



REGELINGEN
VOOR
**COLLECTIEVE
SCHADE**

Geef slachtoffers
erkenning en
genoegdoening

Christiaan Ruppert

Tweede druk

Boomjuridisch

Joodse oorlogstegoeden, seksueel misbruik in de jeugdzorg, chroom-6, de Toeslagenaffaire, Mijnbouwschade Groningen. Het zijn enkele voorbeelden waarbij collectieve schade opgetreden is. De Nederlandse overheid maakte regelingen voor de slachtoffers. Veel van deze regelingen schieten hun doel voorbij. Ze zijn niet goed doordacht en onvoldoende uitgewerkt. Ook geven ze lang niet altijd alle slachtoffers voldoende erkenning en genoegdoening voor wat hen is overkomen. Bovendien lijkt de overheid elke keer het wiel opnieuw uit te vinden. Dit boek presenteert een overzicht en een vergelijking van 52 regelingen voor collectieve schade. Het levert belangrijke conclusies en aanbevelingen op voor het aanpakken van collectieve schade in de toekomst. In deze tweede druk zijn de regelingen geactualiseerd en enkele nieuwe toegevoegd.

Dr. Christiaan Ruppert (1954) is rechtshistoricus en gastonderzoeker bij het NSCR (Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving). Ruppert was projectleider Joodse Tegoeden Tweede Wereldoorlog op het Ministerie van Financiën en betrokken bij het bereiken van akkoorden met de Joodse gemeenschap in 2000. Daarna was hij secretaris van de onderzoekscommissies naar seksueel misbruik en geweld in de jeugdzorg.

nsCr
Nederlands Studiecentrum
Criminaliteit en Rechtshandhaving

 A-LAB

 VU

Boomjuridisch

ISBN 978-94-6212-760-9



9 789462 127609 >

Regelingen voor collectieve schade

REGELINGEN VOOR COLLECTIEVE SCHADE

Geef slachtoffers erkenning en genoegdoening

CHRISTIAAN RUPPERT

Tweede druk

Boom juridisch
Den Haag
2023

Omslagontwerp en opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag
Foto omslag: Shutterstock | Thomas Margraf

OPEN  ACCESS



Deze Open Access publicatie is vrij beschikbaar op internet. Deze publicatie is uitgegeven onder Creative Commons licentie 'Naamsvermelding-Niet Commercieel 4.0 Internationaal' (CC BY-NC). Deze licentie staat anderen toe het werk te kopiëren, reproduceren, distribueren, vertonen, en op te voeren, en om afgeleid materiaal te maken dat op dit werk is gebaseerd zolang dit geen commerciële doeleinden heeft en uitsluitend met een volledige bronvermelding. Afgeleide werken hoeven niet onder identieke voorwaarden te worden verspreid. Zie <http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode>.

Gebruik van dit werk voor commerciële doeleinden valt onder de rechten van Boom juridisch. Voor zover bij het gebruik van dit werk voor commerciële doeleinden, het maken van reprografische vereenvoudiging uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16 h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (www.reprorecht.nl). Voor het overnemen voor commerciële doeleinden van gedeelten uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de stichting PRO (www.stichting-pro.nl). Gebruik van dit werk ten behoeve van onderwijs dat door de overheid wordt bekostigd (in de zin van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek) wordt in het kader van deze licentie aangemerkt als niet-commercieel. Alle andere gebruik voor onderwijsdoelstellingen wordt aangemerkt als commercieel.

ISBN 978-94-6212-760-9

ISBN 978-94-0011-227-8 (e-book)

NUR 820

www.boomjuridisch.nl

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	7
2	De huidige opstelling van de overheid en de reflectie daarop	11
2.1	De overheid hanteert geen beleidskader	11
2.2	Reflectie	14
3	Beoordelingskader	21
3.1	Aangrijpingspunten in de wetenschappelijke literatuur	21
3.2	Restitutie, compensatie, erkenning en genoegdoening	26
3.3	Excuus	27
3.4	Collectieve vormen van erkenning en genoegdoening	27
3.5	Het op een goede wijze omgaan met slachtoffers	29
4	Verskillende regelingen voor collectieve schade	31
4.1	Tweede Wereldoorlog	31
4.2	Rampen en calamiteiten	38
4.3	Gevaarlijke arbeids- en leefomstandigheden	64
4.4	Gebreken in het naoorlogse rechtsherstel	78
4.5	Geweld en zeden	94
4.6	Internationale operaties Defensie	110
4.7	Onjuiste wetstoepassing en onrechtmatig handelen door de overheid	119
5	De regelingen samenvattend beoordeeld	131
6	Restitutie, compensatie, erkenning en genoegdoening	139
7	Aanbevelingen	147

De Nederlandse overheid treedt steeds meer op na collectieve schade. Dan gaat het om situaties dat groepen van mensen materiële en immateriële schade opgelopen hebben. Na de Tweede Wereldoorlog heeft de Nederlandse overheid voor dit soort situaties schaderegelingen gemaakt. Tegelijkertijd is er niet al te veel bekend over de werking en het effect van deze regelingen. In Nederland is tot nu toe geen grootschalig vergelijkend onderzoek gedaan naar deze regelingen. Er bestaan enkele analyses en evaluaties van individuele regelingen of een groep van regelingen, zoals de commissie-Borghouts dat in 2006 in opdracht van de overheid specifiek voor rampen en calamiteiten deed.

In deze studie worden 52 Nederlandse regelingen voor collectieve schade geanalyseerd. Aangetoond wordt dat de ad-hocbenadering van de overheid bij deze regelingen de consistentie en de effectiviteit van de regelingen niet ten goede is gekomen. De analyse van de uiteenlopende schaderegelingen werpt de vraag op hoe de overheid in de toekomst beter kan optreden na collectieve schade. Wat moet er anders in deze regelingen?

In deze schaderegelingen gaat het om materiële schade die direct in geld uit te drukken is. Het betreft bijvoorbeeld het verlies van eigendommen, fysieke schade, verlies van inkomen omdat iemand arbeidscapaciteit heeft verloren, gedeeltelijk of geheel invalide is geworden. Daarnaast zijn smartengeldregelingen tot stand gekomen. Smartengeld is een zekere tegemoetkoming in geld voor de geleden immateriële schade (pijn, leed, gederfde levensvreugde en geschokt rechtsgevoel) die een groep mensen heeft ondervonden. Smartengeld is per definitie enigszins hybride. Het gaat om vergoeding van 'tranen met duiten', om een financiële sanctie die niet correspondeert met een concreet vermogensverlies.¹ Ten slotte zijn er schaderegelingen die zowel materiële als immateriële schade vergoeden.

Het overgrote deel van deze schaderegelingen wordt uit de publieke middelen gefinancierd. De meeste regelingen zijn publiekrechtelijk van aard. In deze studie passeren enkele civielrechtelijke regelingen die betaald worden door de

1 S.D. Lindenbergh, *Smartengeld. Tien jaar later*, Deventer 2009, p. 10.

Rooms-Katholieke Kerk, het bedrijfsleven en particulieren. Deze regelingen zijn geanalyseerd vanwege de regulerende rol van de overheid.²

Tegelijkertijd zijn sommige regelingen bewust buiten beschouwing gebleven, zoals private schaderegelingen die burgers zelf treffen. Dan is het aansprakelijkheids- en het schadevergoedingsrecht uit het Burgerlijk Wetboek van toepassing. Ook gaat het in deze studie niet om door de overheid getroffen regelingen voor groepen ondernemers in verband met gewijzigde ondernemersomstandigheden. Buiten beschouwing blijven eveneens allerlei compensatieregelingen vanwege corona, gestegen gas- en elektriciteitsregelingen. Die zijn eerder op te vatten als sociaal-economisch beleid. Ten slotte blijven buiten beschouwing de regelingen voor burgers die na rechterlijke uitspraken opgetuigd zijn vanwege onjuiste beleggingsconstructies, niet-tijdige publicatie van koersgevoelige informatie door bedrijven, gebrekkige financiële producten, en onvoldoende toezicht van de overheid op financiële instellingen.

De onderzochte regelingen hebben te maken met verschillende thema's. In de tijd gerangschikt gaat het om de volgende clusters die in de loop der tijd ontstaan:

Figuur 1 Regelingen voor collectieve schade in de loop der tijd ontstaan



Hoofdstuk 2 gaat in op de huidige opstelling van de overheid bij het optreden van collectieve schade en de reflectie daarop. Hoofdstuk 3 schetst een beoordelingskader, te weten restitutie, compensatie, erkenning en genoegdoening. Hoofdstuk 4 biedt een overzicht van de regelingen die sedert 1945 op verschillende terreinen zijn ontstaan. Het overzicht is ontleend aan officiële publicaties, specifieke evaluaties, rapporten en mediaberichten. De dataverzameling stopte op 1 november 2022. Hoofdstuk 5 vat de regelingen samen aan de hand van de opmerkelijkste verschillen en overeenkomsten. Hoofdstuk 6 beoordeelt

2 Dan gaat het om het verbindend laten verklaren van overeenkomsten door de rechter op basis van de Wet afwikkeling massaschade in collectieve actie (2019), de buitengerechtelijke afdoening van civiele vorderingen tot schadevergoeding, het niet belasten van deze regelingen door de overheid en voortgangsrapportages over de regelingen naar de Tweede Kamer. Ook civiele vonnissen na collectieve vorderingen vanwege onjuist overheidsoptreden vallen hierbinnen.

de regelingen op de beoordelingscriteria restitutie, compensatie, erkenning en genoegdoening. Hoofdstuk 7 bevat enige aanbevelingen voor de toekomst als collectieve schade optreedt.³

3 In een groeps gesprek op 5 oktober 2022 op de Vrije Universiteit werden de conceptconclusies en -aanbevelingen met experts besproken. De auteur zegt dank aan Arno Akkermans, Vincent Geeraets, Monique de Groot, Rieke Samson, Arlette Schijns, Moniek Toonen, Wouter Veraart en Frits van der Woude.

Dit hoofdstuk schetst de huidige algemene opstelling van de overheid na het optreden van collectieve schade. Opvallend is dat de overheid geen algemeen beleidskader hanteert. Tegelijkertijd is de reflectie op deze regelingen gegroeid. Wetenschappers publiceerden over de functies van smartengeldregelingen, mede in het licht van wat slachtoffers willen. Veel juristen plaatsten kanttekeningen bij de onverplichte tegemoetkomingen en het afwijzen van aansprakelijkheid door de overheid. Ten slotte hebben rechtbanken uitspraken gedaan over de uitvoeringsinstanties van deze regelingen.

2.1 DE OVERHEID HANTEERT GEEN BELEIDSKADER

De overheid heeft er in 2006 expliciet voor gekozen geen beleidskader te hanteren voor het ontwerpen van regelingen voor collectieve schade. De overheid had enkele uitkeringsregelingen na rampen en calamiteiten tegen het licht laten houden. De commissie-Borghouts gaf een doortimmerde evaluatie van de uitkeringsregelingen Bijlmerramp, legionella, Enschede, Volendam en asbest.⁴ Het doel van de commissie-Borghouts was om een bijdrage te leveren aan een eenduidig kader bij het tegemoet treden van burgers en bedrijven die schade lijden als gevolg van een ramp, zodat niet steeds onder druk van ongewone gebeurtenissen oplossingen moesten worden gevonden. De commissie merkte concluderend op:

‘Bij verschillende rampen en calamiteiten in het verleden heeft die overheid aanleiding gezien om uit solidariteitsoverwegingen met de slachtoffers onverplicht financiële tegemoetkomingen te verstrekken. Daarbij zijn geen vaste uitgangspunten gehanteerd. Dit geldt voor zowel de vraag of voor bepaalde schade een tegemoetkoming door de overheid wordt gegeven, als voor de vraag welke criteria een rol spelen bij de vaststelling van de hoogte van die vergoeding.’⁵

4 D.W. van den Wall Bake, P.E.M. van Dijk, N. Kastelein, M.R. Schurink en M.W.G. Steinmeijer, ‘Inventarisatie van financiële voorzieningen na rampen in Nederland’, Onderzoeksbijlage I in: Commissie tegemoetkomingen bij rampen en calamiteiten, *Solidariteit met beleid. Aanbevelingen over financiële tegemoetkomingen bij rampen en calamiteiten*, Den Haag 2004.

5 Commissie tegemoetkomingen bij rampen en calamiteiten, *Solidariteit met beleid. Aanbevelingen over financiële tegemoetkomingen bij rampen en calamiteiten*, Den Haag 2004, p. VII.

De commissie voegde elders in haar rapport eraan toe dat ook de kring van slachtoffers betrekkelijk toevallig lijkt te worden getrokken. Zo was volgens de commissie op verschillende wijzen omgegaan met immateriële schade. In de gevallen van Enschede en Volendam waren, in tegenstelling tot bij de Bijlmer-ramp, de legionellabesmetting en de blootstelling aan asbest, geen bedragen door de overheid beschikbaar gesteld ter compensatie van immateriële schade. Voor zover aan de asbestslachtoffers, de slachtoffers van de veteranenziekte en de slachtoffers van de Bijlmer-ramp of aan nabestaanden uitkeringen werden gedaan bij wijze van smartengeld, verschilde de hoogte van de uitgekeerde bedragen. Dit leidde tot de vraag of er behoefte bestond aan een normering van de omstandigheden waaronder tot uitbetaling van smartengeld wordt overgegaan, dan wel aan een normering van de hoogte van de uit te betalen bedragen. Een ander voorbeeld waren volgens de commissie de tegemoetkomingen die waren verstrekt in verband met functionele invaliditeit.

De commissie concludeerde dat uitingen van medeleven en solidariteit in de vorm van onverplichte financiële tegemoetkomingen met beleid moesten plaatsvinden. Rechtszekerheid en rechtsgelijkheid nodigden volgens de commissie nadrukkelijk uit tot het treffen van een structurele wettelijke voorziening voor de overheidsbijdrage: een solidariteitsfonds. Een vangnet bleef aangewezen voor de gevolgen van rampen en calamiteiten waarvoor aansprakelijkheidsrecht en verzekeringen noch de sociale zekerheid een oplossing bieden. Het fonds zou definitieve tegemoetkomingen moeten verstrekken indien er geen veroorzaker was of het voor de aansprakelijke reëel gezien niet mogelijk was de schade te vergoeden. De grondslag van deze tegemoetkoming was de overtuiging dat dergelijke schade die voorkomen noch beperkt kan worden niet in zijn geheel voor rekening van de slachtoffers behoort te blijven. Een definitieve tegemoetkoming voor onverzekerbare zaakschade en bepaalde vormen van immateriële schade zou mogelijk moeten zijn, aldus de commissie.

Het kabinet volgde in juni 2006 deze aanbeveling van een solidariteitsfonds niet op. Uitgangspunt van dit kabinetsstandpunt was dat:

‘de overheid zich terughoudender zal opstellen op terreinen waar de samenleving in staat moet worden geacht om zelfregulerend op te treden. Het treffen van ad hoc regelingen van overheidswege voor tegemoetkomingen in rampschade buiten de WTS [Wet tegemoetkoming Schade bij Rampen en Zware Ongevallen] om, zoals in het verleden bij de rampen in Enschede en Volendam heeft plaatsgevonden, moet voor de toekomst worden voorkomen.’⁶

Burgers en bedrijven moesten zo veel mogelijk zelf hun verantwoordelijkheid nemen om de financiële gevolgen van een ramp of calamiteit te kunnen dragen. Op het terrein dat primair aan de overheid bleef voorbehouden, zou zij onverminderd haar verantwoordelijkheid nemen. Het kabinet was van mening

6 Kamerstukken II 2005/06, 29668, nr. 11.

dat slachtoffers van een ramp tot dusver in sommige gevallen een soms ruime vergoeding van de overheid kregen, hoewel ze zich tegen die schade hadden kunnen verzekeren. Betalingen van dit soort schade zouden via een aansprakelijkheidsverzekering moeten lopen. Daarom zouden slachtoffers in de toekomst alleen nog in uitzonderlijke situaties een schadevergoeding van de overheid moeten krijgen. Het paste volgens het kabinet namelijk niet om de gevolgen van die keuze voor rekening van de samenleving te laten komen.⁷

Na het werk van de commissie-Borghouts maakte een interdepartementale werkgroep in 2014 een inventarisatie van tegemoetkomingsregelingen die in het verleden onverplicht door de ministeries in het leven waren geroepen. Zij maakte daaruit op dat veelal verschillend was gehandeld en dat er verschillen in opvatting bestonden welke feiten en omstandigheden daarbij relevant zijn en hoe een regeling kon worden vormgegeven.⁸ Die constatering leidde niet tot het advies om een bindend kader aan te bevelen. Het moest allemaal maatwerk blijven, anders zou het leiden tot precedentwerking en mogelijk te breed opgetuigde regelingen. Er moest sowieso terughoudend mee worden omgegaan.

De werkgroep somde eerst nadrukkelijk allerlei factoren en redenen op om in bepaalde situaties niet over te gaan tot een onverplichte tegemoetkoming. Daarna werden de wegingsfactoren benoemd die een rol zouden kunnen spelen om over te gaan tot een onverplichte tegemoetkoming. Die factoren waren dat de staat een rol had gespeeld in het ontstaan van de gebeurtenis, de schrijnendheid van de situatie, de maatschappelijke ontwrichting en maatschappelijke onrust, de eigen rol van de gedupeerde. In de verdere uitwerking van een eventuele onverplichte tegemoetkoming werden allerlei bouwstenen opgesomd zonder dat een keuze werd geadviseerd. Een tegemoetkoming door de staat zou zonder een wettelijke regeling kunnen gebeuren via een brief of een vaststellingsovereenkomst. Mocht er gekozen worden voor een regeling, dan kon dit via een wet in formele zin, een beleidsregel, een ministeriële regeling, een zelfstandige algemene maatregel van bestuur, een schaderegeling ter afwikkeling van civiele claims en een bijdrage aan een fonds.

7 Ook het proefschrift getiteld *Het rampenfonds* van Janet van de Bunt (diss. Leiden, Deventer 2016), waarin zij enkele fondsen bij rampen en calamiteiten aan een kritische beschouwing onderwierp, leidde niet tot de oprichting van een structureel rampenfonds door de overheid. Met een rampenfonds zou de overheid in haar ogen voldoen aan haar verplichtingen op grond van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Van de Bunt ziet een aanknopingspunt voor de verplichting om een dergelijk fonds op te richten in het recht op leven en het recht op een proces binnen een redelijke termijn (art. 2 en 6 EVRM).

8 Ministerie van Veiligheid en Justitie, *De onverplichte tegemoetkoming. Enige handreikingen*, Den Haag 2014, p. 5.

2.2 REFLECTIE

Waar komen schaderegelingen vandaan?

Sommige wetenschappers hebben in navolging van de Duitse socioloog Ulrich Beck de samenleving steeds meer als een risicosamenleving getypeerd.⁹ De Nederlandse socioloog Hans Boutellier stelde dat wij als ons onverhoeds toch een ramp zou overkomen, bij voorkeur naar de overheid wezen. Zij had ons moeten beschermen en die risico's zien uit te schakelen.¹⁰ We aanvaarden als burgers steeds minder persoonlijke tegenslagen en risico's. Als collectieve schade optreedt, leggen we die bij de overheid neer.

Anderen wezen op de moralisering van het verleden en de historisering van de moraal, waardoor er een grote maatschappelijke drang gekomen is 'om dingen uit het verleden recht te zetten'. In de literatuur werden hiervoor termen gebruikt als '*repairing history*', '*repairing historical wrongs and injustices*'.¹¹ Dit is de meest kernachtige verklaring waarom de laatste 25 jaar zo veel regelingen ontworpen zijn die immateriële schade vergoeden.

Functies van smartengeldregelingen

In de literatuur worden meerdere functies opgesomd die smartengeld rechtvaardigen. De jurist Carel Stolker en de cognitief psychologe Fenna Poletiek somden enkele functies van smartengeld op.¹² De functie van *compensatie* voor immateriële schade wordt doorgaans bij uitstek als grondslag voor smartengeld gezien. Zo kan iemand die verder als ernstig invalide door het leven moet wellicht een aangepast zwembad laten aanleggen achter zijn huis om op die manier nog wat vreugde aan zijn bestaan toe te voegen. Daar komt de functie van *genoegdoening* bij. Wie het slachtoffer is geworden van het onzorgvuldig handelen van een ander, kan het als onverteerbaar ervaren dat de dader kan volstaan met het vergoeden van louter de materiële schade: de medische kosten, de gederfde en nog te derven inkomsten, de zaakschade. Voor veel slachtoffers behoort de dader te weten en te voelen wat hij naast de materiële schade heeft aangericht.

