij ook het verwijt uit van willekeur of zwalkend beleid. Voor iemand die er geen voordeel van heeft, is maatwerk (positieve connotatie) immers willekeur (negatieve connotatie). Maatwerk is dan slechts positief zolang een burger er voordeel mee behaalt maar niet meer wanneer diegene juist nadeel ondervindt doordat een ander meer krijgt of als de uitzondering wordt behandeld. De inzet op erkenning van ieders individuele omstandigheden levert wederom een soms onbegrijpelijke situatie op.

Door de pogingen om recht te doen aan de situatie van iedere afzonderlijke burger, komt de provincie bovendien terecht in ombudspolitiek als belangenbehartiger van individuen, in plaats van een groter geheel met afwegingen van belangen die verder in de provincie spelen. De provincie is nu ruimhartig tegenover een relatief kleine groep, maar wat betekenen de huidige maatregelen voor de andere bewoners? Denk aan een verhaal als aan het begin van hoofdstuk 3 (de twee-onder-een kapwoning) maar ook aan bewoners elders in de provincie die te maken hebben met schade aan hun huizen door verzakkingen. Paradoxaal is hier dat de relatie tussen provincie en bewoners door de tijd verhardt, juist met de groep waar de provincie nu

een ruimhartige regeling voor heeft gecreëerd. Bewoners gaan steeds scherper hun eisen en ongenoegen kenbaar maken. Dat is deels tegen de provincie, maar vaker nog tegen de mensen die namens die provincie in beeld komen en willen helpen. Deze mensen schieten echter niet zelden door de toegenomen scherpste zelf ook in de weerstand. Men verwordt steeds meer tot tegenpartij. Uit angst voor verruwing gaan ambtenaren niet meer naar bewonersavonden. Dat vergroot de kloof alleen maar verder: bewoners worden gesterkt in hun beeld van beleid dat achter computers en bureaus in Zwolle wordt gemaakt door ambtenaren die hun realiteit niet kennen. Maar aan de andere kant zien de omwonenden niet dat er in Zwolle vele ambtenaren met hart en ziel werken aan het oplossen van problemen. En die dynamiek versterkt zich: als een ambtenaar of bestuurder eenmaal met een bewoner gaat praten kan het de volgende dag in de krant staan, vaak geïnformeerd door een bepaalde blik op de werkelijkheid, en zo verhardt de verhouding verder.

### 4.3 De *catch-22* van onafhankelijk onderzoek

De provincie kiest ervoor om onafhankelijk onderzoek te doen. Zij laat de klankbordgroep in de aanloop naar het eerste onderzoek meebeslissen om het onderzoek uit te laten voeren door onderzoeksbureau Deltares en zij stelt een begeleidingscommissie in waar zij zelf geen zitting in neemt. Daardoor verliest de provincie echter de regie op niet alleen het antwoord maar ook de vraag. De uitkomsten blijken het proces zo niet verder te helpen, en dat komt als donderslag bij heldere hemel, want inmiddels is men al zo lang bezig met de situatie rond het Kanaal dat het bijna niet meer voorstelbaar is dat de provincie geen rol heeft gespeeld in het ontstaan van de schade. De provincie komt met het vormgeven van een onafhankelijk onderzoek vast te zitten in een klassieke *catch-22*: als je het onderzoek betaalt is dat niet goed, want niet onafhankelijk. Maar als de provincie niet betaalt, komt er geen onderzoek – en dat is ook zeker niet de bedoeling bij macht en tegenmacht. Zo ontstaat een *catch-22*: een paradoxale situatie waarin het onmogelijk is om een gewenste uitkomst te bereiken doordat tegenstrijdige ‘regels’ of ideeën dat niet toelaten. Die zoektocht naar onafhankelijkheid en de zaken netjes regelen resulteert op deze manier in meer onrust, in plaats van overzichtelijkheid ontstaat chaos.

Dit zien we ook terug in het inschakelen van deskundigen. Er maken bouwkundigen en aannemers maar ook contra-experts kostenschattingen. Die nette procedure resulteert dan naast onzekerheid ook nog eens in gedoe en onbegrijpelijkheid. Want wie van de experts heeft dan gelijk, diegene die ingeschakeld is door de provincie of diegene van de contra-expertise? Voor een bewoner is die vraag niet te beantwoorden en een proces dat ingericht is om onafhankelijkheid en laagdrempeligheid vorm te geven leidt dan soms eerder tot onbegrijpelijkheid. De burger voelt zich niet meer 'bij de hand' genomen, maar heeft eerder het gevoel dat hij zelf meer moet uitzoeken. En in een langer tijdsverloop: de contra-expertise en rechtsbescherming maken het tot een juridisch dossier, in plaats van dat burger en provincie er nog onderling uit kunnen komen.