Stolker en Poletiek somden daarnaast enkele andere, minder algemeen aanvaarde functies van smartengeld op. Zo is er de functie van *preventie* of *afschrikking*. Laat de dader betalen voor de schade die hij heeft aangericht; dat weerhoudt een volgende ervan om eenzelfde misdaad te begaan! Ten slotte ver-

9 U. Beck, *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Berlijn 1986.

10 H. Boutellier e.a., *Leven in de risicosamenleving*, Amsterdam 2006.

11 G. Johnstone en J. Quirk, 'Repairing historical wrongs', *Social & Legal Studies* 2012, nr. 2, journals.sagepub.com; T. Piketty, *Confronting racism, repairing history*, blog 16 juni 2020.

12 C.J.J.M. Stolker en F.H. Poletiek, 'Smartengeld – wat zijn we eigenlijk aan het doen? Naar een juridische en psychologische evaluatie', in: *Bewijs en letselschade, Inleidingen, gehouden op het symposium van de Vereniging van Letselschade Advocaten 1998*, Lelystad 1998, p. 71-86.

melden zij de *therapeutische* functie van smartengeld. Het gaat dan niet zozeer om het resultaat (een bedrag dat is bij te schrijven op de bankrekening), maar om het ‘proces’.

Stolker en Poletiek hebben een steekproef onder 59 slachtoffers van letselschade gehouden. Daaruit bleek dat slachtoffers in theorie weten onder welke omstandigheid zij recht hebben op smartengeld, maar zij leken vaak onwetend of onverschillig ten aanzien van de specifieke hoogte. Dat men wat kreeg, en hoeveel, was belangrijker dan waarom men het kreeg.¹³ De personen uit de steekproef vonden dat smartengeld vooral iets goeds met het slachtoffer moest doen, zodat compensatie en erkenning geboden zou worden.

In de discussie over afwikkeling van rampschade en de regelingen in dat kader werden dezelfde elementen genoemd. De Leidse rechtstheoretica Janet van de Bunt bouwde in haar proefschrift uit 2016 over het Rampenfonds voort op eerdere publicaties van de hoogleraren Privaatrecht Sieuwert Lindenbergh en Albert Verheij.¹⁴ Van de Bunt noemde de functies van *rechtshandhaving* (handhaving van de status quo of het herstel van aanspraken), *compensatie* (het bieden van schadevergoeding), *preventie* (het voorkomen van de schade toebrengende gedraging), *genoegdoening* (de erkenning door het recht dat een ander verantwoordelijk is voor het toebrengen van nadeel), *erkenning* (familie, vrienden, de omgeving, de samenleving ziet dat het niet aan het slachtoffer zelf te wijten is dat hem iets is overkomen, maar dat het hem overkomen onheil toe te rekenen is aan het handelen van een derde) en *procedurele rechtvaardigheid* (het slachtoffer kan zijn verhaal doen, participeren in het proces en inspraak hebben; het slachtoffer wordt respectvol en waardig behandeld; het slachtoffer krijgt voldoende informatie over de procedures en de uitkomsten ervan).¹⁵

Wat vindt en wil het slachtoffer zelf?

Er verschenen de laatste jaren meerdere studies over wat slachtoffers vinden en willen in situaties van materiële en immateriële schade. De Vrije Universiteit en het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie voerden in 2007 een terreinverkenning uit om te weten te komen wat de behoeften, verwachtingen en ervaringen van slachtoffers en hun naasten zijn met betrekking tot het civiele aansprakelijkheidsrecht.¹⁶ Een van de conclusies was dat bij immateriële behoeften van slachtoffers en naasten

13 C.J.J.M. Stolker en F.H. Poletiek, ‘Smartengeld – wat zijn we eigenlijk aan het doen? Naar een juridische en psychologische evaluatie’, in: *Bewijs en letselschade, Inleidingen, gehouden op het symposium van de Vereniging van Letselschade Advocaten 1998*, Lelystad 1998, p. 82.

14 S.D. Lindenbergh, *Smartengeld*, Deventer 1998; S.D. Lindenbergh, *Smartengeld. Tien jaar later*, Deventer 2009; A.J. Verheij, *Vergoeding van immateriële schade wegens aantasting in de persoon*, Nijmegen 2002.

15 J.E. van de Bunt, *Het rampenfonds* (diss. Leiden), Deventer 2016, p. 69-80.

16 R.M.E. Huver, K.A.P.C. van Wees, A.J. Akkermans en N.A. Elbers, *Slachtoffers en aansprakelijkheid. Een onderzoek naar behoeften, verwachtingen en ervaringen van slachtoffers en hun naasten met betrekking tot het civiele aansprakelijkheidsrecht. Deel I Terreinverkenning*, Den Haag 2007.

het begrip 'erkenning' een belangrijke rol speelde. Dit begrip werd in verband gebracht met een aantal uiteenlopende immateriële behoeften, zoals de behoefte aan erkenning van de aansprakelijkheid van de wederpartij, erkenning door de wederpartij en door de eigen sociale omgeving van dat wat gebeurd is, het door de wederpartij toegeven een fout gemaakt te hebben en te voelen wat daarvan de consequenties voor het slachtoffer zijn, en de behoefte aan medeleven en excuses van de wederpartij. Andere immateriële behoeften waren het te weten komen wat er precies gebeurd is en het willen voorkomen dat een ander hetzelfde overkomt.

In 2008 volgde van dezelfde onderzoeksinstellingen een tweede rapport dat gericht was op enkele vragen die samenhangen met het wetsvoorstel Affectieschade. Het maakte onder meer duidelijk dat het vergoeden van affectieschade een positieve bijdrage zou kunnen leveren aan de bevrediging van bij naasten en nabestaanden levende immateriële behoeften. Belangrijker vond men een soepele afwikkeling van de financiële schade, dat de financiële schade werd vergoed en dat de verantwoordelijke partij zijn fout zou erkennen (inclusief excuses/medeleven dader). Naasten en nabestaanden meenden voorts dat vergoeding van affectieschade eraan zou bijdragen dat behoeften werden vervuld die als zodanig (nog) hoger werden aangeslagen (waaronder dat de verantwoordelijke partij haar fout erkent) dan de behoefte aan vergoeding van affectieschade zelf. In zoverre zag men vergoeding van affectieschade meer als een middel tot een doel dan als een doel op zichzelf. Dit sloot goed aan bij de doelstelling van het wetsvoorstel Affectieschade, dat allereerst beoogde erkenning en genoegdoening te verschaffen.¹⁷

In latere jaren borduurden andere onderzoekers uit de hoek van het civiele aansprakelijkheidsrecht hierop voort.¹⁸ Ze gingen specifiek in op het letselschadeproces in therapeutisch perspectief, de affectieschade, de opvang en schadeafwikkeling bij onbedoelde gevolgen van medisch handelen. Er werd studie gedaan naar de ervaringen met verhaal van schade. Ten slotte werd onderzocht wat de niet-financiële impact is van schadetoebrenging en hoe daaraan tegemoetgekomen kan worden.

17 A.J. Akkermans, J.E. Hulst, L. Claassen, A. Boom, N.A. Elbers, K.A.P.C. van Wees en D.J. Bruinvels, *Slachtoffers en aansprakelijkheid. Een onderzoek naar behoeften, verwachtingen en ervaringen van slachtoffers en hun naasten met betrekking tot het civiele aansprakelijkheidsrecht. Deel II. Affectieschade*, Den Haag 2008, p. 2.

18 A.J. Akkermans en K.A.P.C. van Wees, 'Het letselschadeproces in therapeutisch perspectief', *Tijdschrift voor Vergoeding Personenschade* 2007, nr. 4; J.L. Smeehuijzen, K.A.P.C. van Wees, A.J. Akkermans, J. Legemaate, S. van Buschbach en J.E. Hulst, *Opvang en schadeafwikkeling bij onbedoelde gevolgen van medisch handelen*, Amsterdam 2013; S.D. Lindenberg en A.J. Akkermans (red.), *Ervaringen met verhaal van schade. Van patiënten, verkeersslachtoffers, geweldsslachtoffers, burgers en werknemers*, Den Haag 2014; A.J. Akkermans en J.E. Hulst, 'De niet-financiële impact van schadetoebrenging en hoe daaraan tegemoet te komen. Over excuses, actieve schadeafwikkeling en procedurele rechtvaardigheid', *Tijdschrift voor Vergoeding Personenschade* 2014, nr. 4, p. 102-110.

Een onverplichte tegemoetkoming

Veel wetenschappers hebben gewezen op de fundamentele onvolkomenheden in de regelingen die men als een onverplichte tegemoetkoming kenschetst. De financiële verstrekking van de overheid zonder dat daar een rechtsplicht aan ten grondslag ligt, werd door hen als ongeregeld en ondoorzichtig getypeerd. Te pas en te onpas stelde de wetgever in reactie op incidenten van uiteenlopende aard regelingen op teneinde in de veroorzaakte schade tegemoet te komen. Dit deed zich niet alleen voor bij een ramp of een crisis, maar in elke situatie waarin de overheid een onverplichte tegemoetkoming verstrekte.

De overheid bleek op grote schaal schade financieel te compenseren zonder dat daar een afdwingbare aanspraak van de ontvanger tegenover staat. Dit riep volgens Michiel Tjepkema allerlei vragen op rond onder meer legaliteit, normering en rechtsbescherming.¹⁹ Een wettelijke regeling zou meer helderheid bieden en juister zijn dan de ad-hocmaatregelen die de politiek nu doorgaans treft. Die wettelijke regeling zou een flexibel kader moeten bieden, zodat er de nodige ruimte voor differentiatie blijft bestaan. Toen vervolgens de bestuursrechtjuristen Willemien den Ouden, Michiel Tjepkema en Sjoerd Zijlstra zelf deze handschoen oppakten, stelden zij voorop dat de vraag in welke gevallen een tegemoetkoming van overheidswege wordt verstrekt, grotendeels van politieke aard is.

‘Anders gezegd: het betreft een bevoegdheid met zeer grote beleidsvrijheid. Het recht stelt hier, naar onze mening, slechts grenzen voor uiterste gevallen, door middel van bijvoorbeeld het verbod op vooringenomenheid c.q. partijdigheid en het verbod op verstrekking van onrechtmatige staatssteun. Voor het overige is het bestuursrecht in dit geval nauwelijks inhoudelijk sturend. Het lijkt ons ook wenselijk noch haalbaar om op de “wanneer en hoeveel-vraag” een wettelijk antwoord te formuleren. Daarvoor is de tegemoetkomingspraktijk te veelvormig, terwijl er voorts vanuit overheidsperspectief ernstige bezwaren zullen bestaan tegen een algemene regeling die een antwoord geeft op de vraag wanneer een tegemoetkoming moet worden verstrekt en wat alsdan de hoogte daarvan is. Niettemin kan een regeling in de Awb de nu bestaande problemen in belangrijke mate verminderen.’²⁰

De wetgevingsjurist Mischa Keppel stelde dat de overheid burgers of bedrijven compenseerde terwijl dat eigenlijk niet hoefde. Het verstrekken van een onverplichte tegemoetkoming vanuit democratisch-rechtsstatelijk perspectief was naar zijn mening eigenlijk niet te rechtvaardigen. Gevoelsmatig leek een dergelijke tegemoetkoming prima, maar juridisch beschouwd waren er vooral

19 M.K.G. Tjepkema, ‘Tegemoetkomingen van overheidswege: ongeregeld en ondoorzichtig bestuur anno 2014’, *NTB* 2014, nr. 3, p. 18-30.

20 W. den Ouden, M.K.G. Tjepkema en S.E. Zijlstra, ‘De tegemoetkoming geregeld’, *NTB* 2015, nr. 13, p. 100.

veel tegenargumenten te geven, aldus Keppel.²¹ Hij noemde de problematische aspecten van de onverplichte tegemoetkoming behandeld in het licht van onder meer het gelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel.

Afwijzen aansprakelijkheid

Weer andere juristen benoemden een ander problematisch punt in deze regelingen. Zij stelden dat de overheid ten onrechte haar aansprakelijkheid afwees. Wettelijke regelingen ontbreken doorgaans. Zo betoogden de rechtsfilosofen Vincent Geeraets en Wouter Veraart dat de overheid of een andere machtige publieke of private instelling zich het leed van slachtoffers zei aan te trekken, maar zich bij het vinden van een oplossing voor hun behoeften bediende van vormen van regulering die tot doel hebben de klassiek-juridische wijze van conflictbeslechting voor een onafhankelijke rechter te omzeilen:

‘Met een verwijzing naar de noodzaak van een efficiënte oplossing voor de daadwerkelijke behoeften van slachtoffers, wordt aan de ene kant een kader voor een vorm van morele genoegdoening geboden, terwijl aan de andere kant de erkenning van juridische aansprakelijkheid of een gang naar de rechter moeilijker wordt gemaakt of zelfs nagenoeg geblokkeerd. De morele betrokkenheid van de machtige instantie bij het wel en wee van sommige groepen slachtoffers komt, met andere woorden, met een juridische prijs. De erkenning van slachtofferschap gaat in deze gevallen ten koste van het vermogen van de belanghebbenden om als verantwoordelijk rechtssubject binnen de rechtsorde te handelen.’²²

Dit betekende concreet dat door het buitenwettelijke, vrijwillige karakter van de regeling de bestuursrechter zich niet bij machte acht om aan het juridische gelijkheidsbeginsel te toetsen en te bepalen in hoeverre het niet verstrekken van de ‘tegemoetkoming’ al dan niet rechtmatig is geweest. Opvallend is dat de Centrale Raad van Beroep verder gaat dan de lagere rechter en van oordeel is dat een dergelijke onverplicht begunstigende buitenwettelijke regeling juridisch nergens aan kan of zou moeten worden getoetst, dus ook niet aan non-discriminatiebepalingen.²³ Het enige wat de rechter in deze context kan doen, is kijken of de regeling zelf consistent wordt toegepast. Het onverplichte morele gebaar kan volgens Geeraets en Veraart de gedupeerde nimmer geven wat zij of hij vooral blijkt te verlangen: rechtserkenning door zich opnieuw als

21 A.M. Keppel, *De onverplichte tegemoetkoming. Een probleemverkenning vanuit democratisch-rechtsstatelijk perspectief*, Den Haag 2015.

22 V.C. Geeraets en W.J. Veraart, ‘Juridisch uitgesloten, probleem opgelost? De verliespost van gereguleerde compassie’, in: B. van Stokkom (red.), *Genoegdoening & redelijkheid. Over de grenzen van slachtofferemancipatie*, Den Haag 2019, p. 47.

23 V.C. Geeraets en W.J. Veraart, ‘Juridisch uitgesloten, probleem opgelost? De verliespost van gereguleerde compassie’, in: B. van Stokkom (red.), *Genoegdoening & redelijkheid. Over de grenzen van slachtofferemancipatie*, Den Haag 2019, p. 54.

rechtssubject in de rechtsstaat opgenomen te weten. Zij concluderen dat de overheid in juridisch opzicht verantwoordelijkheid moet nemen voor gemaakte fouten.

In een later artikel over de recente uitkeringsregeling van de Nederlandse Spoorwegen (NS) benadrukte Veraart het belang van gedegen historisch onderzoek. In de Nederlandse context viel vooral het gebrek aan daadwerkelijke interesse van de NS in de eigen historische rol bij de deportatietransporten tijdens de Tweede Wereldoorlog op. Ondanks de uitkeringsregeling was de precieze rol van de NS en NS-personeel bij de deportatietransporten niet duidelijk geworden. Daardoor bleef de betekenis van het gemaakte morele gebaar, anders dan als een verzachting van het leed van sommige (nabestaanden van) slachtoffers, onduidelijk, aldus Veraart.²⁴

Uitspraken van rechtbanken of uitvoeringsinstanties zelfstandige bestuursorganen zijn

De bestuursrechter heeft zich steeds meer moeten uitlaten over de vraag of privaatrechtelijke rechtspersonen zoals stichtingen zelfstandige bestuursorganen zijn, dat wil zeggen als orgaan bekleed zijn met openbaar gezag. In 1995 oordeelde de Raad van State dat de Stichting Silicose Oud-Mijnwerkers een overheidstaak uitoefent, omdat zij een publiekrechtelijke rechtshandeling verricht in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.²⁵ Eenzelfde uitspraak deed hij in 2003 ten aanzien van de stichting die de Uitkeringsregeling Hulpfonds Gedupeerden Bijlmeramp uitvoerde.²⁶ Een soortgelijke uitspraak deed de Raad van State in 2016 over de Stichting Afwikkeling Maror-gelden Overheid. Ondanks het feit dat het overheidstoezicht al in 2006 beëindigd was, had de stichting haar geld van de overheid gekregen en had het uitkeringsreglement eerder de goedkeuring van de minister van Financiën gekregen.²⁷

In een uitspraak van de Raad van State uit 2014 over de Stichting bevordering kwaliteit leefomgeving Schipholregio werd duidelijk gemaakt wat de criteria zijn voor een bestuursorgaan.²⁸ De hoofdregel volgens de Raad van State was dat een orgaan met openbaar gezag is bekleed als aan dat orgaan een publiekrechtelijke bevoegdheid tot het eenzijdig bepalen van de rechtspositie van andere rechtssubjecten is toegekend. Dit betekende dat het openbaar gezag in beginsel alleen bij wettelijk voorschrift zou kunnen worden toegekend. Als er geen wettelijk voorschrift was dat een privaatrechtelijke rechtspersoon een bepaalde bevoegdheid gaf, was er dus in beginsel geen sprake van een bestuursorgaan. Op deze hoofdregel bestond volgens de Raad van State

24 W.J. Veraart, 'Rechtsherstel als moreel design. Enkele kritische opmerkingen bij de Uitkeringsregeling NS voor vervolgingsslachtoffers', *Overheid en Aansprakelijkheid* 2020, nr. 26, p. 57 en 61.

25 ABRvS 30 november 1995, ECLI:NL:RVS:1995:ZF1850.

26 ABRvS 29 januari 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AF3535.

27 ABRvS 13 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1928.

28 ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3379, *JB* 2014/202.

één uitzondering en die betrof privaatrechtelijke rechtspersonen die geldelijke uitkeringen (subsidies) of op geld waardeerbare voorzieningen aan derden verstrekten. Voor deze uitzondering moest aan twee cumulatieve vereisten worden voldaan: een inhoudelijk en een financieel vereiste. De inhoudelijke criteria voor het verstrekken van geldelijke uitkeringen of voorzieningen moesten in beslissende mate worden bepaald door een of meer organen van publiekrechtelijke rechtspersonen. Dat bestuursorgaan hoefde of die bestuursorganen hoefden echter géén zeggenschap te hebben over een beslissing over een verstrekking in een individueel geval. De verstrekking van de uitkeringen of voorzieningen moest daarnaast in overwegende mate worden gefinancierd door een of meer organen van publiekrechtelijke rechtspersonen.²⁹

29 W. den Ouden en H. van Amerongen, 'Het bestuursorgaan-begrip voorbij?', in: H.G. Lubberdink e.a. (red.), *De conclusie voorbij. Liber amicorum aangeboden aan Jaap Polak*, Nijmegen 2017, p. 137-152.

Dit hoofdstuk presenteert een beoordelingskader om naar de regelingen voor collectieve schade te kijken. Er liggen de nodige aangrijpingspunten in de wetenschappelijke literatuur.

3.1 AANGRIJPINGSPUNTEN IN DE WETENSCHAPPELIJKE LITERATUUR

Er zijn allereerst de inzichten uit Transitional Justice. Deze denkschool bestrijkt een uiterst breed terrein waarbinnen zowel wetenschappers als beleidsmakers en activisten opereren. Transitional Justice is zowel een wetenschap als een handelingspraktijk. Het vakgebied behelst:

‘the set of judicial and non-judicial measures implemented by societies to redress legacies of massive human rights abuse. (...) Associated with this was the idea of particular kinds of mechanisms such as prosecutions, fact-finding (or “truth seeking”) inquiries, reparations programs, and reform initiatives as the most effective means to give effect to those right principles.’³⁰

De Amerikaanse historicus Elazar Barkan heeft in zijn boek *Guilt of Nations* uitgewerkt hoe na de Tweede Wereldoorlog het internationale belang van moraliteit toegenomen is en tot een groeiende democratisering van het politieke leven geleid heeft.³¹ Hij constateert de bereidheid van daders en slachtoffers om vrijwillig te onderhandelen over juridische claims en tegenstrijdige voorstellingen van het verleden. In latere publicaties bepleit Barkan steeds sterker het nut van ‘historische dialogen’ om te komen tot een houdbare vrede die ook echt tot verzoening leidt.³²

Het centrale begrip in Transitional Justice is ‘reparations’. De Amerikaanse socioloog John Torpey heeft baanbrekende publicaties geschreven over ‘reparations’ en ‘reparations politics’.³³ Reparations zijn slachtoffergericht, classifi-

30 www.un.org/ruleoflaw/files/TJ_Guidance_Note_March_2010FINAL.pdf.

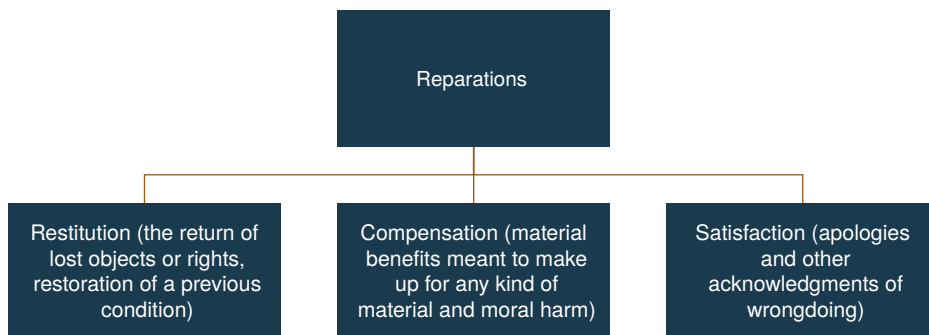
31 E. Barkan, *The Guilt of Nations: Restitution and Negotiating Historical Injustices*, New York/Londen 2000.

32 E. Barkan en A. Karn (eds.), *Taking Wrongs Seriously: Apologies and Reconciliation*, Palo Alto 2006.

33 J. Torpey, ‘Making Whole What Has Been Smashed: Reflections on Reparations’, *The Journal of Modern History* juni 2001, p. 353-359; J. Torpey, *Politics and the Past: on Repairing Historical Injustices*, Lanham 2003; J. Torpey, *Making Whole What Has Been Smashed: On Reparations Politics*, Cambridge 2006.

ceren gebeurtenissen in het verleden als verkeerd, houden procedures in om slachtoffers te vinden en gaan in op het probleem wie verantwoordelijk is. Torpey werkt ‘reparations’ als volgt uit:

Figuur 2 Reparations (John Torpey)



Restorative Justice biedt een goed aanvullend perspectief op de theorie van Transitional Justice, die oorspronkelijk meer interstatelijk gericht was op grote internationale misdaden en schendingen van mensenrechten.³⁴ In de afgelopen tien jaar is een uitgebreide hoeveelheid literatuur verschenen waarin het klassieke internationale strafrecht verrijkt is met het perspectief van slachtoffers. In Restorative Justice staat centraal hoe het vertrouwen tussen partijen (‘offenders’ en ‘victims’) na een delict of een conflict hersteld kan worden. De Amerikaanse criminoloog Howard Zehr definieert Restorative Justice als ‘an approach to achieving justice that involves, to the extent possible, those who have a stake in a specific offense or harm to collectively identify and address harms, needs, and obligations in order to heal and put things as right as possible’.³⁵ Deze omschrijving zegt iets over de procedure en het doel van Restorative Justice. Het beoogt de betrokkenen zelf te laten (mee)beslissen over wat er moet gebeuren na een delict of conflict. Het doel is heling of herstel van de aangerichte schade. Het gaat daarbij primair om geleden (im)materiële schade, maar ook om morele en relationele schade. Deze denkschool ziet een misdaad namelijk vooral als een relationeel conflict, waardoor de relaties tussen mensen zijn beschadigd of verbroken. Conflicten moeten zodanig worden opgelost, dat geschonden relaties zo veel mogelijk worden hersteld of vernieuwd. Pas dan is er vanuit herstelrechtelijk perspectief sprake van een herstellende gerechtigheid.³⁶ Als partijen conflicten willen oplossen, is de focus vooral gericht op herstel van de aangerichte

34 C. McCarthy, ‘Victim Redress and International Criminal Justice: Competing Paradigms, or Compatible Forms of Justice?’, *Journal of International Criminal Justice* 2012, nr. 2, p. 351-372.

35 H. Zehr, *The Little Book of Restorative Justice*, Pennsylvania 2002, p. 22-24.

36 www.ru.nl/cpo/verderdenken/columns/herstelrecht-biedt-ruimte-barmhartigheid-clementie.

schade en van de verstoorde relatie. Sociaal-emotionele binding en harmonie zijn daarin belangrijker dan afwijzing van de dader(s).

Restorative Justice is wereldwijd in de vorm van geschilbeslechting – naast conventionele procedures of als onderdeel daarvan – op gang gekomen. In Nederland heeft het vooral in het strafrecht en in strafzaken vorm gekregen maar verbreedt het zich ook naar andere domeinen.³⁷ Het is een revolutionaire ideologie en een vorm van actieonderzoek. Slachtoffers en burgers worden via deze persoonlijke benadering echt serieus genomen. Het levert een participatief model op waarbij burgers echt geïnformeerd en betrokken worden door beleidsbepalers en hun inbreng kunnen leveren. Daardoor levert het direct bruikbare kennis en adviezen op aan beleidsbepalers.

Er zijn meerdere modellen om de werkwijze van Restorative Justice te verduidelijken. Zo zijn er de ‘building blocks’ van HiiL die als geschillenbeslechting een uitwerking van Restorative Justice en mediation zijn.³⁸ Het biedt partijen een praktische manier om via allerlei interventies justitiële problemen te voorkomen en op te lossen. De bouwstenen hebben betrekking op het voorkomen van geschillen, in kaart brengen van de feiten, samenkomen, communiceren, oplossen van geschillen, vooruitkomen en nazorg. Een ander model van de criminologen Paul McCold en Ted Wachtel typeert Restorative Justice als volgt:

‘Restorative justice is a process involving the primary stakeholders in determining how best to repair the harm done by an offense. The three primary stakeholders in restorative justice are victims, offenders and their communities of care, whose needs are, respectively, getting reparation, taking responsibility and achieving reconciliation.’³⁹

Met Restorative Justice hangt Victim Redress samen. De Australische criminologe Kathleen Daly heeft uitgebreid onderzoek gedaan naar institutioneel misbruik van kinderen. Daly lanceert in dat verband het begrip ‘Victim Redress’. Bij Victim Redress gaat het om de erkenning dat een slachtoffer schade heeft opgelopen en onrecht is aangedaan. Daly heeft het over:

‘all the activities, processes and outcomes that recognize and provide a compensatory mechanism for harms or wrongs against an individual or group. (...) Applied to institutional abuse, redress is more than a financial payment. Broadly conceived, it includes all the processes that occur when claimants seek financial payments, benefits, and services: how well informed they are and whether they understand the redress process; how they are treated; and whether they have a role in shaping the process and desired outcomes. In addition to financial payments, benefits, and services, redress outcomes may also include public apologies, memorialization, com-

37 J. Claessen en A. van Hoek (red.), *Herstelrecht door de ogen van Reflecties op restorative justice vanuit 27 verschillende perspectieven*, Den Haag 2022.

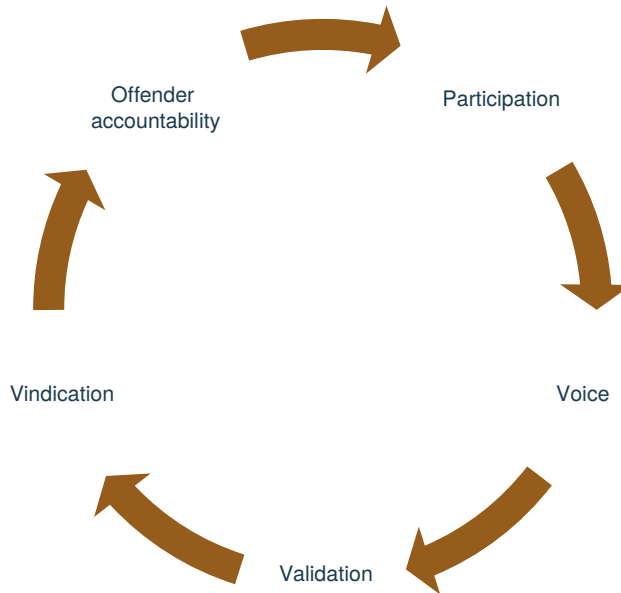
38 <https://dashboard.hiil.org/building-blocks>.

39 P. McCold en T. Wachtel, *In Pursuit of Paradigm: A Theory of Restorative Justice*, Paper presented at the XIII World Congress of Criminology, 10-15 augustus 2003, Rio de Janeiro 2003, p. 3.

memoration, and other types of memory projects. The latter activities have a wider audience and larger purpose: they seek to remember and reinterpret past wrongs, and they attempt to imagine new futures and identities of wronged individuals or groups.⁴⁰

Daly operationaliseert het begrip Victim Redress in vijf elementen:

Figuur 3 Victim Redress (Kathleen Daly)



Participation houdt de actieve deelname van slachtoffers in een zaak in. Zij worden betrokken in de onderhandelingen over compensatie. *Voice* betekent dat slachtoffers hun verhaal kunnen vertellen van wat er is gebeurd en wat voor gevolgen dat voor hen heeft gehad. Dat moet in een gewichtige setting gebeuren, zodat een slachtoffer of een overlever publieke erkenning kan krijgen. *Validation* betekent dat een slachtoffer op voorhand wordt geloofd. *Vindication* is het geven van verontschuldiging aan het slachtoffer door een dader of door de staat. Die verontschuldiging kan op symbolische en in meer materiële zin inhoud krijgen. *Offender accountability* houdt in dat individuen of entiteiten aansprakelijkheid erkennen voor fouten, openlijk spijt betuigen en daar wat aan doen.⁴¹

Over deze elementen zegt Daly dat zij verder gaan dan louter procedurele rechtvaardigheid, dat er meer bij komt kijken dan een respectvolle en faire

40 K. Daly, *Redressing institutional abuse of children*, Basingstoke 2014, p. 115.

41 K. Daly, *Redressing institutional abuse of children*, Basingstoke 2014, p. 162-163.

behandeling van slachtoffers.⁴² Daly leert dat het niet voldoende is dat entiteiten aansprakelijkheid erkennen voor fouten en spijt betuigen. Het is essentieel dat slachtoffers in het proces betrokken worden, een mogelijkheid hebben om hun mening en ervaring te delen, en het gevoel hebben de uitkomst te kunnen beïnvloeden.

Ook de Oostenrijkse historica Nicole Immler ging in haar oratie op de Universiteit voor Humanistiek in op erkennings- en herstelprocessen.⁴³ Volgens haar betekent dat niet de juridische, maar de sociale dimensie van de erkenning centraal moet staan. Omdat erkenning gaat over het herstel van sociale relaties, en mensen in een gelijkwaardige positie plaatst met instituties, benadrukt Immler het nut van een dialogische benadering tussen slachtoffers en instituties. Immler baseert zich op het werk van de Amerikaanse politiek filosoof Nancy Fraser die een onderscheid maakt tussen bevestigende erkenning (*affirmative recognition*) en transformerende erkenning (*transformative recognition*).⁴⁴ Terwijl de eerste bepaalde machtsverhoudingen bevestigt, herordent de tweede de onderliggende structurele kaders en verhoudingen. Erkenning is daarmee een emancipatoire praktijk. Immler geeft aan dat een cruciaal onderdeel van herstelmaatregelen is dat slachtoffers zelf bij de overheid aan tafel zitten om mede te bepalen hoe erkenning eruit komt te zien.

Een laatste aangrijpingspunt is te vinden in hoe in de praktijk een vertrouwenwekkend schadebeleid vorm kan krijgen. De Leidse bestuurskundige Georgina Kuipers werkt in haar proefschrift een theoretisch kader van een vertrouwenwekkend schadebeleid van de overheid uit.⁴⁵ Zij onderscheidt hiertoe zes principes. Naast het geven van erkenning gaat het om participatie van slachtoffers. Verder noemt zij als principes dat de uitvoering begrijpelijk, voortvarend, onafhankelijk en openbaar moet zijn. Deze principes laat Kuipers los op drie grote infrastructurele projecten waarbij de overheid schade gefaciliteerd heeft (aanleg van de Noord/Zuidlijn, uitbreiding van de luchthaven Schiphol en de gaswinning in Groningen). Een van de belangrijkste algemene conclusies die Kuipers trekt, is dat de principes elkaar versterken indien zij in acht worden genomen bij de vormgeving van het schadebeleid, maar soms ook kunnen botsen. Vooral voortvarendheid komt vaak in het nauw, naarmate een procedure zorgvuldiger, met meer participatiemogelijkheden of met mogelijkheden tot second opinion wordt vormgegeven.⁴⁶

42 K. Daly, *Redressing institutional abuse of children*, Basingstoke 2014, p. 117.

43 N. Immler, *De (Dia)Logics van Erkenning en Herstel. Het belang van geschiedenis voor rechtvaardigheid* (Oratie Universiteit van Humanistiek), Utrecht 2022.

44 N. Fraser, 'From redistribution to recognition? Dilemmas of justice in a "postsocialist" age', *New Left Review* 1995, 1/212, p. 68-93; N. Fraser en A. Honneth, *Redistribution of Recognition? A political-philosophical exchange*, Londen/New York 2003.

45 G. Kuipers, *Beschadigd vertrouwen. Vertrouwenwekkend schadebeleid na door de overheid gefaciliteerde schade*, Deventer 2021, p. 76-78.

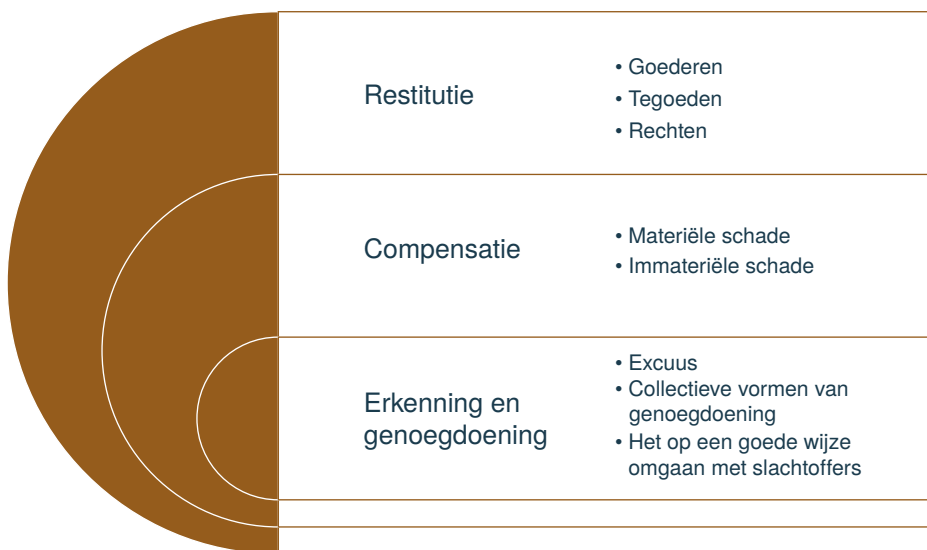
46 G. Kuipers, *Beschadigd vertrouwen. Vertrouwenwekkend schadebeleid na door de overheid gefaciliteerde schade*, Deventer 2021, p. 532.

3.2 RESTITUTIE, COMPENSATIE, ERKENNING EN GENOEGDOENING

Voorgaande benaderingen kennen enige nuanceverschillen. De ene benadering benadrukt meer inhoudelijke ofwel materiële criteria, de ander een wat meer procesmatig criterium. De gebruikte termen verschillen, maar in de kern zijn de denkbeelden te combineren tot een beoordelingskader.⁴⁷ De inhoudelijke en procesmatige criteria zijn samenhangend en lopen in elkaar over.

Ik vat de verschillende inzichten op de volgende manier samen. Er wordt allereerst geprobeerd om bij het optreden van schade voor iemand de oude situatie te herstellen, dat wil zeggen iemand krijgt restitutie van goederen of tegoeden of wordt in zijn rechten hersteld. Als dat niet kan, wordt gepoogd om iemand de materiële en immateriële schade te compenseren. Ten slotte wordt gepoogd om erkenning en genoegdoening te geven aan slachtoffers. Voor bijna alle slachtoffers staat dat centraal. Tegelijkertijd is het een complex en divers begrip en liggen erkenning en genoegdoening op 'gevoelsniveau'. Nadere uitleg is daarom nodig over wat er precies onder wordt verstaan. Het houdt allereerst in het goed en onomwonden aanbieden van een helder excuus. Daarnaast bestaan er verschillende collectieve vormen van genoegdoening. Ten slotte draait het om het op een goede wijze omgaan met slachtoffers.

Figuur 4 Beoordelingskader collectieve schaderegelingen



⁴⁷ K. Daly, *Redressing institutional abuse of children*, Basingstoke 2014, p. 272.

3.3 EXCUUS

Alhoewel we in een tijdperk van een toenemend uitspreken van publieke excuses leven, is het essentieel dat excuses goed geformuleerd worden.⁴⁸ Psychoanalyticus Salman Akhtar heeft het zelfs over ‘seven features of a proper apology’ die hij ontleent aan zijn collega Rafael Moses.⁴⁹ De betekenis van publieke discussies is groot, aldus advocate Liesbeth Zegveld, die al vaak in spraakmakende kwesties van de overheid excuses geëist heeft. Zij zegt het zo: ‘Met excuses verbind je heden en verleden, waardoor het weer een geheel wordt en mensen rust vinden.’ Historicus Henri Beunders voegt eraan toe: ‘Formele, gemeende excuses zorgen ervoor dat je als land niet blijft hangen in woede, rouw of schuld-besef, maar dat je elkaar een hand kunt geven. Zodat je verder kunt in een inclusieve samenleving waarin er plek is voor iedereen.’⁵⁰ Dan is weer belangrijk hoe je een excuus vormgeeft, welke locatie je kiest en welke non-verbale communicatie je gebruikt. Daaruit blijkt de oprechtheid, die essentieel is voor de aanvaarding van je excuus, aldus Beunders. Voor zeer veel slachtoffers is het goed uitspreken van een publiek excuus door een gezagsdrager veel belangrijker dan het ontvangen van financiële genoegdoening.

Dat goed en onomwonden aanbieden van een helder excuus blijkt in de praktijk een hele opgave te zijn. Het vergt het nodige in psychologische zin van degene die het excuus aanbiedt richting het slachtoffer. Deze moet zich kwetsbaar kunnen opstellen, schuld en schaamte voelen, de schade niet kleineren, fouten kunnen toegeven, zijn machtspositie en de controle loslaten, bereid zijn om het narratief te veranderen, empathisch zijn naar het slachtoffer, inzicht kunnen tonen en de verantwoording op zich nemen voor het gebeurde. In de literatuur wordt ook wel gesproken over een Apology Inception Challenge.

3.4 COLLECTIEVE VORMEN VAN ERKENNING EN GENOEGDOENING

Naast excuses gaat het om andere, meer collectieve vormen van erkenning en genoegdoening. Zo willen veel slachtoffers dat hun verhalen in de toekomst blijvend gehoord en verteld kunnen worden. Een vorm die daarbij past en vaak

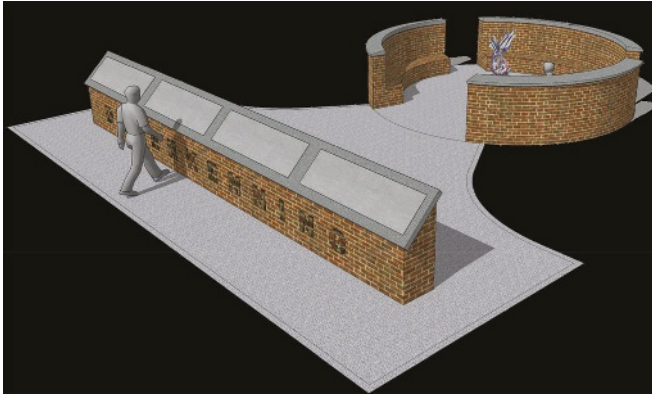
48 J. Thompson, ‘The Apology Paradox’, *The Philosophical Quarterly* 2000, nr. 201, p. 470-475; M. Gibney, *The age of apology: Facing up to the past*, Philadelphia 2008; O. Zihlmann, *Politik der Demut. Öffentliche Entschuldigungen für historisches Unrecht 1987-2006. Die Entstehung einer globalen Entschuldigungsbewegung zur Jahrtausendwende*, Basel 2008.

49 In *Tales of Transformation. A life in psychotherapy and psychoanalysis*, Oxfordshire 2022, p. 66-67 noemt Akhtar zeven kenmerken van een passend excuus: 1. The apology should begin with an ‘I’, 2. The act for forgiveness is being sought should be explicitly mentioned, 3. Some efforts must be made to explain why this happened in the first place, 4. Remorse over having hurt the victim should be expressed, 5. Promise should be made that the injurious act shall never be repeated; 6. An offer of reparation should be forthcoming en 7. The apology must be made both in private and in front of witnesses.