#### **4.4 Onzekerheid als resultaat van de zoektocht naar zekerheid**

Gedurende het gehele proces van het vormgeven van de schadeafhandeling wordt er zekerheid gezocht in wetenschap die inherent onzeker is. Meer onderzoek, meer kennis wordt geacht dé feiten op tafel te krijgen. Maar uitsluitel kan vaak toch niet helemaal worden gegeven. Zo ontstaat een paradox rond de zoektocht naar zekerheid: die zoektocht vergroot de aandacht voor de resterende onzekerheid; wat zeker is krijgt geen aandacht meer, wat onzeker blijft wordt groter. Zo kan een onafhankelijke zoektocht om meer zekerheid te krijgen, leiden tot grotere onbegrijpelijkheid rond de nog steeds bestaande onzekerheid. Onderzoekers worden zo ook onderdeel van de patronen en de interventies: zij hebben goede bedoelingen om meer informatie te verkrijgen. Maar technisch of juridisch causaal verband betekent niet hetzelfde. Juridische waarheidsvinding is geënt op het kunnen maken van een vaak binaire beslissing: wel of geen schade, wel of geen vergoeding. Wetenschappelijke waarheidsvinding wil nuances benadrukken en schuwt tegenstrijdigheden niet. Politieke waarheidsvinding is gericht op draagvlak, bestuurbaarheid en maakbaarheid: wat kunnen we beloven, wat kunnen we doen, gezien de sociale en maatschappelijke realiteit waarin we ons bevinden. Sommige dingen kunnen politiek gezien eigenlijk niet waar zijn. Tragiek wordt dan niet aanvaard. Deze verschillen in het omgaan met onzekerheden zijn in abstracte zin goed te begrijpen maar maken de beslissingen in de praktijk zelf eerder onbegrijpelijk.

## 5. Tot slot: goede bedoelingen en werken aan vertrouwen

### **Van meanderende beekjes naar een veeleisend Kanaal**

In het midden van de 19e eeuw wordt het Kanaal Almelo-De Haandrik aangelegd in een gebied dat van oudsher bestaat uit een combinatie van oerlandschappen waarin het water haar eigen gang kan gaan.<sup>40</sup> In 1856 is het graafwerk gereed en in plaats van meanderende beekjes kent het gebied nu een Kanaal met een uitgemeten diepte en rechte kades. Het Kanaal dient in eerste instantie om de Overijsselse Kanalen van water te voorzien, maar is tevens van grote betekenis voor de ontwikkeling van de aangrenzende veengebieden. De turf uit de veengebieden kan nu gemakkelijk worden verscheept. Zo verandert het oerlandschap langzamerhand in een door de mens beheerst economisch gebied.

Na het aanleggen van het Kanaal is de rol van de mens in het beheersen van het Kanaal nog lang niet uitgespeeld: het Kanaal vraagt om blijvend onderhoud. Een zekere onbeheersbaarheid zit in de aard van een kanaal. In navolging van de werkzaamheden tussen 2011 en 2016 zijn op dit moment 30 kilometer aan damwanden aan vervanging toe.<sup>41</sup> De ene ingreep volgt zo op de andere ingreep; een proces dat waarschijnlijk zal versnellen door klimaatverandering en bodemdaling in het achterliggende veengebied. Vanwege het continue onderhoud en doorgaande werkzaamheden die daarvoor nodig zijn is een definitieve staat waarin het Kanaal 'af' is een illusie. Omwonenden en andere betrokkenen zullen, ondanks eerdere spanningen en conflicten in het gebied, manieren moeten blijven vinden om samen met elkaar en het Kanaal te kunnen leven.

In het voorgaande hoofdstuk staan we stil bij een aantal paradoxale patronen dat voortkomt uit de wisselwerking tussen de principes van vertrouwen-wekkend schadebeleid. Door de wens om snelheid te maken en tegelijkertijd begrijpelijk of onafhankelijk te zijn, komt vaak ten minste die voortvarendheid in de knel. Maar ook door in te spelen op verschillende aspecten van erkenning en zo veel mogelijk maatwerk te leveren, wordt de begrijpelijkheid van het geheel juist minder. En de inzet van onafhankelijke experts,

40 Landschap Overijssel (2023). *De landschappen van Overijssel*.  
<https://landschapoverijssel.nl/kennis/landschappen>

41 Provincie Overijssel (2023). *Werkzaamheden Kanaal Almelo-De Haandrik*.  
<https://www.overijssel.nl/onderwerpen/verkeer-en-vervoer/varen-in-overijssel/werkzaamheden-kanaal-almelo-de-haandrik>

zowel adviesbureaus als Deltares voor een analyse van het totaal aan schade als contra-experts per schademelding, maakt de afhandeling van schade en soms zelfs de kwalificatie van wat schade nou precies *is* onbegrijpelijk.

Niet alleen de wisselwerking tussen principes, maar zelfs alleen al de focus op een van de principes kan paradoxale effecten teweegbrengen, zoals beschreven in het derde hoofdstuk. Het erkennen van de een, kan het uitsluiten van de ander betekenen. Het is niet altijd mogelijk om naar iedereen te luisteren in participatietrajecten. Dat wat juridisch en technisch klopt, hoeft geen begrijpelijke taal op te leveren voor burgers. Openbaarheid betekent ook dat ongemakkelijke afwegingen boven tafel komen. Inzetten op onafhankelijk onderzoek resulteert tegelijkertijd in een grote afhankelijkheid in de uitkomsten daarvan. En haast willen maken levert meestal slechts vertraging op.

En dit alles is het gevolg van een diversiteit aan goede bedoelingen van de kant van de provincie om de schadeafhandeling zo goed mogelijk vorm te geven. Zowel politiek als ambtenarij doen hun best om tot schadebeleid te komen dat in hun ogen klopt en goed is. Maar juist in die poging ontstaat een paradoxale wisselwerking. De provincie wekt verwachtingen waaraan zij niet kan voldoen. Individuele verhalen van burgers worden in de media opgevoerd om aan te tonen wat er allemaal mis is met de schadeafhandeling. Daar kan de provincie natuurlijk niet het verhaal tegenoverstellen dat schademeldingen van veel bewoners wel degelijk zijn afgehandeld. En zelfs die bewoners zullen dat misschien niet graag naar voren brengen, omdat de schade en schadeafhandeling zorgt voor breuken in de gemeenschap.

Wat kan de provincie van deze casuïstiek vol ingewikkelde dilemma's leren als het gaat om deze en andere soortgelijke kwesties? Beloftes doen zoals dat de kwestie wordt opgelost, of dat ruimhartigheid zal worden betracht, blijken ingewikkelde effecten teweeg te brengen in de praktijk. Het antwoord op deze vraag is daarom deels een open deur: zij kan zorgvuldiger verwachtingsmanagement voeren. Een constatering als deze verdient explicitering. In het overzicht in tabel 3 zijn de drie lessen die wij trekken verkort uiteengezet, en hierna verder uitgewerkt.

**Tabel 3. Drie lessen omtrent verwachtingsmanagement bij schadebeleid**

- 
- Les 1 Pogen tragiek op te lossen is het oproepen van tragiek**  
Vanuit de maakbaarheidsgedachte van oplosbaarheid en een ervaren verantwoordelijkheid stapt de provincie in dit dossier naar voren. De onbedoelde neveneffecten van onderzoek en schadebeleid worden daardoor door bewoners en media aan de provincie toegerekend. Andere overheden worden door deze houding van de provincie bovendien in de gelegenheid gebracht om reactief te handelen.
- 
- Les 2 Meertaligheid is noodzakelijk**  
De taal van de staat en de taal van de straat zijn niet hetzelfde. 'Ruimhartigheid' betekent voor de provincie verder gaan dan juridische verplichtingen; bewoners kunnen bij 'ruimhartigheid' verwachten dat alles teruggaat naar het oude. Zulke begrippen hinderen dan, in plaats van dat ze helpen: ruimhartig beleid noodzaakt in de praktijk juist tot het stellen van grenzen. Ook met het oog op toekomstige schade kan de provincie in het taalgebruik van de bewoners uitdrukken hoe vervelend ze de mogelijke schade vindt ('het is gewoon klote'), vragen naar de behoeften van bewoners, en in de reactie daarop weer meertalig reageren.
- 
- Les 3 Echte keuzes zijn vereist, mét aandacht voor consequenties**  
Wees bedachtzaam voor de tragiek van goede bedoelingen: onmogelijke verwachtingen wekken waar alle betrokkenen later last van hebben. Woorden die lovenswaardig klinken (zoals ruimhartigheid, snelheid, onafhankelijkheid – 'jubeljargon') moeten uitvoerig worden doordacht. Wat is de uiterste consequentie voor het handelen van de overheid als de politieke keuze voor zo'n begrip in extremis wordt doorgetrokken? Blijf als overheid doorvragen: wat betekenen de woorden in de ogen van de ander? Tegelijkertijd is het een illusie om te denken dat dergelijke fouten in de toekomst kunnen worden vermeden. Daarom moet de overheid accepteren dat intenties te maken krijgen met interferenties: in de weerbarstige praktijk spelen vele factoren een rol in hoe zaken (mis) lopen. Dat kunnen overheden en bestuurders tijdig erkennen tegenover burgers en media. Ze kunnen uitleggen dat in schaarste helaas keuzes moeten worden gemaakt en onzekerheden blijven.
-