50 ‘Nederland is niet zo goed in sorry zeggen’, *NRC* 4 mei 2021.

genoemd wordt door slachtoffers is een fysiek monument waar slachtoffers, maar ook anderen naartoe kunnen gaan. Zo zijn er na de onderzoeken naar geweld en seksueel misbruik in de jeugdzorg en binnen de Rooms-Katholieke Kerk de nodige initiatieven tot (fysieke) monumenten gekomen. Het zijn plekken die een krachtige symbolische betekenis kennen, omdat het plekken zijn voor het uiten van verdriet en woede, maar eveneens van verbondenheid en die mogelijk kracht en inspiratie geven voor het verdere leven.⁵¹

Figuur 5 Ontwerp Nationaal Monument Geweld Jeugdhulp
(bron: stichtingnmgj.nl)



Figuur 6 Onthulling monument slachtoffers misbruik R.K. Kerk op 21-4-2017 in Roermond (bron:linda.nl)



⁵¹ www.stichtingnmgj.nl.

In het verlengde van een fysiek monument ligt het digitaal monument. Uitwerkingen daarvan zijn een digitaal monument, een *resources* website (*oral history database*) of een digitale tentoonstelling. Uit onderzoek blijkt dat veel slachtoffers willen dat hun verhalen blijvend gehoord en verteld worden. Eveneens geeft het een kans aan mensen die zich juist niet als slachtoffer zien om hun verhaal te doen. Mensen kunnen daardoor hun verleden verwerken. Een zich ontwikkelende datacollectie is van belang in het kader van *oral history, empowerment*, maatschappelijke erkenning en wetenschappelijk onderzoek.⁵² Daarnaast is publiek besef en educatie een doelstelling van zulke initiatieven.

Een laatste vorm van erkenning en genoegdoening ligt op een wat ander vlak, namelijk dat het hulpaanbod aan slachtoffers op verschillende niveaus op orde is. Dan gaat het zowel om naasten en lotgenoten als om zorgprofessionals (van preventie tot nulde-, eerste-, tweede- en derdelijnszorg). Hulp aan de getroffensten vindt idealiter op een zo laag mogelijk niveau van zorgverlening plaats. Waar nodig dienen zij te kunnen worden doorverwezen naar professionele hulpverlening. In de preventie en de nuldelijnszorg zouden getroffensten al een aanbod moeten kunnen krijgen. Essentieel is dat zij daar hun verhaal kunnen vertellen.

3.5 HET OP EEN GOEDE WIJZE OMGAAN MET SLACHTOFFERS

Een echte dialoog tussen de overheid en het slachtoffer blijkt bepalend te zijn voor slachtoffers of zij daadwerkelijk naderhand erkenning en genoegdoening ervaren. Essentieel is dat slachtoffers zelf nadrukkelijk betrokken worden. Van groot belang is als direct na het optreden van collectieve schade geluisterd wordt naar het achterliggende verhaal van slachtoffers en naar hun emoties, als een goede informatie-uitwisseling over en weer plaatsvindt en slachtoffers daadwerkelijk zeggenschap en verantwoordelijkheid krijgen in de criteria en uitvoering van slachtoffervriendelijke schaderegelingen. Het zijn elementen die Daly al noemde en procedurele rechtvaardigheid daadwerkelijk inhoud geven.

Op deze wijze wordt voorkomen dat schaderegelingen als technisch, juridisch, bureaucratisch en adversarieel gezien worden door slachtoffers. Als bij schaderegelingen de aanvrager om veel feiten gevraagd wordt en daar de bewijslast gelegd wordt, kunnen de regelingen een steen des aanstoets worden en tot gevoelens van secundaire victimisatie leiden. Slachtoffers kunnen bij wijze van spreken bij een regeling 5000 euro krijgen, maar als de procedure niet als bevredigend wordt ervaren, dan zijn veel slachtoffers ontevreden met 5000 euro. Als mensen tevreden zijn over de procedure, zijn velen van hen minder geïnteresseerd in het uiteindelijk uitgekeerde schadebedrag. Het geld is dan bijzaak of een bijvangst voor hen. Een van meet af aan persoonlijke benadering

52 S. Scagliola, *Advies over hoe de methode Oral History kan worden ingezet ten behoeve van onderzoek naar voorkomen en gevolgen van geweld in de jeugdzorg*, Bijlagen Commissie Vooronderzoek naar geweld in de jeugdzorg, Den Haag 2016, p. 411-434.

van slachtoffers maakt het mogelijk dat zowel de aanloop naar schaderegelingen als de uitvoering daarvan op een zo goed mogelijke wijze verloopt. Een vertrouwenwekkend schadebeleid wordt gekenmerkt door participatie van slachtoffers, begrijpelijkheid, voortvarendheid, onafhankelijkheid en openbaarheid in de uitvoering.⁵³ Bij een goede interactie met slachtoffers worden beslissingen, ook als zij negatief zijn voor slachtoffers, eerder 'aanvaard' als de procedure rechtvaardig (*procedural justice*) was.

53 G. Kuipers, *Beschadigd vertrouwen. Vertrouwenwekkend schadebeleid na door de overheid gefaciliteerde schade*, Deventer 2021, p. 76-78.

De regelingen waarmee materiële schade vergoed wordt, hebben betrekking op financiële schade, fysieke schade, verlies van eigendommen, financieel benadeeld zijn door de overheid. Onder materiële schade valt ook dat een persoon arbeidscapaciteit heeft verloren of gedeeltelijk of geheel invalide is geworden.

Bij smartengeldregelingen wordt compensatie geboden voor pijn, leed en gederfde levensvreugde. Er ligt een morele beoordeling aan ten grondslag. De smartengeldregelingen waarmee immateriële schade vergoed wordt, hebben te maken met het achteraf opgekomen besef dat er tekortgeschoten is naar getroffen en nabestaanden toe.

De regelingen worden in dit hoofdstuk kort behandeld. Hoe ontstonden deze, welke actoren waren daarbij betrokken? Andere vragen van meer praktische aard zijn: ging het om materiële of immateriële schade, wie kwamen er onder welke voorwaarden voor in aanmerking, welke bedragen waren ermee gemoeid, wat was de totale som, waren er verfijningen binnen de regelingen en andere opmerkelijke typering? Wat werd met de regeling beoogd in de zin van restitutie, compensatie, erkenning en genoegdoening? Kwam dat er in de praktijk ook uit?

Aan het eind van elk thema volgt een samenvattend schema. Daarin wordt aangegeven van welk jaar de regeling is, de doelgroep, het type schade en de hoogte van de uitkering. Alle regelingen worden vervolgens beoordeeld (ja, nee, deels) op de criteria van 1. restitutie, 2. compensatie en 3. erkenning en genoegdoening. Als een van de criteria bij de regelingen niet aan de orde is, staat er 'n.v.t.' genoteerd. De beoordelingen zijn ontleend aan officiële publicaties, specifieke evaluaties, rapporten en mediaberichten.

4.1 TWEDE WERELDOORLOG

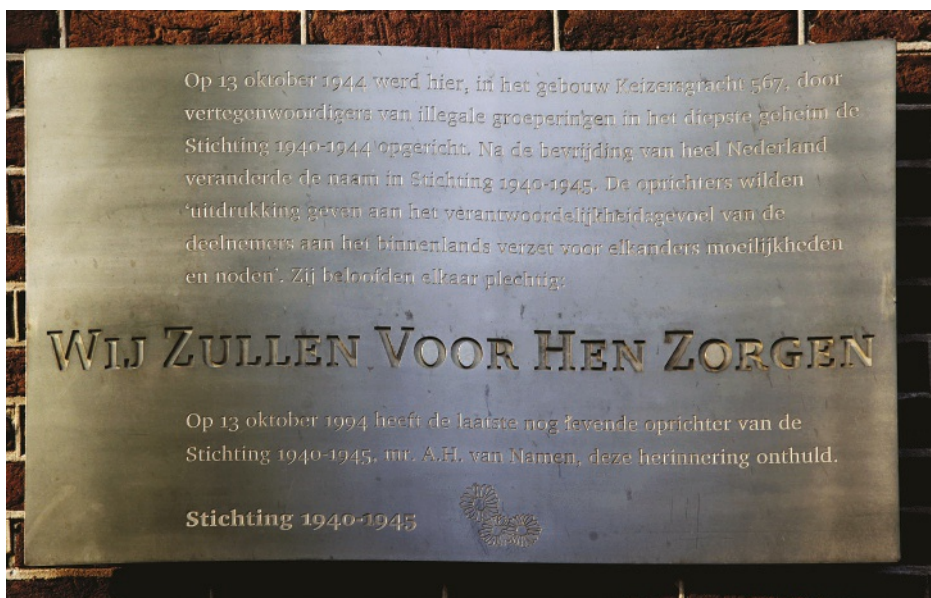
Het eerste cluster van regelingen heeft te maken met de Tweede Wereldoorlog. De regelingen kwamen er vanwege de ongunstige gevolgen die de Tweede Wereldoorlog had voor het latere leven van betrokkenen dan wel als een bijzondere erkenning voor hun dappere houding in de Tweede Wereldoorlog. In de loop van de tijd vond een verschuiving plaats van enkele algemene regelingen naar specifiekere (doelgroep)regelingen.

Erkentelijkheid voor rol in de Tweede Wereldoorlog

In oktober 1944 werd de illegale Stichting 1940-1945 opgericht. De stichting had volgens de statuten ten doel:

‘het verzorgen van de morele, geestelijke en materiële noden van personen of groepen van personen, die tijdens de bezetting door daad of houding tot het binnenlands verzet hebben bijgedragen, hun gezinnen of nabestaanden, indien zij na de beëindiging van de vijandelijkheden in ons land of een groot deel daarvan bijstand zullen blijken te behoeven’.⁵⁴

Figuur 7 Stichting 1940-1945 (bron: 4en5mei.nl)



‘Wij zorgen voor de jouwen, wij zorgen voor hen’ was de belofte die de verzetsdeelnemers elkaar al in de oorlog deden. Dat werd de drijfveer en het motief van de Stichting 1940-1945. ‘Laat hun offer niet vergeefs zijn!’, schreef oud-verzetsman en -kampgevangene Pim Boelaard in november 1945 in het mededelingenblad van de Stichting 1940-1945. Na het einde van de Tweede Wereldoorlog was de dankbaarheid naar oud-verzetsstrijders en nabestaanden groot. De stichting kreeg in 1947 een wettelijke status vanwege de totstandkoming van de Wet buitengewoon pensioen 1940-1945 (Wbp).⁵⁵ Deze wet voorzag in pensioenen voor de nabestaanden van omgekomen deelnemers aan het verzet in Nederland en voor verzetsmensen die als gevolg van hun deelname aan het

⁵⁴ www.st4045.nl/wie-zijn-wij.

⁵⁵ Wet buitengewoon pensioen 1940-1945 (*Stb.* 1947, H 313), inwtr. 29 september 1947.

verzet in Nederland invalide waren geworden. De vrijwillige deelneming aan het verzet werd gelijkgesteld met een militair dienstverband. De Wbp vond haar rechtsgrond in het ‘fictief dienstverband’. De deelnemer aan het verzet werd behandeld alsof hij in de oorlog in dienst was geweest bij de overheid. Op grond van dit dienstverband rustte op de overheid de verplichting tot vergoeding en verzorging, indien de verzetsdeelnemer ten gevolge van zijn actieve deelname aan de strijd invalide was geworden of was overleden. De Wbp kent een maandelijks pensioen en bijdragen in kosten voor voorzieningen.

Medici moesten het causale verband vaststellen tussen het onvermogen om in eigen onderhoud te voorzien en de oorlog. De voormalige verzetsmensen waren er in die tijd niet altijd tevreden over hoe hun uitkering tot stand kwam. Zij uitten via de diverse verzetsorganisaties regelmatig hun klachten over de weinig begripvolle en te bureaucratische benadering van het doorstane leed en de gevolgen daarvan.⁵⁶

Ook zeelieden-oorlogsslachtoffers kregen in 1947 een buitengewoon pensioen via de Wet buitengewoon pensioen zeelieden-oorlogsslachtoffers (Wbpzo).⁵⁷ Met deze regeling werd invaliditeit vanwege verwonding of verminking, ziekten en gebreken gecompenseerd. De Wbp en Wbpzo werden tot 1990 uitgevoerd door de Stichting 1940-1945. Vanaf 1990 nam de Pensioen- en Uitkeringsraad (PUR) het over en vanaf 2011 de Sociale Verzekeringsbank (SVB). De PUR en de SVB zijn zelfstandige bestuursorganen.

Wiedergutmachung

De Bondsrepubliek sloot in 1952 het Verdrag van Luxemburg, waardoor *Wiedergutmachung*-betalingen mogelijk werden. Het woord *Wiedergutmachung* betekent letterlijk vertaald *weer goed maken*. Het werkwoord (*wiedergutmachen*) betekent *goedmaken* of *compenseren*. Het was een straf die de geallieerden aan de Duitse regering oplegden. In het Ivriet heeft *Wiedergutmachung* de kale betekenis van (louter) betalingen. *Wiedergutmachung* is een erkenning van de Duitse zonden, maar niet dat die in Joodse kring vergeven zijn.⁵⁸

De twee wetten in het kader van de *Wiedergutmachung* heetten *Bundesrückerstattungsgesetz* (BRüG) en *Bundesentschädigungsgesetz* (BEG).⁵⁹ Deze wetten uit 1956 en 1957 maakten het voor vervolgingsslachtoffers van de nazi's – om reden van ras, geloof of wereldbeschouwing – mogelijk om vergoeding te krijgen voor respectievelijk de geleden materiële en immateriële schade. Het Centraal Afwikkelingsbureau Duitse Schade Uitkeringen (CADSU) werd in 1959

56 M. Citroen, *U wordt door niemand verwacht. Nederlandse joden na kampen en onderduik*, Amsterdam 1999.

57 Wet buitengewoon pensioen zeelieden-oorlogsslachtoffers (*Stb.* 1947, H 420), inwtr. 1 januari 1946.

58 C. Goschler, *Schuld und Schulden: Die Politik der Wiedergutmachung für NS-Verfolgte seit 1945*, Göttingen 2005.

59 www.oorlogsgetroffenen.nl/thema/rechtsherstel/05_Wiedergutmachung.

door de Nederlandse regering ingesteld en ging vanaf 1963 tot uitkeringen over. CADSU ressorteerde onder de Directie Bewindvoering van het ministerie van Financiën.

Om in aanmerking te komen voor de BRüG moesten claimanten hun aanvraag indienen met een opsomming van de geroofde goederen. De Bondsrepubliek had als voorwaarde gesteld dat de geroofde goederen in West-Duitsland of in Berlijn terechtgekomen moesten zijn. Dit heette het zogenoemde *Geltungsbereich*. Het Rijksinstituut voor Oorlogsdocumentatie speelde een centrale rol bij het verkrijgen van bewijs voor het vaststellen van de plaats waar de goederen waren beland. De uiteindelijke verklaring van het bewijs daarvan werd het *Verbringungsnachweis* genoemd. Een tweede voorwaarde was dat de aanvrager of nabestaanden van de overledene konden aantonen dat men de rechtmatige eigenaar was van de gestolen goederen en dat deze goederen geroofd waren door het Duitse Rijk op grond van ras, geloof of wereldbeschouwing van de eigenaar. Dit werd het *Entziehungsnachweis* genoemd.

De criteria van de BEG kwamen erop neer dat men voor het verlies van een ouder of kind, vrijheidsberoving gedurende drie maanden of langer, gedwongen sterilisatie of het verplicht dragen van een Jodenster een vast bedrag zou ontvangen. Daartoe werd een puntensysteem opgezet. De Bondsrepubliek keerde in het kader van de immateriële schade (BEG) aan Nederland een bedrag van 125 miljoen mark uit. Dat werd verdeeld onder vervolgte Joden, Sinti en Roma, Jehova's getuigen en verzetsstrijders.

Oorlogsgetroffenen

Kregen de slachtoffers uit de kringen van het binnenlandse verzet al in 1947 een op hun invaliditeit en levenspeil afgestemde eigen wet, voor de andere slachtoffers van de oorlog zou dat nog jaren duren. Zij waren aangewezen op regelingen die op de Algemene bijstandswet steunden. In Nederland leidden de heftige discussies over het al dan niet vrijlaten van de 'drie van Breda' tot het besef wat slachtoffers in de Tweede Wereldoorlog hadden doorstaan. Er ontstond een veel grotere aandacht voor noodzakelijke hulpverlening aan oorlogsgetroffenen. Het leidde in 1972 tot de Wet uitkeringen vervolgingsslachtoffers 1940-1945 (Wuv) en de Wet uitkeringen burger-oorlogsslachtoffers 1940-1945 (Wubo). Deze wetten boden financiële ondersteuning aan mensen die in de Tweede Wereldoorlog in Europa of Azië waren vervolgd (Wuv) of als burger waren getroffen door oorlogsgeweld (Wubo).⁶⁰

De Wuv beoogde net als de Wbp aan de vervolgte zelf of aan diens nabestaanden, de handhaving dan wel het herstel – binnen redelijke grenzen – van het vroegere levenspeil te waarborgen. Iemand kon financiële ondersteuning krijgen als hij of zij blijvende geestelijke of lichamelijke gezondheidsschade aan deze oorlogservaringen had overgehouden. Dit betekende dat mensen

60 www.svb.nl/nl/media/9567NX.pdf.

afgewezen konden worden. Zij waren oorlogsgetroffene, maar werden daarvoor in hun huidig functioneren niet geraakt. Ook weduwen, weduwnaars en minderjarige volle wezen van oorlogsgetroffenen konden ondersteuning krijgen. In 1994 werd de Wuv gesloten voor de naoorlogse generatie (tweede generatie). Zij moest in het vervolg een beroep doen op de gewone sociale voorzieningen, zoals de Bijstandswet, wanneer zij door het leed van hun ouders, of een van hun ouders, zelf zo ernstig psychisch leden dat ze niet konden werken.

De Wuv en de Wubo waren gebaseerd op bijzondere solidariteit met de getroffen en. De wetten werden gefinancierd met Nederlands belastinggeld. In 1986 werd aan de Wuv en Wubo de Wiv toegevoegd, de Wet buitengewoon pensioen Indisch verzet.⁶¹ Het buitengewoon pensioen werd toegekend aan hen die tijdens de vijandelijke bezetting van het voormalige Nederlands-Indië hebben deelgenomen aan het verzet, alsmede aan hun nagelaten betrekkingen.

Naast deze algemene wetten werden er enkele specifieke wetten in het leven geroepen. De belangrijkste was de Algemene oorlogsongevallenregeling (AOR) waarvan de oorsprong al uit de Tweede Wereldoorlog stamde. De AOR bood vanaf 1954 blijvende financiële ondersteuning aan Nederlandse burgers en dienstplichtigen die in Azië oorlogsletsel hadden opgelopen tussen december 1941 en februari 1954. De kosten voor geneeskundige behandeling of verpleging werden in principe volledig vergoed. Hetzelfde gold voor de kosten voor kunstmiddelen voor zover deze onontbeerlijk waren voor het herstel van redelijk leefomstandigheden en waarvoor een medische noodzaak bestond op grond van het oorlogsletsel. Behalve de AOR bestond vanaf 1994 de Tijdelijke vergoedingsregeling psychotherapie naoorlogse generatie (TVP). Dat was in de praktijk een aanvulling op de zorgverzekering als een cliënt moest bijbetalen voor de kosten van psychotherapie en de psychische klachten te maken hebben met de oorlogservaringen van de ouders of anders opvoeders tijdens de Tweede Wereldoorlog.

De uitvoering van de Wuv, Wubo, Wiv, AOR en TVP lag in de beginperiode bij de Stichting 1940-1945, sedert 1990 bij de Pensioen- en Uitkeringsraad en vanaf 2010 bij de Sociale Verzekeringsbank. Er was kritiek op deze regelingen en dat had te maken met de opzet ervan, waardoor de meerderheid van de aanvragen op deze regelingen afgewezen werd.⁶² Mensen hadden alleen recht op geldelijke voorzieningen op grond van klachten. Deze klachten moesten in causaal verband staan met het oorlogsverleden. Voor de rapportage betekende dit dat de aanvrager dat verband duidelijk moest maken. Dit legde een grote druk op de aanvrager, die zich vaak moest uitputten in details, die hij zich niet altijd even goed herinnerde. Tegelijkertijd gold het principe van de omgekeerde bewijslast, dat wil zeggen dat de Uitkeringsraad moest bewijzen dat de klachten niet voortkwamen uit de vervolging tijdens de Tweede Wereldoorlog. De nieuwe wet leidde tot een enorme medicalisering. Naarmate de oorlog verder weg kwam te liggen werd het steeds moeilijker om aan te tonen dat bepaalde

61 Wet buitengewoon pensioen Indisch verzet (*Stb.* 1986, 360), inwtr. 1 januari 1983.

62 <https://psychotraumanet.org/nl/de-praktijk-van-de-hulpverlening-aan-oorlogsgetroffenen>.

lichamelijke of psychische klachten verband houden met de oorlog en niet zijn ontstaan in de lange periode daarna. De aanvragen en eventuele beroepsprocedures duurden vaak jaren.⁶³ Secundaire victimisatie lag op de loer.