## 5.1 Pogen tragiek op te lossen is het oproepen van tragiek

Vanuit goede bedoelingen suggereert de provincie dat de kwestie kan worden opgelost, dat de bewoners kunnen worden ontzorgd en de schade hersteld, dat dingen worden rechtgezet en dus terug naar het oude gebracht. Achteraf kunnen we stellen dat de provincie daarmee aan verkeerd verwachtingsmanagement heeft gedaan, want die mate van maakbaarheid kan zij niet waarmaken. De tragiek die uiteindelijk onvermijdelijk ontstaat door de diverse onbedoelde neveneffecten van onderzoek en schadebeleid wordt aan de provincie toegerekend, want de provincie zou toch alles oplossen? De realiteit dat ‘terug naar vroeger’ niet kan en dat de provincie deze dus ook niet kan terugbrengen, wordt niet als tragiek aanvaard maar als een verwijtbaar gegeven gezien.

Vanuit de maakbaarheidsgedachte van oplosbaarheid en een ervaren verantwoordelijkheid stapt de provincie naar voren in dit dossier. Hoewel het in het begin niet zeker is dat schade (deels) het gevolg is van de kanaalwerkzaamheden, trekt zij verantwoordelijkheid naar zich toe. Het tragische gevolg is dat andere overheidspartijen daardoor in een passieve rol worden gebracht en zich ook zo (kunnen) gaan gedragen. De gemeenten zijn klein en de provincie is groot, heeft meer budget en meer deskundigen in dienst. Het is niet in het belang van het waterschap dat een andere oorzaak van de schade blijkt, want het is verantwoordelijk voor het waterpeil. Net als dat het niet in het belang van de gemeenten is als zij eigenlijk hebben moeten handhaven op de woningkwaliteit en de stevigheid van funderingen. De medeoverheden krijgen zo niet alleen gelegenheid maar ook reden om achteruit te stappen, dingen over te laten aan de provincie en reactief te handelen. Zo ontstaat een gekke dynamiek tussen provincie en gemeenten waarbij de gemeenten een soort ombudsfunctie gaan vervullen voor de bewoners. Dat is echter niet hun taak en creëert bovendien voor bewoners vooral verwarring: verschillende overheden vertellen verschillende verhalen, ook in de media. Dat leidt voor de meeste mensen tot minder begrijpelijkheid of zelfs tot meer wantrouwen jegens dé overheid. Een collegiale opstelling of samenwerking óf heldere afbakening – de gemeente bemoeit zich hier niet meer – zou juist voor de bewoner dus begrijpelijker zijn.



## 5.2 De noodzaak van meertaligheid

Eerder refereerden we al aan het verschil tussen de taal van de staat en de taal van de straat. Een les uit deze casus is dat bewustzijn over dit verschil kan helpen in het scheppen van verwachtingen. Dan is het nodig uit de mantra van maakbaarheid te stappen: geen volledig herstel beloven, niet ‘wij lossen alles voor u op’. Een alternatief kan zijn allereerst de ellende te herkennen (‘het is gewoon klote’ suggereert een van onze respondenten) en vervolgens heel helder te zijn over het feit dat bepaalde ellende en schade niet kan en zal worden opgelost door de provincie. Juist ook met het oog op de toekomst: het Kanaal blijft en periodes van droogte en regen ook, dus toekomstige schade is helaas niet uitgesloten. Dat is ongebruikelijk en kwetsbaar voor een overheid, maar evengoed een eerlijk verhaal dat bewoners kunnen begrijpen. Een vervolgstap kan dan zijn te vragen wat de behoefte is van bewoners. Als het zo is dat mensen voornamelijk willen dat hun huis weer op orde is, leefbaar is, kan de provincie op die wens een reactie formuleren die realistische verwachtingen schept.

Het verschil in taal raakt aan een verschil in perceptie. De provincie doet in haar beleving het maximale, vergoedt ruimhartig, ook als het strikt juridisch gezien niet hoeft. Bewoners delen dit perspectief echter niet. Zij denken: ondanks alle gedoe rond mijn huis wordt het nooit meer mijn thuis, nooit meer zoals het was. Ik heb hier niet om gevraagd. En dus kan de provincie het nooit goed doen. Ruimhartig en royaal betekent dan in de ogen van de provincie iets heel anders dan in die van de bewoner. Zo zijn ruimhartig en royaal eerst helpende en beloftevolle en nu vooral besmette – of zelfs hinderende – begrippen. Een dergelijke uitspraak roept ook een meer fundamentele vraag op: wat is 100% vergoeden? Welke 100% wordt hier aangehouden? Moet ook het tuinhek, het behang en de kozijnen weer hersteld worden na een verbouwing? Of 100% van de schade? Altijd zijn er grensbepalingen nodig, terug in de tijd kan tenslotte niet. De verwachtingen zijn vaak echter niet begrensd. Zo ontstaat de paradox van ruimhartigheid: dit suggereert dat begrenzing geen kwestie is maar noodzaakt in de praktijk juist tot het stellen van grenzen. Dat betekent dat de provincie richting bewoners en in de media een duidelijk verhaal moet vertellen en hierin rekening houdt met deze mogelijke meertalige interpretaties.

### 5.3 Kiezen met aandacht voor consequenties

Als schade voor burgers is opgetreden, is het als overheid lovenswaardig om de ontstane situatie te willen oplossen, te willen helpen. En als er een reden is om aan te nemen dat de schade mede het gevolg is van overheidshandelen, lijkt het niet meer dan logisch om als overheid verantwoordelijkheid te nemen en aan te geven dat ruimhartig zal worden gehandeld: het is natuurlijk niet de bedoeling van de overheid om leed toe te voegen aan het leven van de burger. Maar het paradoxale effect van het handelen van de overheid is nu juist dat burgers bij schadebeleid toch kunnen ervaren dat méér leed in hun leven wordt gecreëerd. De verwachtingen die de overheid creëert en de goede bedoelingen die zij heeft, kan zij niet waarmaken.

Er is niet een simpele les te trekken uit deze casus over hoe je vertrouwen-wekkend schadebeleid kunt vormgeven en uitvoeren. Juist omdat het paradoxale patroon van goede bedoelingen en verwachtingen die niet kunnen worden nagekomen voortdurend optreedt. De woorden die zo lovenswaardig klinken, hebben in het doortrekken van hun consequenties voor het handelen van de overheid namelijk grootse gevolgen. Het nastreven van ruimhartigheid, erkenning, participatie, begrijpelijkheid, openbaarheid, onafhankelijkheid, voortvarendheid: je kan er eigenlijk niet tegen zijn. Het verwordt echter tot 'jubeljargon' als de overheid de keuze voor het inzetten van het begrip niet volledig doordenkt. En vooral als de overheid niet goed afstemt met de burgers die gedupeerd zijn wat de inzet van dat begrip betekent volgens hen. Het gaat dan niet om het vermijden van het woord: als ruimhartigheid niet meer wordt gebruikt, komt er wel een nieuw begrip met een dubbele lading. Het gaat om het doordenken en uitvragen: als we ruimhartigheid beloven, kunnen we dan ook waarmaken wat dit betekent in de ogen van de ander?

Een expliciete keuze voor ruimhartigheid in schadebeleid betekent effectief een blanco cheque. Een expliciete keuze voor onafhankelijkheid betekent dat je als overheid echt de handen af moet halen van de invulling van wat schade is en hoe het schadebeleid eruitziet: je maakt je daarmee afhankelijk van een derde actor. Een expliciete keuze voor openbaarheid betekent dat elke ongemakkelijke afweging zichtbaar wordt. Een expliciete keuze voor snelheid kan betekenen dat het schadebeleid geen rekening houdt met late schademelders of een participatietraject. Dit alles kan in een casus gerechtvaardigd zijn maar is een politieke keuze. Een duidelijke keuze betekent dus ook het doordenken van de consequenties *in extremis* van die keuze.