De Wuv dwong de vervolgden een ziekterol te accepteren. Historica Michal Citroen zei er het volgende over:

‘Zij dwong mensen in een rol van hulpbehoevende afhankelijkheid, voor wie zelfstandigheid een allesbeheersend ideaal was in hun leven. We moeten daarbij bedenken dat de positie waarin de vervolgden in de oorlog verkeerden, bij uitstek gekenmerkt werd door rechteloosheid en machteloosheid, van overgeleverd zijn aan een volstrekke willekeur.’⁶⁴

Na verloop van tijd werd de uitvoering van de verschillende wetten voor oorlogsgetroffenen die Citroen aanhaalde geëvalueerd.⁶⁵ Uit een enquête in 1989 onder de oorlogsgetroffenen bleek driekwart negatieve gevoelens te hebben over de aanvraagperiode (onzekerheid, lange duur, bureaucratie, zware belasting, geëiste bewijzen, beoordeeld en gekeurd worden, onzorgvuldigheid onderzoekers, opgeroepen herinneringen). Deze klachten die zich speciaal op de Wuv richtten, leidden op zichzelf in de jaren negentig tot enige verbeteringen in de Wuv. Tegelijkertijd concludeerde Citroen dat de eisen om te voldoen aan de Wuv niet altijd synchroon liepen met de behoefte aan erkenning van solidariteit met oorlogsgetroffenen.

63 https://pure.uva.nl/ws/files/1303285/82289_13.pdf; psychotraumanet.org/nl/stichting-pelita-ervaringen-de-hulpverlening-aan-kampkinderen-en-buitenkampkinderen.

64 M. Citroen, *U wordt door niemand verwacht. Nederlandse joden na kampen en onderduik*, Amsterdam 2021, p. 405.

65 M. Citroen, *U wordt door niemand verwacht. Nederlandse joden na kampen en onderduik*, Amsterdam 2021, p. 407-409.

WO II	Jaar	Doelgroep	Type schade	Hoogte uitkering	Restitutie	Compensatie	Erkenning en genoegdoening
Wet buitengewoon pensioen 1940-1945	1947	Oud-verzetsstrijders en nabestaanden van oud-verzetsdeelnemers	Materieel en immaterieel	Een maandelijks uitkering die afhangt van leeftijd, burgerlijke staat en andere inkomsten	ja	ja	ja
Wet buitengewoon pensioen zeelieden-oorlogsslachtoffers	1947	Oud-zeelieden-oorlogsslachtoffers	Materieel en immaterieel	Een maandelijks uitkering die afhangt van het invaliditeitspercentage en andere inkomsten	ja	ja	ja
Algemene oorlogsongevallen-regeling	1954	Nederlandse burgers en dienstplichtigen die in Azië oorlogsletsel hadden opgelopen tussen december 1941 en februari 1954	Materieel en immaterieel	Een maandelijks uitkering die afhangt van arbeidsverleden en mate van arbeidsongeschiktheid, persoonlijke omstandigheden en andere inkomsten. Ook bijdragen in kosten voor voorzieningen	ja	ja	ja
Bundesentschädigungsgesetz	1956	Vervolgingslachtoffers van de nazi's die immateriële schade geleden hadden	Immaterieel	Afhankelijk van aantal punten ('sterrengelden')	n.v.t.	ja	deels
Bundesrückerstattungsgesetz	1957	Vervolgingslachtoffers van de nazi's die materiële schade geleden hadden	Materieel	Afhankelijk van de ingediende claim	ja	n.v.t.	ja
Wet uitkeringen vervolgingslachtoffers 1940-1945 / Wet uitkeringen burger-oorlogsslachtoffers 1940-1945	1972	Mensen die in de Tweede Wereldoorlog in Europa of Azië werden vervolgd of als burger werden getroffen door oorlogsgeweld. Iemand kon ondersteuning krijgen als hij of zij blijvende geestelijke of lichamelijke gezondheidsschade aan deze oorlogservaringen had overgehouden	Materieel en immaterieel	Een maandelijks uitkering die afhangt van leeftijd, burgerlijke staat en andere inkomsten	n.v.t.	deels	deels

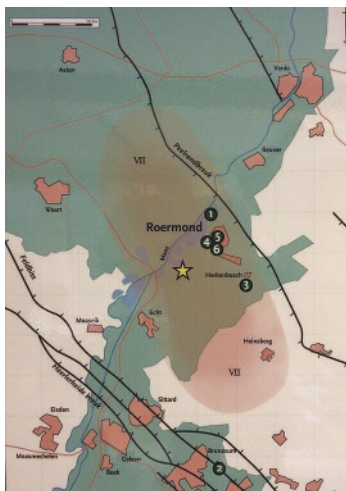
WO II	Jaar	Doelgroep	Type schade	Hoogte uitkering	Restitutie	Compensatie	Erkenning en genoegdoening
Wet buitengewoon pensioen Indisch verzet	1986	Mensen die tijdens de vijandelijke bezetting van het voormalige Nederlands-Indië hebben deelgenomen aan het verzet, alsmede aan hun nagelaten betrekkingen	Materieel en immaterieel	Maandelijkse uitkering afhankelijk van het invaliditeitspercentage en van andere inkomsten	n.v.t.	deels	deels
Tijdelijke vergoedingsregeling psychotherapie naoorlogse generatie	1994	Naoorlogse generatie met psychische klachten vanwege oorlogservaringen ouders of andere opvoeders tijdens WO II	Materieel	Niet betaalde kosten door de zorgverzekeraar	ja	ja	ja

4.2 RAMPEN EN CALAMITEITEN

Rampen en calamiteiten zijn dramatische gebeurtenissen die mensen ineens overkomen. Bij dit soort gebeurtenissen was meestal niemand aansprakelijk te stellen en kon de schade niet op een partij verhaald worden. Van belang was dat mensen die door zo'n gebeurtenis zijn getroffen, zo snel mogelijk weer hun gewone leven konden oppakken en dat voldoende recht werd gedaan aan het ontstane leed. Daarnaast was het van belang dat de schade, die afhankelijk van de aard van de ramp zeer divers kan zijn, op enigerlei wijze werd gecompenseerd.

Aardbeving Limburg 1992

In 1992 vond in Roerdalen bij Roermond de allergrootste aardbeving plaats die Nederland ooit getroffen heeft (5,8 op de schaal van Richter). De schade werd een jaar na de beving bepaald op 103,5 miljoen gulden. De Stichting Rampenfonds Aardbeving Limburg (SRAL) was een particuliere Roermondse burgerstichting waaraan bestuurders op persoonlijke titel meewerkten. Het Rijk verleende 19,5 miljoen gulden steun aan het opgerichte fonds, Limburg sprong met 1 miljoen gulden bij. Uiteindelijk kon 38,5 miljoen gulden worden vergoed, voornamelijk aan huiseigenaren en voor het herstel van het cultureel erfgoed.

Figuur 8 Aardbeving Limburg (bron: knmi.nl)

Roermond sloot het rampjaar met een officiële gebeurtenis af. De burgemeester van Roermond en diens collega uit Roerdalen onthulden in de Maasstad een klein gedenkteken. Daarbij was ook een topambtenaar van het ministerie van Binnenlandse Zaken aanwezig. De irritaties over de eerder nogal relativerende reactie van minister Ien Dales van Binnenlandse Zaken op de aardbeving ('Dit is geen ramp') en haar afwezigheid op de plaats des onheils waren inmiddels vergeven en vergeten.⁶⁶ Het Nationaal Rampenfonds had aanvankelijk verklaard niet in actie te zullen komen, omdat het een beperkte calamiteit was, maar een jaar later werd de aardschok als een echte ramp beoordeeld.

Faro-ramp 1992

Op 21 december 1992 strandde een DC-10 van Martinair tijdens de landing op het vliegveld van Faro (Portugal) naast de landingsbaan. Bij de crash vonden 56 inzittenden de dood en raakten 106 inzittenden zwaargewond. Martinair-directeur Schröder meldde de dag erop dat Martinair geen schuld droeg, maar dat een plotselinge valwind de oorzaak was van het drama. Een onderzoeksrapport van de Nederlandse Raad voor de Luchtvaart leek die mening te bevestigen. Enkele inzittenden legden echter de oorzaak van de crash bij het roekeloos handelen van de bemanning. Zij spanden rechtszaken aan tegen de Nederlandse staat vanwege het eenzijdige onderzoeksrapport. Ook werd uit enquêtes in 1995, 1998 en 2009 onder getroffenenen duidelijk dat zij zich in de steek gelaten voelden vanwege het gebrek aan nazorg door Martinair, de ANWB en

66 'Een jaar na de beving heeft Limburg schade bepaald: 103,5 miljoen', *Trouw* 22 april 1993.

de overheid. De ramp had voor veel getroffenen grote negatieve effecten op hun latere leven.⁶⁷

Figuur 9 Faro-ramp (bron: nos.nl)



Martinair had een regeling getroffen met (nabestaanden van) de slachtoffers, waarbij tot uitgangspunt was genomen dat Martinair slechts aansprakelijk was tot de in het Verdrag van Warschau vastgelegde bedragen. Dat had tot gevolg dat Martinair tot maximaal circa 250.000 gulden voor personenschade en tot circa 1700 gulden voor bagageschade uitkeerde. Daarmee leek de juridische afwikkeling van de zaak afgedaan. Op 8 januari 2020 oordeelde de rechter echter – in een rechtszaak die al in 2012 door 24 getroffenen tegen de staat was aangespannen – dat ook de staat zou moeten bijdragen. De rechtbank vond dat de Raad voor de Luchtvaart onzorgvuldig en onrechtmatig had gehandeld. De staat moest daarom 20% van de schade vergoeden, voor zover de eisers die nog niet van Martinair hadden ontvangen. De oorspronkelijke limiet van 250.000 gulden bleef daarbij gehandhaafd. De rechter verweet de Raad voor de Luchtvaart dat doordat destijds in het onderzoeksrapport het handelen van de piloten niet vermeld was, de eisers de kans op een beter onderhandelingsresultaat met Martinair was ontnomen.⁶⁸

Overstromingen 1993, 1995 en 2021

In 1993 en 1995 waren er in Nederland overstromingen en dreigende overstromingen. De fondsen voor benadeelden van deze rampen werden hoofdzakelijk uit particuliere middelen gefinancierd en maakten tegemoetkomingen mogelijk voor schade die niet door verzekeraars vergoed werd. In 1993 kwam er een compensatieregeling voor zakelijke slachtoffers. Particulieren hadden recht op gedeeltelijke compensatie van niet te vermijden schade waarbij een eigen risico gehanteerd werd. In 1995 ging het om 9000 dossiers en een uitkeringsbedrag

⁶⁷ www.vliegcrampfaro.nl/gevolgen/gevolgen-enquetes.

⁶⁸ Rb. Den Haag 8 januari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:4.

van circa 45 miljoen gulden. Het overgrote deel van de schade kon hiermee vergoed worden.

De Stichting Watersnood Particulieren 1995 fungeerde als uitvoeringsorgaan van de schaderegelingen van het Nationaal Rampenfonds (uitkeringsregeling schadevergoeding aan particulieren) en het Rijk (uitkeringsregeling particuliere verhuurdersschade; uitkeringsregeling eigenaars van vakantiewoningen en stacaravans; uitkeringsregeling schade aan verenigingen, stichtingen en kerkgenootschappen). Er werd veel overleg met de provincies gevoerd. De uitvoeringskosten van de stichting en de taxatiekosten kwamen ten laste van het Rijk. Minister Hans Dijkstal van Binnenlandse Zaken gaf de Tweede Kamer in 1995 een voortgangsrapportage over de schadeafwikkeling.⁶⁹ In 1996 gaf hij de Tweede Kamer zijn reactie op het eindverslag van het fonds.⁷⁰ Hij was het eens met de door de stichting gesignaleerde knelpunten die zich hadden voorgedaan. Deze hadden te maken met de aard van de verschillende regelingen voor schadevergoedingen en de wijze van totstandkoming daarvan, de verschillende loketten waar gedupeerden mee te maken kregen en onduidelijkheden in de uitvoering van regelingen, de mogelijkheden van het Nationaal Rampenfonds en de dubbele rol van de stichting die zowel belangenbehartiger als uitvoerder was.

De Raad van State oordeelde eind 1995 dat het verlenen van een financiële tegemoetkoming aan benadeelden van aardbevingen en zoetwateroverstromingen tot de verantwoordelijkheid van de overheid behoorde. Deze diende derhalve door de gehele gemeenschap te worden gedragen. De financiering van de schadevergoeding en de uitvoering zou moeten plaatsvinden via de algemene middelen. De regering nam dit advies over. In 1996 verdwenen deze fondsen vanwege de Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen (Wts).

Nadien is de Wts slechts in incidentele gevallen van toepassing verklaard, zoals op regenschade in 1998 aan gewassen van landbouwers en bij de overstroming van de Maas in 2003 en 2011.⁷¹ De Wts maakte geen einde aan allerlei ad-hocregelingen na rampen en zware ongevallen zoals de Regeling oogstschade 1998 en het Rampenfonds Dijkdoorbraak Wilnis 2003. In dat opzicht werd de Wts links en rechts ingehaald door specifieke regelingen voor rampen en calamiteiten.

In de afgelopen jaren kwam een wetenschappelijke en beleidsmatige discussie op gang om de Wts (in 2010 omgedoopt in Wet tegemoetkoming schade bij rampen) uit te breiden naar onverzekerbare personenschade.⁷² De wet was bedoeld als tegemoetkoming voor 'materiële schade die niet redelijkerwijs

69 Kamerstukken II 1994/95 en 1995/96, 24071, nr. 22 en 34.

70 Kamerstukken II 1995/96, 24071, nr. 35.

71 www.wodc.nl/binaries/2123-volledige-tekst_tcm28-72165.pdf.

72 J.E. van de Bunt en M.K.G. Taekema, 'De veranderende reikwijdte van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen nader bezien', *AV&S* 2016, nr. 46; E.F.D. Engelhard en R. Rijnhout, *Een regeling voor personenschade door rampen*, Den Haag 2015.

verzekeraar is'. De wet diende niet als compensatie voor alle geleden schade, maar was bedoeld voor de 'primaire woonfunctie' – zo vielen beschadigingen aan tuinen niet onder de regeling.

Figuur 10 Overstroming Valkenburg (bron: rodekruis.nl)



De Wts ging in juli 2021 gelden voor de gedupeerden na de overstromingen in Limburg en Noord-Brabant. Zij konden voor schade niet alleen terecht bij hun verzekering, maar ook bij het Rijk. Minister-president Mark Rutte had het gebied officieel tot rampgebied verklaard, waardoor de Wts in werking trad. Hij deed de toezegging dat er ruimhartig zou worden vergoed. Schade die niet 'redelijkerwijs' gedekt zou worden door de verzekeringspolis werd dan alsnog gecompenseerd, was de boodschap.⁷³ Particulieren, bedrijven, overheden, religieuze instanties, verenigingen en stichtingen konden gebruikmaken van de regeling, die door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) werd uitgevoerd.

Met de regeling werd een deel van de waterschade en kosten vergoed. Het ging bijvoorbeeld om evacuatiekosten en schade aan auto, woning en/of inboedel. Het ging om materiële schade die niet verzekeraar, vermijdbaar of verhaalbaar was. De door het hoogwater getroffen huishoudens kregen al snel de mededeling dat zij in ieder geval 1000 euro zouden ontvangen uit het Nationaal Rampenfonds, waar veel gelden waren binnengekomen. De 1000 euro stond als solidariteitsgebaar los van het bedrag dat mensen bij hun eigen verzekeraar konden claimen.⁷⁴

Verzekeraars kregen in totaal 25.000 meldingen van schade binnen, die vaak in de eerste maanden na de overstroming moeilijk konden worden beoor-

73 'Het rijk vergoedt overstromingsschade in Limburg maar niet alles', *NRC* 16 juli 2021.

74 <https://nos.nl/artikel/2392796-gedupeerde-limburgers-kunnen-vanaf-vandaag-1000-euro-krijgen-van-giro-777>.

deeld, vanwege de staat van de gebouwen. Meteen na de overstroming schatten Nederlandse verzekeraars de totale door hen uit te keren vergoedingen op tussen de 160 en 250 miljoen euro. Hoeveel daarvan al is uitgekeerd, is niet bekend. Het geld dat de overheid uitkeerde, kwam boven op vergoedingen van verzekeringen aan particulieren en bedrijven voor de waterschade. Tot woensdag 15 december 2022 kan schade worden gemeld bij de overheid.

Om dat te beoordelen werden schade-experts van het Nederlands Instituut van Register Experts (NIVRE) ingezet. Een jaar na de ramp had de overheid 34 miljoen euro aan vergoedingen uitgekeerd. Ongeveer 750 van de in totaal 2.783 aanvragen moesten nog worden beoordeeld. 192 schademeldingen waren afgewezen. De RVO gaf toe dat het proces van beoordeling van het uitkeren van vergoedingen bij de overheid vaak 'lang' duurde. Naar eigen zeggen kwam dat doordat er veel stappen waren in het proces. Zo moesten verzekeraar en gedupeerde eerst de schade overeenkomen, leverden bouwbedrijven vervolgens een offerte voor het herstellen van de schade en deden NIVRE-experts daarna hun eigen beoordeling. Ten slotte moest de gedupeerde ook nog akkoord gaan met het taxatierapport. Over dit laatste punt zei de RVO dat melders 'steeds vaker' niet wilden tekenen, 'omdat de prijzen van grondstoffen stegen en offertes gebaseerd waren op inschattingen van dat moment'.⁷⁵

Een jaar na de ramp klonk kritiek op de schadeafhandeling. Waar de verzekeraars ondanks lange procedures en ingewikkelde bewijsvoering coulant waren geweest, had de overheid de hoge verwachtingen niet waargemaakt. De overheid was incompetent, deed aan overregulering en had een gebrek aan begrip voor gedupeerden. Nationale ombudsman Reinier van Zutphen concludeerde na een bezoek aan de getroffen en dat mensen van het kastje naar de muur werden gestuurd en dat de belofte van de overheid schuld maakte. De overheid had zich niet betrouwbaar getoond en niet behoorlijk gehandeld:

'De overheid heeft de hoge verwachtingen die zij wekte na de watersnood in Limburg vorig jaar niet waargemaakt. Volgens veel getroffen is er geen sprake van ruimhartige vergoedingen en wordt er onvoldoende gekeken naar persoonlijke situaties. Daarnaast ontbreekt het in de schadeafhandeling aan snelheid en duidelijkheid.'⁷⁶

Bijlmerramp 1992

Op 4 oktober 1992 stortte een EL AL-Boeing 747 neer op de flats Groeneveen en Klein-Kruitberg in de Bijlmermeer. Het aantal officieel vastgestelde doden was 43. Er waren in totaal 26 gewonden. Ook hulpverleners liepen letsel op bij de uitoefening van hun taken.

75 'Staat vergoedde tot nu toe 34 miljoen euro aan waterschade Zuid-Nederland', *NRC* 12 juli 2021.

76 www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2022/overheid-komt-beloften-schadeafhandeling-watersnood-limburg-niet-na.

Figuur 11 Bijlmerramp (bron: parool.nl)



In de eerste jaren na deze ramp werd (nood)hulp geboden aan gedupeerden van de ramp en werd materiële schade vergoed. Na enkele jaren waren de gedupeerden als gevolg van de ramp in een vicieuze cirkel van financiële en psychosociale problemen gekomen. Het kabinet besloot – naar aanleiding van een motie van 2 juni 1999 van het Tweede Kamerlid Van Gijssel, welke motie tijdens de behandeling van de Bijlmerenquête in de Tweede Kamer werd aangenomen – deze groep gedupeerden in aanmerking te laten komen voor een financiële tegemoetkoming.⁷⁷ De regeling had daarmee een gemengd karakter: zowel gederfde levensvreugde van nabestaanden als materiële uitgaven ten gevolge van het geestelijke letsel werden bestreken. Er was gerekend op zo'n 2800 aanvragen en die kwamen ook binnen. Er werden 1965 forfaitaire uitkeringen gedaan (7.860.000 euro) en 275 aanvullende, waarvan de hoogte onbekend is. De aanvragers waren voor 72% bewoners (90% toegekend), 19,9% bezoekers of anders (53% toegekend) en 8% hulpverlener (86% toegekend).