Daarnaast is de les dat het verwachtingsmanagement over die keuze van groot belang is. Als wordt gevraagd om een ruimhartige of onafhankelijke schadeafhandeling, blijf dan doorvragen wat dat precies betekent, net zo lang tot de echte betekenis en consequenties van dat ‘jubeljargon’ duidelijk zijn. Dat is des te belangrijker wanneer het gesprek niet alleen een op een wordt gevoerd, maar ook via media en de politieke arena. Het is haast als de ontmaskering van woorden: pas op bij wat je zelf zegt en ontdek wat de ander nu echt bedoelt, vanuit welke gedachte of frame de ander redeneert. Anders ontstaat al snel de tragiek van goede bedoelingen: er worden onmogelijke verwachtingen gewekt waar alle betrokkenen later last van hebben.

In dit essay hebben we veel stilgestaan bij zaken die mis zijn gegaan rondom de schadeafhandeling van Kanaal Almelo-De Haandrik. Dat betekent niet dat *alles* is misgegaan in deze casus. Veel provincied medewerkers hebben zich vol overtuiging en langdurig ingezet om bewoners te helpen. De provincie heeft allerlei gesprekken gevoerd met medeoverheden en met de belangenvertegenwoordigende stichting om te proberen samen op te treden. Statenleden en bestuurders zijn met oprechte bedoelingen op bezoek geweest bij kanaalbewoners om hun verhalen te horen en te zoeken naar oplossingen. En veel van de bewoners rondom het Kanaal zijn ook geholpen, hun schademelding is afgehandeld. Maar opmerkelijk is dat het in de dynamiek van beeldvorming in de (sociale) media toch erg vaak zo uitpakt dat juist de gevallen waar het níet goed gaat, in de aandacht komen – en blijven – en zo daadwerkelijk *het beeld* van een dossier bepalen. Dat is ook waar de politieke aandacht naar uitgaat. In de praktijk is het voor de provincie dus ook de strijd tegen die beeldvorming die bepaalt of iets als succes of falen wordt gezien. Dat is wellicht frustrerend, maar onvermijdelijk. Bovendien is dat niet iets om als overheid over te klagen, maar vormt dit het échte werk van de overheid in zo’n situatie: het eigen verhaal vertellen. Dat zit niet het werk in de weg, dat is het werk. Op die medialogica kan een overheid maar beperkt anticiperen; de dynamiek ontstaat en ontwikkelt in iedere casus op een andere manier. We pogen in deze tekst daarom niet om een exact recept te geven hoe de provincie haar schadebeleid anders had kunnen doen. *Hindsight is 20:20*, zoals de Engelsen zeggen: achteraf weet je alles van tevoren. In dit essay hebben we ons gericht op het zoeken van patronen, om de lezer een spiegel voor te houden, en zo risico’s te identificeren als een volgende keer eenzelfde keuze wordt gemaakt zonder reflectie op onderliggende patronen.

Want tot slot is een belangrijke les dat het een illusie is dat het mogelijk zou zijn dergelijke fouten in de toekomst te vermijden. Ook in de toekomst zal er helaas schade ontstaan, worden er fouten gemaakt, blijft het blunderen en worden mensen geschaad of geraakt. Wat dus nodig is, is hiermee te leren omgaan: accepteren dat intenties te maken krijgen met interferenties. Intenties landen in een weerbarstige praktijk waar er allerlei andere factoren een rol spelen in hoe zaken lopen en dus ook mis kunnen lopen. Naar ons idee is dan de kunst om dit niet zo overtuigend mogelijk te ontkennen en tegen te gaan, maar dit juist tijdig te erkennen tegenover burgers en media. Bijvoorbeeld door kwetsbaarheid te tonen als kracht. Dat kan door ook als overheid toe te geven dat je niet alles weet, dat niet alles goed gaat, dat er risico's en onzekerheden zijn. Door aan te geven hoe je probeert te voorkomen dat dingen misgaan, maar vooral door te laten zien wat voor instrumenten je gereed hebt voor wanneer dingen misgaan. En door sorry te zeggen en excuses te maken als het mis gaat, zonder als startpunt uit te gaan van te veel beperkende zorgen over aansprakelijkheid: dat juridische argument kan en moet onderdeel zijn van de discussie, maar mag deze discussie niet verstommen. Verantwoordelijkheid nemen en aanspreekbaar zijn hoeven dan niet per se in elkaars verlengde te liggen. Dat vraagt (tegelijk en paradoxaler wijze) ook om een stijl van besturen die grenzen stelt, die het conflict niet uit de weg gaat, die verantwoordelijkheid niet zoekmaakt in grote lijnen en algemene teksten. Het vraagt juist om duidelijke keuzes maken, daarover durven te communiceren en de consequenties accepteren. Het betekent soms dat niet iedereen zo geholpen kan worden als zij verwacht of eist, omdat in schaarste helaas keuzes moeten worden gemaakt. En dus betekent het dat je als overheid soms in de wind komt te staan, fouten erkent, overwegingen uitlegt en de consequenties daarvan accepteert. Voor dergelijke kwetsbaarheid is vaak opvallend veel begrip. Het omarmen van onzekerheid maakt paradoxaal genoeg juist minder onzeker: dan weten we toch beter waar we aan toe zijn. En dat biedt meer basis voor wederzijds vertrouwen. Via een dergelijke bestuurlijke stijl kunnen ook in situaties waar schade is ontstaan intenties helderder worden en minder gevoelig zijn voor de vele interferenties die altijd zullen optreden. Ook met goede bedoelingen kan je immers veel wind vangen.

# Eerder publiceerde de NSOB

**2024**

## **Samenwerken in een brede coalitie**

Acht lessen over de totstandkoming van de Werkagenda mbo en het Stagepact

*Wiljan Hendriks, Andrea Frankowski, Robin Hill, Jessie Samuel*

## **Rapport visitatiecommissie ABD: Ambtelijk leiderschap met impact**

*Martijn van der Steen, Maarten van Beek, Ila Kasem, Hester Paanakker, Mariënne Verhoef, Nancy Chin-A-Fat, Annemarie van der Wilt*

**2023**

## **What got us here, won't get us there**

Ver snellen van de transitie naar Circulair Zuid-Holland

*Martin Schulz, Marije Huiting, Martijn van der Steen, Robin Hill*

## **Vormgeven aan interactie**

Hoe overheid en maatschappelijke initiatiefnemers in de praktijk tot samenwerking komen bij leefomgevingsvraagstukken

*Jorgen Schram, Eva Kunseler, Pia Nabielek, Martin Schulz, Mark van Twist*

## **Sport in beweging**

*Wiljan Hendriks, Georgina Kuipers, Martijn van der Steen,*

*Rachel-Roxelane Speelman, Anika Scholten*

## **De gemeentesecretaris buiten de deur**

Vragen bij een antwoord

*Mark van Twist, Marije Huiting, Martin Schulz*

## **De (on)begrensde menselijke maat**

*Marije Huiting, Wiljan Hendriks, Henk den Uijl, Andrea Frankowski,*

*Martin Schulz, Paul Frissen, Martijn van der Steen*

## **Toekomst geven aan tussenland**

Samenwerking bij het (verder) vitaliseren van vakantieparken op de Veluwe

*Laura Schröer, Martin Schulz, Mark van Twist*

### **Wie wordt gehoord?**

Dynamiek in het landschap van macht en tegenmacht

*Georgina Kuipers, Gert Jan Geertjes, Martijn van der Steen*

### **Intelligent bestuur verbeeld(t)**

Modell(er)en van openbaar bestuur

*Martin Schulz, Mark van Twist, Martijn van der Steen, Christiaan van der Kaaij*

### **Afwachten en anticiperen**

Hoe de gemeente Amsterdam stuurt op ontwikkelingen in het digitale publieke domein

*Georgina Kuipers, Christiaan van der Kaaij, Henk den Uijl, Valerie Frissen, Jorgen Schram*

### **Een waterschap voor het waterbeheer van de toekomst**

Strategie als gedeelde betekenisgeving door de Nederlandse waterschappen

*Martijn van der Steen, Myrthe van Delden, Marise van 't Wout, Johan Oudega*

## **2022**

### **Ambtelijke ruimte**

Kan de overheid de grote maatschappelijke vraagstukken aan?

*Henk den Uijl, Paul Frissen, Martin Schulz, Johan Oudega*

### **Het verbinden van botsende institutionele logica's**

Een typologie van strategieën

*José Nederhand, Martijn van der Steen, Mark van Twist*

### **Omgaan met onbegrepen gedrag**

Dilemma's in de samenwerking en informatie-uitwisseling rondom personen met verward gedrag

*Christiaan van der Kaaij, Ninske Repko, Jorren Scherpenisse, Laura Schröer, Martin Schulz, Mark van Twist*

### **Governance voor transitities**

Naar coping strategieën voor de omgang met governance dilemma's bij de transitie naar een circulaire economie