Mijn(water)schade Limburg 1994 en latere jaren

Aan de steenkoolwinning in Limburg kwam een kleine vijftig jaar geleden een einde, maar de winningsactiviteiten veroorzaken tot de dag van vandaag schade aan gebouwen. Door instortende mijnschachten en mijnwater ontstonden verzakkingen in de bodem, met scheuren in muren of verzakte panden tot gevolg. Diverse inwoners van de provincie Limburg leden schade of zullen die nog lijden als gevolg van beweging van de bodem die werd veroorzaakt door de aanleg en/of exploitatie van mijnbouwwerken waaronder begrepen schade als gevolg van bodembewegingen die het gevolg waren van het geleidelijk vol-

⁷⁷ Uitkeringsregeling Hulpfonds Gedupeerden Bijlmerramp (*Stcrt.* 2000, 18), inwtr. 26 januari 2000.

lopen van mijnen met mijnwater sinds het staken van het oppompen van dat mijnwater in 1994.⁷⁸

Noch de (rechtsofvolgers van de) voormalige exploitanten van die mijnbouwwerken noch de rijksoverheid erkenden aansprakelijkheid voor het ontstaan van die schade. In 2015 voorzagen de rijksoverheid, de Provincie Limburg, tezamen met de gemeenten in de voormalige mijnbouwstreek in een calamiteitenfonds van 2 miljoen euro ten behoeve van het treffen van bouwtechnische voorzieningen in schrijnende gevallen, dat wil zeggen gevallen waarin de veiligheid van wonen niet meer werd gewaarborgd.⁷⁹ Minister Eric Wiebes van Economische Zaken moest na een uitspraak van de Raad van State een halve eeuw na de mijnsluitingen twee gedupeerde huizenbezitters een schadevergoeding geven uit het Waarborgfonds mijnbouwschade. Er gold geen verjaring.⁸⁰ De twee huizenbezitters hadden in 2016 om de schadevergoeding gevraagd. Grote verzakkingen waren ontstaan als gevolg van een slecht werkende afsluiting van een boorgat van de in 1969 gesloten Domaniale Mijn. Wanneer precies die problemen met dat boorgat waren ontstaan, stond niet vast, oordeelde de Raad van State, dat zou ook tijdens de laatste 30 jaar kunnen zijn gebeurd. Die onzekerheid moest voor rekening van de minister komen. De twee huizenbezitters kregen ieder 15.000 euro. Dit gaf perspectief voor tientallen andere huizenbezitters in Zuid-Limburg die mijnschade claimden. Minister Wiebes besloot dat er een algehele regeling voor de vergoeding van schade door delfstoffenwinning en dus eveneens door steenkoolwinning, zou komen. Een definitieve regeling voor de afhandeling van mijnschade in Limburg wordt voor eind 2022 verwacht.

Legionella-epidemie 1999

In 1999 brak onder bezoekers van de Westfriese Flora in Bovenkarspel legionella (veteranenziekte) uit. Als gevolg daarvan stierven 29 mensen en meer dan 200 mensen liepen een legionellabesmetting op. De besmetting was ontstaan in de bubbelbadenstand van de whirlpoolhandelaars. Het was de ernstigste uitbraak van de veteranenziekte ooit in Nederland. In 2000 deelde het kabinet – bij de presentatie van het uitkeringsreglement in de *Staatscourant* – mee de oprichting van een stichting te willen bevorderen die zich ten doel dient te stellen een gepast financieel gebaar te maken als vergoeding voor geleden immateriële schade naar de slachtoffers van voornoemde legionella-epidemie zonder daarbij aansprakelijkheid te erkennen jegens de slachtoffers of hun nabestaanden voor geleden schade.⁸¹ De formele oprichtingshandeling werd niet door de Staat der Nederlanden verricht. De overheid stortte 2 miljoen gulden in het

78 www.limburg.nl/definitieve-regeling-mijnschade-binnen-een-paar-maanden.

79 www.mijnwaterschade.nl.

80 www.limburg.nl/oordeel-raad-van-state-mijnschade-niet-verjaard.

81 Uitkeringsregeling Fonds Slachtoffers Legionella-epidemie (*Stcrt.* 2000, 123), inwtr. 29 juni 2000.

fonds. In 2009 kregen de slachtoffers en nabestaanden na rechterlijke uitspraken ook een schadevergoeding door standhouders uitgekeerd.

Vuurwerkkramp Enschede 2000

Op 13 mei 2000 explodeerden op het terrein van SE Fireworks aan de Tollensstraat in Enschede meerdere vuurwerkopslagplaatsen. Er vielen 23 doden, onder wie vier brandweermannen, ongeveer 950 mensen raakten gewond en 200 woningen werden verwoest. Een groot aantal personen liep lichamelijk of psychisch letsel op. De verwondingen als gevolg van de explosies varieerden van lichte snij- en schaafwonden tot zware en zeer ernstige kwetsuren. De schade die daaruit voortvloeide, was divers. De getroffensten van de vuurwerkkramp onderonden in de nasleep nadelige financiële gevolgen door functionele invaliditeit. Vanwege het bijzondere karakter van de vuurwerkkramp werd het vanuit het oogpunt van maatschappelijke solidariteit wenselijk geacht dat de getroffensten deze nadelige financiële gevolgen niet geheel zelf zouden dragen.

Figuur 12 Vuurwerkkramp Enschede (bron: tubantia.nl)



Belangrijk waren de adviezen van de Commissie financiële afwikkeling vuurwerkkramp (CFA). Er werden meerdere regelingen ontworpen als tegemoetkoming voor de slachtoffers van de vuurwerkkramp: (1) CFA I-regelingen (materiële zaakschade); (2) CFA II-regelingen (materiële persoonsschade en nabestaandenregeling); (3) Gemeentelijke regelingen; en (4) Regelingen uitgevoerd door stichtingen. Die regelingen kenden aparte besturen en uitvoeringsorganisaties. De financiering was een mix van gelden van het ministerie van Economische Zaken, het Nationaal Rampenfonds, de gemeente Enschede, particulieren en stichtingen. De gemeente had geen invloed op en

verantwoordelijkheid voor de doelmatigheid van de uitvoering. Wel was de gemeente risicodragers voor eventuele tekorten.⁸²

De Uitvoeringsorganisatie Personenschade Vuurwerkkramp voerde de Personenschaderegelingen en Nabestaandenregeling ontworpen onder CFA II uit. In Enschede werden twee regelingen getroffen voor tegemoetkomingen in de gemaakte kosten als gevolg van letsel en in de plotselinge inkomensterugval. Daarnaast kon een tegemoetkoming worden verkregen voor gemaakte kosten voor bijvoorbeeld huishoudelijke hulp, thuiszorg en kinderopvang. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de Tweede Kamer voortdurend geïnformeerd over de voortgang van de schadeafhandeling.⁸³

Burgemeester Jan Mans beschreef terugkijkend voor RTV Oost zijn ervaringen als volgt:

‘Eén van de meest treffende dingen die ik heb meegemaakt, is dat ik aankom bij één van de zwaargewonden. En die man gooit zijn laken af en hij is een stuk van zijn been kwijt. Ik zeg “Goh man, wat verschrikkelijk”. Hij zegt “Nee, nee, luister, dit komt allemaal helemaal goed, jij moet overeind blijven. Ga jij nou maar door met werken”. Dit was fantastisch. Een heel emotionele, maar heel warme benadering van elkaar.’⁸⁴

Mans regelde meteen dat de slachtoffers via een busrit afscheid konden nemen van hun totaal verwoeste Roomwijk. Hij kreeg de reputatie van doortastend crisismanager. Ook bij de wederopbouwplannen van Roomwijk luisterde Mans onmiddellijk naar de oud-bewoners. Waar de gemeente eerst dacht aan de inrichting van een nieuwe wijk met allerlei nieuwe technieken en snufjes – een kenniswijk – draaide Mans het concept op verzoek van de oud-bewoners weer om. Het moest weer een wijk worden waarin mensen een praatje konden maken met elkaar. De mensen wilden het oude stratenpatroon terug en de gezelligheid. Terugkijkend zei Mans dat de vuurwerkkramp in zijn leven een cesuur vormde en dat zijn hart nog steeds bij Enschede lag. Na het overlijden van Mans zei de gemeente over hem:

‘Hij toonde zich een doortastende crisismanager tijdens de vuurwerkkramp en groeide uit tot een symbool van troost en hoop voor vele getroffen inwoners. Zijn open, benaderbare en kwetsbare wijze van opereren heeft op velen indruk gemaakt. Hij spande zich in om de impact van de ramp om te buigen tot een positieve kracht voor Enschede.’⁸⁵

82 Brief burgemeester Enschede aan ministerie van BZK, 15 februari 2007, bijlage bij Kamerstukken II 2006/07, 27157, nr. 65.

83 Kamerstukken II 1994/95, 24157, nr. 1, 2, 3, 5, 8, 10 en 13.

84 RTV Oost, ‘Jan Mans was burgemeester tijdens de vuurwerkkramp: Ik wist niet wat ik zag’, 6 mei 2000.

85 Overlijdensadvertentie Jan Mans, NRC 23 februari 2021.

Nieuwjaarsbrand Volendam 2001

Op 1 januari 2001 brak er brand uit in café De Hemel ('t Hemeltje) in de gemeente Edam-Volendam. Bij de brand vielen veertien doden en tweehonderd ernstig gewonden. Een groot aantal daarvan liep blijvend lichamelijk en/of psychisch letsel op. De schade bestond uit de kosten voor medische hulp, ziekenhuisopname, kosten voor vervoer van familieleden, kosten voor aanpassingen en hulp, gederfde levensvreugde en verlies aan verdienvermogen door gehele of gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid. Er waren blijvende nadelige financiële gevolgen door functionele invaliditeit.

Figuur 13 Nieuwjaarsbrand Volendam (bron: nu.nl)



De gemeente Volendam kreeg het advies van de Commissie financiële afwikkeling nieuwjaarsbrand Volendam om een tegemoetkoming te doen aan de getroffen. In verband met de omvang van het aantal getroffen en de jonge leeftijd van de getroffen was het vanuit het oogpunt van maatschappelijke solidariteit wenselijk dat de getroffen deze nadelige financiële gevolgen niet geheel zelf zouden dragen. De overheid verstreekte een eenmalige tegemoetkoming van 1,13 miljoen euro aan de Stichting Nationaal Fonds voor de hulpverlening aan Slachtoffers van de Nieuwjaarsbrand in Volendam (SSNV) ten behoeve van toekomstige beheerskosten van de stichting. Die stichting was voortgekomen uit het particuliere initiatief van de bevolking en het bedrijfsleven van Volendam en had als doel de getroffen de breedst mogelijke hulp te bieden, niet alleen op de korte termijn, maar vooral ook op de lange termijn ten behoeve van een waardevol toekomstperspectief. Via de SSNV zijn kleine aanvullende tegemoetkomingen verstrekt. Toen deze stichting zichzelf in 2004 ophief, nam de gemeente Edam-Volendam het over.

In Volendam werd een eenmalige uitkering aan getroffen met blijvend lichamelijk en/of psychisch letsel verstrekt op basis van het percentage functionele invaliditeit. Daarnaast werden tegemoetkomingen verstrekt voor de aanpassing van bijvoorbeeld fietsen en bedden. Een algemene regeling voor-

zag in de vergoeding van daadwerkelijk gemaakte kosten voor hulpmiddelen, huishoudelijke hulp, thuiszorg of studievertraging. In Volendam werden voorts regelingen in het leven geroepen voor kosten gemaakt door naasten van de slachtoffers.⁸⁶

In de media-aandacht rondom de herdenking twintig jaar na de ramp merkten lotgenoten en wetenschappers op dat ondanks de nazorg van de ramp velen de tragedie nog niet verwerkt hadden.⁸⁷ Er werd na 2001 weinig over de ramp gepraat en vele slachtoffers verdrongen het eigen leed. Men moest doorgaan met het leven. Twintig jaar later bleken vele getroffen personen psychische klachten te hebben. Schoorvoetend werd een begin gemaakt met het bespreken daarvan in de gesloten Volendamse gemeenschap.

Q-koorts

De infectieziekte Q-koorts onder melkgeiten en melkschapen sloeg tussen 2005 en 2012 over op mensen (zoönose). Het had een ongekeerde gezondheidsschade ten gevolge toen tussen de 50.000 en 100.000 mensen besmet raakten. 95 mensen overleden en 4000 mensen raakten ernstig ziek. Ruim 2000 mensen hebben heden ten dage nog te maken met chronische vermoeidheid, een hartklepontsteking of een ernstige vaatafwijking. Waar de meeste geitenboeren snel gecompenseerd werden door de overheid, gebeurde er in het begin weinig voor (chronische) Q-koortspatiënten. De kritiek op het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit kwam op gang door een uitzending van het programma Zembla in 2009 die veel losmaakte. De epidemie was volgens artsen onderschat en er waren onnodig veel mensen ziek geworden. Er werd de nodige kritiek uitgeoefend op het handelen van staatssecretaris Henk Bleker en minister Gerda Verburg van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Pas na de uitzending ging de overheid drachtige dieren ruimen die besmet waren geraakt. Ook werden melkgeiten vanaf 2010 verplicht gevaccineerd tegen de Q-koorts.

86 Regeling tegemoetkoming financiële gevolgen in verband met functionele invaliditeit nieuwjaarsbrand Volendam (*Stcrt.* 2003, 42, p. 15); Regeling tegemoetkoming financiële gevolgen in verband met functionele invaliditeit nieuwjaarsbrand Volendam II (*Stcrt.* 2004, 188, p. 15).

87 Tv-series *De veerkracht van Volendam, Volendam: 20 jaar later, Daar praten we niet meer over*; universiteit.leiden.nl/nieuws/2020/06/gemeenschappelijke-impact-nieuwjaarsbrand-volendam; 'Na twintig jaar toch nog praten over de ramp die Volendam veranderde', NRC 30 december 2020.

Figuur 14 Zoönose van Q-koorts bij melkgeiten en -schapen (bron: wur.nl)



De commissie-Van Dijk onderzocht vervolgens de aanpak van de overheid in de Q-koortscrisis.⁸⁸ Zij uitte als kritiek dat er geen informatie gegeven was en dat de epidemie te traag bestreden was. Die kritiek leidde bij de overheid in onvoldoende mate tot actie richting de patiënten. Zij kregen weinig concreets aangeboden en voelden zich in de steek gelaten. Daarom diende de belangenvereniging Q-koortspatiënten Question in 2011 een klacht in bij de Nationale ombudsman, Alex Brenninkmeijer. Hij stelde in 2012 een onderzoek in naar het overheidsoptreden. Brenninkmeijer organiseerde onder meer een hoorzitting op 24 april 2012 in Den Bosch met patiënten, deskundigen en oud-ministers van Landbouw. Hij wilde zo antwoord krijgen op de vraag of de omwonenden en passanten van geitenhouderijen konden vertrouwen op de informatie die de overheid over de verspreiding van Q-koorts en de besmettingsrisico's gaf.

Brenninkmeijer concludeerde in zijn rapport *'Het spijt mij'. Over Q-koorts en de menselijke maat* dat het ministerie onvoldoende en niet tijdig aandacht had geschonken aan voorlichting over de concrete besmettingsrisico's.⁸⁹ De gezondheidsklachten werden te laat erkend en oplossingen op maat bleven te lang uit. De belangen van omwonenden en passanten in met name Brabant kregen te weinig aandacht en de getroffen en betrokkenen werden onvoldoende betrokken bij de problematiek rond de Q-koorts. De toenmalige ministers bleven met maatregelen alsmaar wachten op onomstotelijk bewijs over de overdraagbaarheid van de bacterie en de besmettingshaarden. Daarom werd de Q-koorts niet voortvarend bestreden. Hoewel Brenninkmeijer de minister al eerder gevraagd had om een actieve houding richting slachtoffers aan te nemen, was nog steeds sprake van een afwijzende houding om naar de soms ernstige gevolgen in individuele gevallen te kijken. De verdedigende opstelling van de oud-ministers tijdens de

88 Commissie-Van Dijk, *Van verwerping tot verheffing*, 2011.

89 www.nationaleombudsman.nl/nieuws/onderzoeken/2012100-rapport-over-aanpak-overheid-rondom-q-koorts.

hoorzitting in Den Bosch had het vertrouwen verder verminderd. Excuses van hun kant waren op hun plaats geweest. Daarmee was de relatie tussen de overheid en de Q-koortspatiënten ernstig geschaad, aldus Brenninkmeijer.

De overheid had de burger gedurende de Q-koortsepidemie onvoldoende op haar netvlies staan. En nog steeds keek de overheid onvoldoende naar wat de burger nodig heeft om weer verder te gaan. Dat was niet behoorlijk, aldus Brenninkmeijer. Het gevolg was verlies van vertrouwen van de burger in de overheid. Hij deed een aantal aanbevelingen om het vertrouwen te herstellen zoals het aanbieden van excuses door de overheid en het regelen van een tegemoetkoming voor de schrijnende gevallen. Andere aanbevelingen waren een (bevolkings)onderzoek, kennisdeling en voorlichting en een steunpunt voor Q-koortspatiënten. De tegemoetkomingsregeling kwam er, omdat de overheid pas laat maatregelen nam om verspreiding van de Q-koorts tegen te gaan. Aan de slachtoffers stelde de overheid een bedrag van 10 miljoen euro ter beschikking.

Een groep van circa driehonderd slachtoffers liet het er niet bij zitten. In september 2014 diende deze groep een claim in bij de rijksoverheid. De overheid wees echter haar aansprakelijkheid af. Als verweer wierp zij op dat de gezondheidsrisico's vanwege Q-koorts niet bekend waren en dat er voldoende maatregelen zouden zijn getroffen. Een bemiddelingsvoorstel werd in oktober 2015 van de hand gewezen. Vervolgens schakelden de driehonderd eisers de rechter in om helderheid te krijgen over de aansprakelijkheid van de staat. De staat werd onrechtmatig handelen verweten omdat burgers bewust onwetend zouden zijn gehouden en nagelaten was voldoende maatregelen te treffen. Er had een verbod moeten komen op het uitrijden van mest evenals een vervoersverbod. Gesteld werd dat infectiebronnen (de besmette bedrijven) niet geheim gehouden hadden mogen worden. De eisers stelden in een bodemprocedure voor de rechtbank Den Haag dat de staat hen in de jaren 2007-2010 onvoldoende geïnformeerd had over de bij de staat bekende gevaren van Q-koorts en dat de staat te lang gewacht had adequate maatregelen te treffen om hen tegen die gevaren te beschermen.

De staat werd in het gelijk gesteld. De Raad van State concludeerde in 2017 dat er geen sprake was van onrechtmatig handelen in de zin van regelgevingsfalen of schending van informatieplichten.⁹⁰ Maar er veranderde wel degelijk iets in de opstelling van de overheid. Na interviews met experts en Q-koortspatiënten werd in 2019 een tegemoetkomingsregeling Q-koorts opgesteld. Hiervoor kwamen Q-koortspatiënten met de diagnose chronische Q-koorts, Q-koortsvermoeidheidssyndroom (QVS) of een met QVS vergelijkbaar ziektebeeld in aanmerking. Ook nabestaanden van patiënten die waren overleden aan chronische QVS-koorts, kwamen in aanmerking. De meeste geitenboeren werden gecompenseerd voor de geleden schade. In totaal stelde het kabinet 15,5 miljoen

90 Rb. Den Haag 25 januari 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:587.

euro beschikbaar inclusief de uitvoeringskosten voor de financiële tegemoetkoming.⁹¹

Schietpartij Alphen aan den Rijn 2011

Bij de schietpartij op 9 april 2011 in winkelcentrum De Ridderhof kwamen zes mensen om het leven en raakten zeventien andere mensen gewond. De schutter Tristan van der Vlis maakte daarna een eind aan zijn eigen leven. Hij kreeg in 2008 een vuurwapenvergunning, zonder dat de politie alle beschikbare informatie meewoog in deze beslissing. Zo was op het moment van het verstrekken van de vergunning al bekend dat hij psychische problemen had. Ruim honderd mensen of ondernemingen die bij het schietincident betrokken raakten, dienden een claim in bij de politie. In september 2019 oordeelde de Hoge Raad dat de politie mede aansprakelijk en schadeplichtig was voor de schade die de schutter aangericht had.

De politie heeft daarna een schadefonds opgericht om alle schadeclaims van betrokkenen af te handelen. Na goedkeuring door de minister van Justitie en Veiligheid ging in 2020 het Politiefonds schietpartij Alphen aan den Rijn 2011 van start om alle claims te behandelen.⁹² Dit ging vrij langzaam omdat mensen een toestemmingsverklaring moesten geven dat medische stukken konden worden gedeeld. Op 30 juni 2022 waren 168 claims binnengekomen bij het schadefonds en werden er nog vijf tot tien verwacht. 98 zaken waren afgehandeld. Een bedrag van 4.687.761 euro was uitgekeerd.⁹³

Mijnbouwschade Groningen

De NAM (een *joint venture* van Shell en Exxon Mobil) won in Groningen sinds 1959 gas. In Groningen ontstond fysieke schade aan gebouwen en werken door beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of de exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van het winnen van gas uit het Groningenveld of als gevolg van de gasopslag Norg. Als gevolg van de materiële schade ontstond ook overige schade. Immateriële schade was schade die niet direct in geld is uit te drukken, zoals een 'aantasting in de persoon' (bijv. psychisch letsel of gederfde levensvreugde). Hoewel er al langer signalen kwamen dat de gaswinning bodembeweging veroorzaakte, betekende de beving van Huizinge op 16 augustus 2012 met een geschatte magnitude van 3,6 een ommekeer in de maatschappelijke en politieke aandacht.