*Johan Oudega, Martin Schulz, Mark van Twist*

### **Omgaan met signalen**

Naar een handelingsperspectief voor overheden

*Martijn van der Steen, Andrea Frankowski, Laura Schröer, Jorren Scherpenisse, Nancy Chin-A-Fat*

### **Overleg in beweging**

30 jaar overleg tussen overheid en samenleving in de fysieke leefomgeving

*Martijn van der Steen, Marije Huiting, Myrthe van Delden,  
Christiaan van der Kaaij, Marise van 't Wout, Mark van Twist*

### **Verantwoorden over vertrouwenswerk**

Een kwestie van tellen én vertellen

*Georgina Kuipers, Myrthe van Delden, Mark van Twist*

### **Maatwerk als standaard**

Over dilemma's en dynamieken bij het streven naar 'maatwerk' in de uitvoeringspraktijk

*Wiljan Hendrixx, Marije Huiting, Caspar van den Berg, Mark van Twist*

### **Stadsmariniers in de spiegel**

Reflecties op de veranderende rol van stadsmariniers in Rotterdam en Antwerpen

*Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Sebastian Wijnands, Rike Hendrikse*

### **De stroom zoeken**

De energietransitie bezien vanuit ecosysteemperspectief

*Martijn van der Steen, Maarten Otto, Georgina Kuipers, Sander Oosterloo,  
Petra Ophoff, Alexander Woestenburg*

### **Signalen schatten**

Een lerend belevingsonderzoek naar de omgang met signalen door het ministerie van SZW in de Kinderopvangtoeslagaffaire

*Martijn van der Steen, Myrthe van Delden, Petra Ophoff, Paul 't Hart*

### **Onderzoek aanpak coronacrisis VWS**

Een feitelijke tijdlijn naar de aanpak van de tweede golf van de coronacrisis door VWS

*Myrthe van Delden, Laura Schröer, Sebastian Wijnands, Nancy Chin-A-Fat,  
Petra Ophoff, Wiljan Hendrixx, Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen,  
Mark van Twist*

### **Het einde voorbij: werken in een wijkend perspectief**

Een reflectie op het handelen van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in de tweede golf van de coronacrisis

*Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen, Mark van Twist,  
Sebastian Wijnands, Petra Ophoff*

### **Politiek is grenzenwerk**

Het stileren van politieke strijd in de gemeente(raad van) Sittard-Geleen  
*Martin Schulz, Paul Frissen, Henk den Uijl, Johan Oudega*

### **In gesprek over strategie**

Hoe het strategiseren in de praktijk van Justitie en Veiligheid vorm krijgt  
*Jorgen Schram, Mark van Twist, Martijn van der Steen, Myrthe vanDelden*

### **Strategisch vermogen (h)erkennen**

Over het productief maken van strategische spanningen bij de provincie Utrecht

*Jorgen Schram, Sebastian Wijnands, Martijn van der Steen, Mark van Twist*

### **De achterkant van afpakken**

Reflecties op de Rotterdamse praktijk van (bestuurlijk) afpakken  
*Jorren Scherpenisse, Henk den Uijl, Mark van Twist*

### **Leven in de Curve**

Een reflectie op het handelen van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in de eerste golf van de coronacrisis

*Martijn van der Steen, Petra Ophoff, Wiljan Hendrixx, Nancy Chin-A-Fat, Jorren Scherpenisse, Myrthe van Delden, Mark van Twist, Ilsa de Jong*

### **Feitenreconstructie aanpak coronacrisis door VWS**

Een feitelijke tijdlijn naar de aanpak van de eerste golf van de coronacrisis door VWS

*Nancy Chin-A-Fat, Wiljan Hendrixx, Petra Ophoff, Jorren Scherpenisse, Myrthe van Delden, Martijn van der Steen, Mark van Twist, Ilsa de Jong*

### **Practical Wisdom in Governance**

Ambiguity, Politics and Democratization in Supervising Care Institutions  
*Henk den Uijl*

*Publicaties uit eerdere jaargangen zijn te vinden op [www.nsob.nl](http://www.nsob.nl)*



**COLOFON**

© 2024

ISBN NUMMER

978-90-833299-9-4

ONTWERP

Ontwerpwerk, Den Haag

---

# Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

[www.nsob.nl](http://www.nsob.nl)

## Over NSOB

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) is een hoogwaardig onderwijs- en onderzoeksinstituut in het hart van de hofstad. Binnen dit instituut worden wetenschappelijke kennis over en praktijkervaring met het Nederlandse openbaar bestuur met elkaar verbonden. De NSOB organiseert opleidingen, publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.