91 Beleidsregel van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 9 juli 2019, kenmerk 1516264-189438-PG, over regels voor de verstrekking van een tegemoetkoming in verband met de grote gevolgen van de Q-koortsuitbraak (Beleidsregel tegemoetkoming Q-koorts 2019) (*Stcrt.* 2019, 39315), inwtr. 1 augustus 2019.

92 www.politie.nl/nieuws/2020/februari/29/politie-richt-fonds-op-voor-afwikkeling-schadeclaims-alphen.html.

93 <https://stichtingvssa.nl/stand-van-zaken-claims-en-uitgekeerde-geldbedragen/>.

Figuur 15 Mijnbouwschade Groningen (bron: dvhn.nl)

In 2014 stelde het kabinet 1,2 miljard euro voor de regio ter beschikking om Noordoost-Groningen weer perspectief te geven, gevolgd in 2016 door ‘het miljard van Max’, vernoemd naar toenmalig commissaris van de Koning Max van den Berg voor het afhandelen van de schade. In 2019 volgde een miljard euro voor projecten in de regio (het Nationaal Programma Groningen). In deze jaren werd het aardbevingsgebied waar schade gemeld werd, steeds groter. Nadat de NAM op 31 maart 2017 uit de schadeafhandeling gestapt was, nam de overheid het van de NAM over. Nationaal Coördinator Groningen (NGC) Hans Alders nam de verantwoordelijkheid over. Het Schadeloket Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen handelde vanwege de aansprakelijkheid van de overheid claims af op basis van het Besluit Mijnbouwschade Groningen van de minister van Economische Zaken. Dit besluit werd op 1 juli 2020 ingetrokken, omdat de Tijdelijke wet Groningen van kracht werd.⁹⁴

Voor de afhandeling van aanvragen om vergoeding van schade werd het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG) opgericht, dat een exclusieve bevoegdheid kreeg. Dat instituut moest bij het bepalen van deze schadevergoeding rekening houden met diverse omstandigheden, zoals de omvang van de schade, de veiligheid, de locatie, het aantal schadeprocedures en de duur ervan. Het moest voor burgers ook mogelijk zijn hun verhaal te doen en gehoord te worden, zodat het IMG er rekening mee kon houden. Op deze manier moest zo veel mogelijk recht worden gedaan aan de persoonlijke situatie van de aanvrager.⁹⁵ Om te voorkomen dat voor dezelfde schade langs verschillende wegen om vergoeding zou worden verzocht, bepaalde het wetsvoorstel dat de burgerlijke rechter een vordering tot vergoeding van schade niet-ontvankelijk zou verklaren. Voor de financiering van de schadeafhandeling voorzag het wetsvoorstel in de bevoegdheid een heffing op te leggen aan de exploitant, te weten de NAM.

94 Wet van 5 februari 2020, houdende tijdelijke maatregelen inzake een publiekrechtelijke aanpak van de gevolgen van bodembeweging door gaswinning uit het Groningenveld en de gasopslag bij Norg (Tijdelijke wet Groningen) (*Stb.* 2020, 85).

95 www.schadedoormijnbouw.nl/nieuws/uitgangspunten-smartengeldregeling-bekend.

In november 2020 sloot het kabinet een akkoord met de provincie Groningen en Groningse gemeenten.⁹⁶ 1,5 miljard euro kwam beschikbaar voor de versterking van huizen in het aardbevingsgebied. Het zou om mogelijk 26.000 panden in de regio kunnen gaan. In het akkoord werd herhaald dat de oude afspraken met bewoners over de versterkingsoperatie bleven bestaan, dus dat huizen die versterkt moesten worden, die versterking zouden krijgen. Bewoners wier huis al versterkt was, mochten ervoor kiezen om onder de nieuwe, strengere versterkingsnormen hun huis te laten herbeoordelen. Ongeacht de uitkomst zouden deze bewoners 30.000 euro krijgen. Dit kon betekenen dat veel bewoners voor het geld zouden kiezen en niet hun huis zouden versterken. Verder kwam geld vrij voor dorpen die op de schop moesten. In sommige gevallen moesten hele straten en wijken nieuw worden opgebouwd. Gemeenten kregen 300 miljoen euro voor het inrichten van de openbare ruimte. Tot slot zouden personen smartengeld uitgekeerd worden vanwege geleden immateriële schade.

In een debat over de Toeslagenaffaire noemde demissionair minister-president Rutte op 19 januari 2021 de afwikkeling van de Mijnbouwschade als (de andere) smet op zijn regeerperiode.⁹⁷ De afwikkeling ging veel te langzaam en voedde het wantrouwen bij de claimanten. De betrokken ambtenaren noemden op hun beurt het aardbevingsdossier 'gekmakend' door onderling wantrouwen en botsende experts, zoals bleek uit interviews gehouden door de Rijksuniversiteit Groningen.⁹⁸ De onderzoekers concludeerden dat daardoor bewoners wier huizen waren beschadigd of moesten worden versterkt, nog langer moesten wachten voordat ze werden geholpen. Wetenschappers van de Rijksuniversiteit Groningen die onderzoek deden naar de gedupeerden van de gaswinning noemden deze mensen 'systeemslachtoffers'.⁹⁹ Het afwikkelen van langdurige aardbevingschade in Groningen ging bij honderden mensen zo moeizaam, dat ze er toenemend moedeloos van werden.¹⁰⁰ Er waren zelfs gedupeerden die de provincie daarom verlieten, na acht jaar strijd over de schade. Het ging om mensen die tussen wal en schip vielen, omdat de overheid had gekozen voor een generieke aanpak. Het systeem, met allerlei verschillende instanties, bood geen oplossing voor zulke speciale gevallen.

De overheid kwam bovendien in een ruziesfeer met de NAM terecht. De NAM was van mening dat er geen 26.000 huizen versterkt zouden hoeven te worden, maar slechts 50.¹⁰¹ Volgens de NAM was de kans op aardbevingen veel

96 'Miljardendeal voor versterking huizen Groningen', *NRC* 6 november 2020; '1,5 miljard extra voor versterking van Groninger bevingsgebied', *Trouw* 7 november 2020; 'De Groningers zijn gefrustreerd over de bestuurlijke spaghetti', *NRC* 7 & 8 november 2020.

97 www.rtvnoord.nl/nieuws/781437/Rutte-Aardbevingschade-naast-toeslagenaffaire-smet-op-premierschap.

98 www.rug.nl/news/2021/01/professionals-aardbevingsproblematiek-over-het-systeem.

99 www.groningsperspectief.nl/eindrapport-gronings-perspectief-fase2.

100 <https://nos.nl/artikel/2367973-toenemende-machteloosheid-in-aardbevingsgebied-groningen.html>.

101 <https://nos.nl/artikel/2379722-nam-wil-50-huizen-versterken-in-plaats-van-26-000-groningers-woest>.

kleiner nu de gaswinning zou worden beëindigd. De ministeries van Economische Zaken en Binnenlandse Zaken zeiden in een reactie dat het kabinet desnoods via de rechter wilde afdwingen dat de NAM alle aardbevingsschade zou vergoeden die gedupeerden bij het bedrijf claimden. Slotsom was dat de NAM in februari 2022 een arbitrageprocedure tegen de staat startte vanwege de kosten die zij moest betalen voor de schade van de gaswinning in Groningen. De NAM betwistte de kosten van de schade- en de versterkingsoperatie.

Het IMG introduceerde in mei 2021 een nieuwe aanpak om kleine en eenvoudige schadegevallen snel te kunnen afhandelen, omdat die te veel tijd in beslag zouden nemen.¹⁰² De nieuwe regeling was alleen bedoeld voor de mensen (200.000 huishoudens) die nooit een claim hadden ingediend of die net een eerste schademelding hadden gedaan. Zij konden een vaste, eenmalige vergoeding van 5000 euro krijgen waarna de schade niet meer verhaald kon worden.

Verder konden huishoudens vanaf 10 januari 2022 intekenen op een rijks-subsidie voor de pakweg 53.000 huishoudens in het 'waardedalingsgebied' in Groningen en een deel van Drenthe. Mensen konden dit geld gebruiken voor het verduurzamen van hun woning, of om het huis anderszins op te knappen. Voorwaarde was dat de huizen minstens zes jaar oud waren en geen deel uitmaakten van het 'versterkingsprogramma' van de Nationaal Coördinator Groningen (de eerder genoemde 26.000 huizen). Daarbij gold in eerste instantie het principe: wie het eerst komt, het eerst maalt. De subsidiepot van 300 miljoen euro was binnen een dag leeg. Tienduizenden mensen visten achter het net. Het loket sloot terwijl buiten nog honderden mensen in de rij stonden te wachten en er tienduizenden mensen online in de wacht stonden.¹⁰³ Bij de loketten ontstond chaos.¹⁰⁴ De net aangetreden staatssecretaris Hans Vijlbrief van Mijnbouw gaf aan te bezien of er meer geld nodig was. Binnen een week deelde hij mee dat het kabinet er 250 miljoen euro extra voor uittrok.¹⁰⁵

Op 6 september 2022 bepaalde het IMG dat de minimale schadevergoeding voor bevingsschade in Groningen 5000 euro werd.¹⁰⁶ Lagere al uitgekeerde schadevergoedingen werden aangevuld tot dat bedrag. De minimale schadevergoeding werd zo voor iedereen gelijk. Ook Groningers die al eerder een schadevergoeding hebben gehad die lager was dan 5000 euro, konden het bedrag laten aanvullen.

In totaal waren op 25 oktober 2022 179.185 meldingen gedaan voor fysieke schade, waarvan 25.183 vaste vergoedingen (zonder taxatie) en waren er

102 <https://nos.nl/artikel/2381108-vaste-eenmalige-vergoeding-van-5000-euro-voor-lichtere-aardbevingsschade#:~:text=Wie%20kiest%20voor%20de%20eenmalige,een%20keer%20kan%20worden%20verhaald.>

103 [https://nos.nl/artikel/2412709-groningers-chaos-bij-subsidieverdeling-onacceptabel.](https://nos.nl/artikel/2412709-groningers-chaos-bij-subsidieverdeling-onacceptabel)

104 'Niet genoeg geld voor iedereen, loketten stromen over', *NRC* 1 januari 2022.

105 'Kabinet voelt zich gedwongen 250 miljoen extra in subsidiepot Groningen te stoppen', *de Volkskrant* 14 januari 2022.

106 [https://nos.nl/artikel/2443542-minimale-vergoeding-bevingschade-groningen-voor-iedereen-5000-euro; www.schadedoormijnbouw.nl/nieuws/aanvullende-vaste-vergoeding-na-afwijzing.](https://nos.nl/artikel/2443542-minimale-vergoeding-bevingschade-groningen-voor-iedereen-5000-euro; www.schadedoormijnbouw.nl/nieuws/aanvullende-vaste-vergoeding-na-afwijzing)

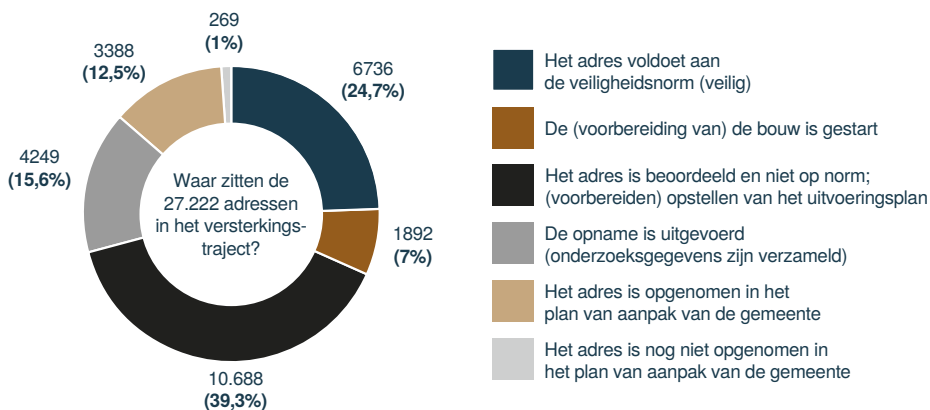
158.296 afgehandeld, waarvan 22.814 vaste vergoeding. In totaal was op dat moment 1536 miljard euro aan schadevergoeding uitgekeerd (1007 miljoen voor fysieke schade (141 miljoen vaste vergoeding), 488 miljoen euro voor waarde-daling en 41 miljoen euro voor immateriële schade).¹⁰⁷ Wie buiten de drie grote regelingen viel voor fysieke en immateriële schade en waardedaling, kon een beroep doen op een kleine regeling voor overige schade (psychische kosten, verzakking van een perceel of vermogensschade die losstaat van eventuele fysieke schade).

De lange duur en de kosten van zowel de schadeafwikkeling als de versterkingsoperatie bleven volop de publieke aandacht trekken. De Rekenkamer noemde in een rapport de uitvoeringskosten van de afhandeling van schade disproportioneel hoog.¹⁰⁸ De Rekenkamer constateerde dat het percentage van de uitvoeringskosten in 2021 74% was, het IMG hield het op 43%. Het Staats-toezicht op de Mijnen constateerde in een rapport dat het tempo van de versterkingsoperatie met een factor 3 omhoog moest om in 2028 de gehele versterkingsoperatie afgerond te hebben.¹⁰⁹ Op 31 oktober 2022 was de stand van de versterkingsoperatie als volgt:¹¹⁰

Figuur 16 Afhandeling versterkingsoperatie Groningen (bron: Nationaal Coördinator Groningen)

6736 adressen voldoen aan de veiligheidsnorm

Dit is 24,7% van alle 27.222 adressen in de versterking



107 www.schadedoormijnbouw.nl/nieuws/2-387-meldingen-voor-fysieke-schade-waarde-daling-en-ims.

108 www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2022/05/18/resultaten-verantwoordings-onderzoek-2021-ministerie-van-economische-zaken-en-klimaat.

109 www.sodm.nl/actueel/nieuws/2022/06/23/versterking-groningse-huizen-moet-drie-keer-zo-snel.

110 www.nationaalcoordinatorgroningen.nl/actueel/nieuws/2022/10/24/resultaten-versterking-30-september-2022.

In het najaar van 2022 boog de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen zich uitgebreid over de vraag hoe de versterkingsoperatie sinds 2015 verlopen was. Voormalig minister Wiebes vertelde in zijn verhoor dat hij de versterkingsoperatie in 2018 stopzette omdat hij wilde laten uitzoeken of met het dichtdraaien van de gaskraan in 2030 veel minder huizen versterkt hoefden te worden en de aandacht beter gericht kon worden op de meest onveilige huizen.¹¹¹ Het gevolg was dat Hans Alders aftrad. En de versnelling die Wiebes en zijn ambtenaren dachten te bereiken, kwam nooit op gang. Van de meest onveilige huizen was in het najaar van 2022 pas 12% versterkt.

Premier Rutte herhaalde tijdens zijn verhoor zijn in 2019 uitgesproken excuses voor de jarenlange gaswinning en de schade die dat veroorzaakt had. Veiligheid had jarenlang niet vooropgestaan bij de overheid. Het kabinet had volstrekt onderschat welke enorme opgave hier lag voor schadeherstel en versterking. Veel Groningers met schade aan hun huizen wisten nog steeds niet waar ze aan toe waren. Rutte vond dat bij de afhandeling van de schade de afgelopen jaren te veel nadruk was komen te liggen op juridische zekerheid hetgeen ten koste was gegaan van de snelheid. De gevolgen van de gaswinning had bij veel Groningers en met name jongeren geleid tot psychisch leed, aldus Rutte.¹¹²

Verzakking huizen kanaal Almelo-De Haandrik

Op last van de provincie Overijssel werd het kanaal Almelo-De Haandrik tussen 2011 en 2016 uitgediept zodat grotere schepen er doorheen konden varen. Al snel na de werkzaamheden meldden de eerste bewoners schade. Een aantal huizen raakte zelfs onbewoonbaar, veel huizen moesten gestut worden. Uit onderzoek bleek volgens de provincie Overijssel dat er meerdere oorzaken waren voor de verzakkingen. Daarbij speelde de veengrond onder de fundering van de huizen een rol. Het veen zou zijn gekrompen als gevolg van de lagere stand van het grondwater. De vraag was alleen in hoeverre die verlaging van het grondwaterpeil te maken had met de werkzaamheden aan het kanaal. Het kon ook een gevolg zijn van de warme zomers.¹¹³

De provincie erkende dat werkzaamheden aan het kanaal soms hadden gezorgd voor versnelling in het optreden van schades. In totaal vierhonderd woningen waren verzakt en hadden schade opgelopen bij het uitdiepen van het kanaal. Na een oorspronkelijke regeling van 2020 breidde de provincie de regeling in 2021 uit.¹¹⁴ Huizen met een zogenoemde zettingsschade, zoals

111 'Het ministerie zag Hans Alders niet zitten', NRC 1 oktober 2022.

112 <https://nos.nl/artikel/2287641-rutte-biedt-driemaal-excuses-aan-voor-wat-groningen-is-aangedaan>; 'Rutte maakt excuses aan Groningers om psychische leed door de gaswinning', AD 13 oktober 2022.

113 <https://nos.nl/artikel/2398548-geen-eenduidige-oorzaak-voor-schade-aan-huizen-bij-kanaal-almelo>.

114 www.destentor.nl/vechtdal/provincie-breedt-schaderegeling-voor-bewoners-kanaal-almelo-de-haandrik-uit-subsidie-voor-herstel-van-fundering~a11b9459/.

verzakking, van meer dan 5000 euro kwamen in aanmerking voor een funderingsonderzoek. Wanneer verbetering van de fundering nodig was, dan stelde de provincie daarvoor subsidie beschikbaar. Andere schade kwam niet in aanmerking omdat die niet werd beïnvloed door de staat van de fundering. Daarnaast ging de provincie het zogenoemde invloedsgebied uitbreiden na aanvullend onderzoek. Gebleken was dat de vervanging van damwanden schade kon hebben veroorzaakt. Daardoor kwamen meer bewoners in aanmerking voor de wettelijke schaderegeling.¹¹⁵

De in juli 2022 aangepaste schaderegeling hanteerde volmondig het uitgangspunt dat als de provincie de veroorzaker van de schade was, de schade vergoed zou worden. Bewoners die voor 16 juni 2020 schade hadden gemeld, konden in aanmerking komen voor deze regeling. De aangepaste regeling kende vier sporen:¹¹⁶

1. Daar waar op basis van de onderzoeken bleek dat een relatie tussen schades en werkzaamheden van de provincie mogelijk was, werd een verband tussen schade en overheidshandelen (en daarmee aansprakelijkheid) aangenomen. In deze gevallen werd alle schade volgens burgerlijk recht vergoed. Dit betekende dat de bewoner een bedrag aan schadevergoeding ontving. Een onafhankelijke schade-expert had de schade beoordeeld en begroot.
2. Daar waar geen causaal verband bestond tussen schade en werkzaamheden werd de eigenaar eveneens in staat gesteld de schade te herstellen. De provincie verstreekte hiervoor een subsidie. De provincie betaalde de subsidie aan de aannemer die de schade zou herstellen. Een onafhankelijke schade-expert had de schade beoordeeld en begroot.
3. Daar waar schade onder de 5000 euro werd berekend, verstreekte de provincie een coulancevergoeding, rechtstreeks aan de eigenaar. Ook hier gold dat een onafhankelijke schade-expert de schade had beoordeeld en begroot.
4. Bij alle panden waar zettingsschade van 5000 euro of meer was vastgesteld, bood de provincie funderingsonderzoek aan, en – indien nodig – 100% subsidie voor funderingsverbetering.

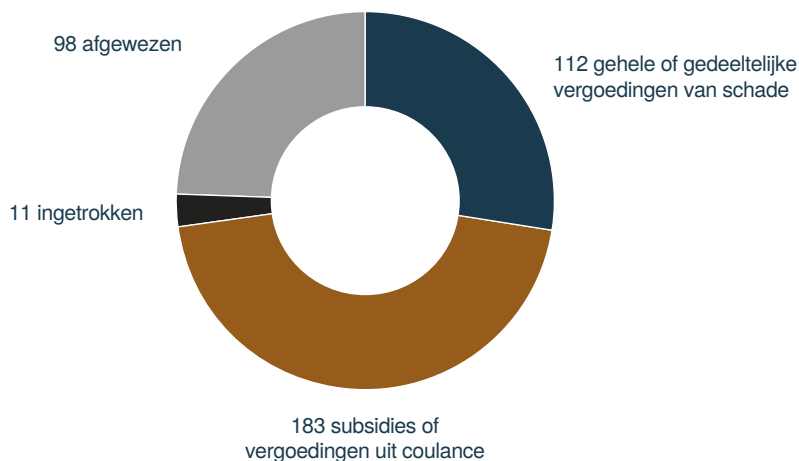
In een brief van 18 mei 2022 aan de Provinciale Staten werd de stand van zaken van de schadeafhandeling gemeld. Er waren 404 schademeldingen binnengekomen. 142 huizen kwamen in aanmerking voor funderingsonderzoek. Bij 153 huizen was funderingsonderzoek niet nodig. Daar kon meteen gestart worden met schadeherstel.

Wat betreft de bij de provincie ingediende schadeclaims was het beeld als volgt:¹¹⁷

115 www.overijssel.nl/onderwerpen/verkeer-vervoer/varen-overijssel/werkzaamheden-aanpak-schades-kanaal-almelo/aanpak-schades-langs-kanaal-almelo-de-haandrik/resultaten-faalmechanisme-onderzoek-uitbreiding/.

116 www.overijssel.nl/onderwerpen/verkeer-vervoer/varen-overijssel/kanaal-almelo-haandrik-werkzh-en-schades/aanpak-schades-langs-kanaal-almelo-de-haandrik/.

117 PS-brief Stand van zaken Kanaal Almelo-De Haandrik (KADH), mei 2022 (notubiz.nl).

Figuur 17 Schadeclaims huizen kanaal Almelo-De Haandrik

In het najaar van 2022 werden nog veel woningen gestut.¹¹⁸ Er waren scheuren in de muur, losse gevels en verzakte vloeren. Met die huizen was nog niets gebeurd omdat de schadebedragen veel hoger lagen dan de schadevergoedingen of de verstrekte subsidies. De afwikkeling van de schade wekte veel ontevredenheid bij de bewoners. Die richtte zich vooral op de onafhankelijkheid van het schadeproces. Bewoners waren radeloos omdat de provincie zelf per woning mocht bepalen of iemand schade vergoed kreeg. Het was de provincie zelf – die de schade veroorzaakt had – die ingediende bezwaren afwikkelde. Een gang naar de rechter zou voor de bewoners nogal kostbaar zijn, waarbij zij bovendien het gevaar lopen de kosten van de provincie te moeten dragen als zij zouden verliezen.

De gehele gang van zaken heeft in 2022 geleid tot Kamervragen aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat. In maart 2022 antwoordde de minister voor zichzelf geen rol weggelegd te zien bij de afhandeling van de schade aan de huizen.¹¹⁹ Op 3 oktober 2022 werden opnieuw vragen gesteld over de lange duur van de afhandeling en de wijze waarop klachten door de provincie afgehandeld werden. Gevraagd werd om het bewijsvermoeden toe te passen en een vergoeding van de immateriële schade te regelen.¹²⁰

118 <https://pointer.kro-ncrv.nl/kanaaldrama>.

119 Aanhangsel Handelingen II 2021/22, nr. 2227.

120 TK2022Z18380.

Rampen en calamiteiten	Jaar	Doelgroep	Type schade	Hoogte uitkering	Restitutie	Compensatie	Erkenning en genoegdoening
Stichting Rampenfonds Aardbeving Limburg	1992	Benadeelden van aardbevingen 1992	Materieel	Uiteenlopend. Maxima aan de verschillende soorten van schade	ja	deels	ja
Martinair-regeling Faro-ramp 1992	1992	Slachtoffers van de Faro-ramp	Materieel en immaterieel	Sinds 2020 heeft de overheid 20% bijgedragen van de schade voor zover eisers nog geen vergoeding van Martinair hadden ontvangen. Martinair keerde maximaal f 250.000 voor personenschade en maximaal f 1700 voor bagageschade uit	n.v.t.	ja	nee
Regelingen Stichting Watersnood Particulieren	1993 en 1995	Benadeelden van zoetwateroverstromingen 1993, 1995 en 2021	Materieel	Uiteenlopend. Maxima aan de verschillende soorten van schade	ja	ja	ja
Wet Tegemoetkoming Schade bij Rampen en Zware Ongevallen	1996						
Regeling tegemoetkoming waterschade in Limburg en het onbedijkte gebied lang de Maas in Noord-Brabant	2021						
Uitkeringsregeling Hulpfonds Gedupeerden Bijlmerramp	2000	Mensen die als gevolg van de Bijlmerramp (1992) in een vicieuze cirkel van financiële en psychosociale problemen terecht zijn gekomen	Materieel en immaterieel	a. een eenmalige forfaitaire tegemoetkoming van f 4000 b. een eenmalige aanvullende tegemoetkoming tot maximaal f 21.000	n.v.t.	ja	deels

Rampen en calamiteiten	Jaar	Doelgroep	Type schade	Hoogte uitkering	Restitutie	Compensatie	Erkenning en genoegdoening
Uitkeringsregeling Fonds Slachtoffers Legionella-epidemie	2000	Bezoekers van de West-Friese Florate Bovenkarspel in de periode 19-28 februari 1999 of zij die toen op professionele of vrijwillige basis werkzaam waren. Aanmerkelijk is dat zij hierdoor besmet zijn geraakt met legionella en een longontsteking hebben doorgeemaakt	Immaterieel	Eenmalige forfaitaire tegemoetkoming van f 4000 en aanvullend f 4000 als iemand in het ziekenhuis opgenomen is. Als iemand overleden is, wordt f 10.000 uitgekeerd aan een nabestaande	n.v.t.	ja	nee
Regeling tegemoetkoming financiële gevolgen in verband met functionele invaliditeit vuurwerkcramp Enschede 2000	2002	Een nog in leven zijnde natuurlijke persoon die op het moment van de ramp of de onmiddellijke nasleep daarvan in het rampgebied in Enschede aanwezig en/of woonachtig was en als direct gevolg van de ramp blijvend letsel heeft opgelopen	Materieel en immaterieel	Een financiële bijdrage vanwege de financiële gevolgen van de ramp. Daarnaast tegemoetkoming bij blijvend lichamelijk en psychisch letsel. Op basis van een te bepalen percentage functionele invaliditeit is een percentage van de vaste som van € 120.000 uitgekeerd	n.v.t.	ja	deels
Regeling tegemoetkoming financiële gevolgen in verband met functionele invaliditeit nieuwjaarsbrand Volendam I en II	2003 en 2004	Getroffenen van de nieuwjaarsbrand in Volendam hebben gemaakte kosten en toekomstige nadelige financiële gevolgen, door blijvend lichamelijk en/of psychisch letsel	Materieel en immaterieel	Bij functionele invaliditeit een percentage van de vaste som van € 150.000. Tegemoetkoming in andere kosten bedraagt ten hoogste € 20.000	n.v.t.	ja	deels

Rampen en calamiteiten	Jaar	Doelgroep	Type schade	Hoogte uitkering	Restitutie	Compensatie	Erkenning en genoegdoening
Schaderegeling Stichting Calamiteitenfonds Mijn(water)-schade Limburg	2015 en 2022	Inwoners van de voormalige mijnstrekken in Limburg die schade aan hun woning hebben door beweging van de bodem die veroorzaakt is door mijnbouwactiviteiten. Die schade is bijvoorbeeld zichtbaar door scheurvorming of verzakkingen. Ook het geleidelijk vollopen van de mijnen met mijnwater sinds het staken van het oppompen van dat mijnwater in 1994 kan leiden tot schade	Materieel	Tegemoetkoming in kosten. Definitieve schaderegeling nog te bepalen door Minister van EZK	ja	ja	deels
Politiefonds schietpartij Alphen aan den Rijn 2011	2020	Mensen of ondernemingen die bij het schietincident betrokken raakten. Zij verloren een naaste, liepen zelf letsel op of ondervonden materiële of financiële schade	Materieel en immaterieel	Elke claim wordt beoordeeld. De uitkering varieert van € 10.000 tot € 140.000 ¹²¹	ja	ja	deels
Beleidsregel tegemoetkoming Q-koorts	2019	Een Q-koortspatiënt met chronische Q-koorts, QVS of een met QVS vergelijkbaar ziektebeeld, of voor de nabestaanden van patiënten die zijn overleden aan chronische Q-koorts	Immaterieel	Eenmalige financiële bijdrage van € 15.000 bij een toegewezen aanvraag	n.v.t.	ja	nee

121 Haarlems Dagblad 21 november 2020.

Rampen en calamiteiten	Jaar	Doelgroep	Type schade	Hoogte uitkering	Restitutie	Compensatie	Erkenning en genoegdoening
Besluit Mijnbouwschade Groningen/Tijdelijke wet Groningen	2019, 2020 en 2021	120.000 mensen in Groningen en Drenthe die getroffen werden door aardbevingschade	Materieel	De materiële schade moet bepaald worden, tenzij men kiest voor een vaste, eenmalige vergoeding van € 5000. Ook geld voor het opknappen en verduurzamen van woningen (maximaal € 17.000) ¹²²	deels	deels	nee
Smartengeldregeling Mijnbouwschade Groningen	2019 en 2020		Immaterieel	Immateriële schadevergoeding tussen € 1500-5000. ¹²³ Ook kinderen komen in aanmerking ¹²⁴			
Subsidie Verduurzaming en Verbetering Groningen	2022	53.000 huishoudens in het Waardedalingsgebied	Materieel	€ 10.000			
Regeling aanpak schades kanaal Almelo-De Haandrik	2020, 2021 en 2022	Bewoners aan het kanaal die verzaking aan hun huis hebben	Materieel	Bedrag hangt af van soort schade	deels	deels	nee

122 Huiseigenaren die al een versterkingsadvies hadden ontvangen voor hun woning konden de uitvoering daarvan gewoon laten doorgaan en kregen een vergoeding van 7000 euro voor verduurzaming. Wie zijn huis liever opnieuw liet beoordelen volgens de nieuwste inzichten, kreeg daar de ruimte toe en ontving 30.000 euro. Daarvan was 17.000 euro bedoeld voor het zelf opknappen en verduurzamen van de woning. Ook wie nog wachtte op een advies, kon 17.000 euro tegemoetzien voor hetzelfde doel. Mensen in het gebied dat buiten de versterking viel, kregen 10.000 euro subsidie voor de verduurzaming van hun huis.

123 'Smartengeld tot 5.000 euro voor Groningers in 2021', NRC 26 augustus 2020.

124 <https://dvh.nl/groningen/Kinderen-krijgen-psychisch-bevingsleed-vergoed-26274051.html>.

4.3 GEVAARLIJKE ARBEIDS- EN LEEFOMSTANDIGHEDEN

Bij de regelingen vanwege gevaarlijke arbeids- en leefomstandigheden ging het om uiteenlopende situaties waardoor materiële en immateriële schade opgetreden was.¹²⁵ Veilige en gezonde arbeidsomstandigheden zijn belangrijke voorwaarden voor het gezond en veilig kunnen werken van werknemers. Medewerkers zouden hun werk zonder lichamelijke of geestelijke problemen moeten kunnen uitvoeren. De Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) heeft sinds 1980 richting gegeven aan het beleid en de arbeidsomstandigheden die voldoen aan deze voorwaarde.

In de laatste 25 jaar werden in toenemende mate specifieke smartengeldregelingen gemaakt voor situaties waarin een bedrijfssector en de overheid in hun zorgplicht voor werknemers tekortgeschoten waren. Hierdoor hadden werknemers aan bepaalde risico's en gevaren blootgestaan. Dit leidde na verloop van tijd tot negatieve gevolgen voor de gezondheid van (ex-)werknemers en omstanders, en hun functioneren in de samenleving. De meeste regelingen kwamen na de nodige strijd tot stand. De schade die vergoed werd, bestond voornamelijk uit de kosten van medische behandelingen van (ex-)werknemers en gederfde levensvreugde van henzelf en hun gezinsleden en nabestaanden.

In de afgelopen jaren zijn eveneens regelingen tot stand gekomen vanwege gevaarlijke leefomstandigheden.

Silicose

Tot lang na de mijnsluiting overleden oud-mijnwerkers aan silicose.¹²⁶ Het Actiecomitee Ereschuld Mijnwerkers voerde actie om slachtoffers en nabestaanden een eenmalige uitkering te geven. In 1984 portretteerde het programma Van Gewest tot Gewest een groepje oud-mijnwerkers die in ernstige mate lijden aan silicose en aan een zuurstoffles gekluisterd zitten. Dit maakte veel indruk. Het Actiecomitee vond gehoor bij de politiek.

125 Voor de goede orde: in dit overzicht gaat het niet om door de overheid getroffen regelingen voor groepen ondernemers in verband met gewijzigde slechtere ondernemersomstandigheden. Zo vond compensatie van nadeel of schade plaats voor de kokkelvissers op de Waddenzee (2005), boeren in de buurt van Chemie Pack (2011), de binnenvissers op het IJsselmeer (2014), ondernemers vanwege de coronacrisis (2020). De overheid is doorgaans terughoudend bij dit type regelingen vanwege het risico op precedentwerking op andere sectoren en beleidsdossiers. In een begeleidende brief van staatssecretaris Sharon Dijksma van Economische Zaken bij de regeling voor de binnenvissers op het IJsselmeer schrijft zij op 13 juni 2014 (Kamerstukken II 2013/14, 29664, nr. 120) 'dat de overheid geen bedrijven moet uitkopen of de financiële gevolgen van slechte ondernemersomstandigheden voor haar rekening zou moeten nemen. Dat zou een verkeerd gebruik van overheidsmiddelen zijn'.

126 <https://anderetijden.nl/aflevering/18/Glorie-en-verdriet-in-de-Mijnstreek>.

Figuur 18 Silicose (bron: mens-en-gezondheid.infonu.nl)

Uiteindelijk kregen in 1994 1775 oud-mijnwerkers recht op een eenmalige schadevergoeding. De Stichting Silicose Oud-Mijnwerkers voerde de regeling uit. Een groep van 269 oud-mijnwerkers, bij wie de beroepsziekte silicose in het verleden was erkend en die daarvoor op grond van de geldende wetgeving reeds een uitkering en een afkopsom hadden ontvangen, maar die eerder door het ministerie van SZW van de regeling waren uitgesloten, kreeg alsnog via allerlei fondsen een lager bedrag toegekend. Daarmee werd voor hen een ereschuld door de overheid ingelost.¹²⁷

Dienstongevallen politie

De minister van Binnenlandse Zaken en de politiebonden maakten op 24 februari 1997 een afspraak over de verantwoordelijkheid van de werkgever voor het financiële risico bij een dienstongeval of beroepsziekte. Als dit geleid had tot overlijden of invaliditeit van de ambtenaar, ontstond recht op smartengeld. In het overleg van het ministerie van Justitie en Veiligheid met de politiebonden werden de laatste jaren allerlei knelpunten in het stelsel van beroepsziekten, beroepsincidenten en dienstongevallen genoemd. In de tweede helft van 2019 vond een evaluatie plaats. Zo'n achthonderd (oud-)medewerkers en andere betrokkenen zoals medisch specialisten werd naar hun ervaring gevraagd. Uit de evaluatie bleek dat het stelsel vooral gericht was op de formele erkenning

127 www.demijnen.nl/actueel/artikel/de-nederlandse-mijnondernemingen-en-het-silicose-vraagstuk.

van de beroepsziekte of het beroepsincident, het vaststellen van aanspraken en de procedures die daarmee samenhangen.¹²⁸ De focus van het stelsel was minder gericht op zorg en ondersteuning. Politie mensen gaven aan hierdoor de aandacht van hun leiding te missen. Op basis van de evaluatie besloot de politieleiding om het stelsel eenvoudiger te maken, minder druk op de medewerker te leggen en tempo aan te brengen in de afhandeling en de re-integratie bij de politie. In 2020 werden op basis van een evaluatie de contouren geschetst voor een verbeterd stelsel van beroepsziekten, beroepsincidenten en dienstongevallen.¹²⁹ Het nieuwe stelsel werd in 2021 uitgewerkt vanuit zes belevingsfasen van een politiemans.¹³⁰ De beleving wordt bepaald door de situatie waarin men zich bevindt. De zes belevingsfasen zijn verdeeld over drie stadia: het preventieve stadium ('ik ben aan het werk' en 'ik heb een incident meegemaakt'), het herstel- en re-integratiestadium ('ik heb klachten', 'ik ben uitgevallen' en 'ik re-integreer') en het eindsituatiestadium ('ik ben niet of niet volledig belastbaar voor het werk bij de politie' of 'ik ben weer volledig aan het werk').

Geluidsoverlast luchtvaartterrein Maastricht

Op 25 oktober 1994 werd in een Aanwijzingsbesluit het luchtvaartterrein Maastricht, gelegen in de gemeente Beek in de provincie Limburg, ten behoeve van de N.V. Luchthaven Maastricht aangewezen. Daarmee werd de basis gelegd voor de aanleg van de Oostwestbaan. Ook de geluidszones werden daardoor bepaald.

In 2000 werd naast de algemene nadeelcompensatie- en schaderegeling een 'passende regeling' getroffen. Aanleiding hiervoor vormde de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 8 januari 1998, die overwoog dat 'een passende regeling moest worden getroffen ter compensatie van het sinds 1978 ontbreken van een zonering voor de Noord-Zuidbaan, hoewel de wetgever daartoe de plicht had'. De aanwijzing van de Afdeling zag op het compenseren van onevenredig nadeel dat was veroorzaakt door het niet-tijdig zoneren van het luchtvaartterrein. Om de inwoners die binnen die geluidszones vielen te compenseren, werd in 2000 een eenmalige vergoeding verstrekt. Deze was gebaseerd op het Interim-aanwijzingsbesluit luchtvaartterrein Maastricht.¹³¹

128 Kamerstukken II 2019/20, 29628, nr. 945.

129 Kamerstukken II 2019/20, 29628, nr. 945.

130 Kamerstukken II 2020/21, 29628, nr. 1008.

131 Besluit tot wijziging van de aanwijzing van het luchtvaartterrein Maastricht, alsmede vaststelling van geluidszones (Interim-aanwijzingsbesluit luchtvaartterrein Maastricht) (*Stcrt.* 2000, 90).

Mesothelioom en asbestose

In 1993 werd het gebruik van asbest verboden. Ziekten als mesothelioom (asbestkanker) en asbestose kenden een zeer lange latentietijd: in het eerste geval kon het twintig tot vijftig jaar duren voordat de ziekte zich openbaarde. Een kwaadaardig mesothelioom is een tumor van het longvlies, het buikvlies of het hartvlies. Dit leidde in het gros van de gevallen binnen een jaar tot overlijden. Asbestose is een aandoening die zich kenmerkt door verbindweefseling (longfibrose) van de long. Dit zou kunnen leiden tot invaliditeit en zelfs tot de dood.

De tegemoetkoming van de overheid zoals die in 2007 tot stand kwam, moest worden gezien als een uiting van maatschappelijke betrokkenheid bij het leed van de slachtoffers. Het was geen vervanging voor schadevergoeding door de partij die de ziekte had veroorzaakt. Waar mogelijk werd de verstrekte tegemoetkoming verhaald op aansprakelijk te stellen partijen. Als slachtoffers hun vordering niet meer konden verhalen op de werkgever vanwege verjaring, faillissement of onvindbaarheid van de werkgever, bleef het bij uitsluitend een tegemoetkoming van de overheid. De meeste slachtoffers zagen de tegemoetkoming dan niet als een erkenning van wat hun is overkomen.

In eerste instantie hadden alleen mensen met mesothelioom recht op een financiële tegemoetkoming. Die regeling werd in 2014 uitgebreid voor asbestose-slachtoffers.¹³² Voor de hoogte van de vergoedingen bestonden normbedragen.

Het Instituut Asbestslachtoffers (IAS) gaf advies aan de Sociale Verzekeringsbank over een tegemoetkoming van de overheid en bemiddelde tussen slachtoffer en (ex-)werkgever over een volledige schadevergoeding. Het belangrijkste doel van het IAS was om procedures te versnellen door slachtoffers bij leven erkenning te geven en mensen niet telkens weer te confronteren met de juridische nasleep.

DES-preparaten

Vanaf midden jaren zeventig werd meer algemeen bekend en onderkend dat gebruik van DES-preparaten tijdens de zwangerschap leidde tot lichamelijke aandoeningen van verschillende aard en ernst, zowel bij vrouwen en mannen geboren uit moeders die DES gebruikten als bij de moeders zelf. De aandoeningen varieerden van verminderde vruchtbaarheid tot kanker. In 1986 spande enkele DES-dochters een rechtszaak aan tegen farmaceutische bedrijven. In overleg met de stichting DES Centrum, als belangenbehartiger van de DES-moeders, -dochters en -zonen, en de farmaceutische bedrijven en verzekeraars kwam in 2006 een financiële regeling op basis van een Vaststellings-

132 Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 21 maart 2014, nr. 2014-0000018380, tot het opnieuw vaststellen van de Regeling tegemoetkoming asbestslachtoffers teneinde deze uit te breiden met Asbestose (Regeling tegemoetkoming asbestslachtoffers 2014) (*Stcrt.* 2014, 8920).

overeenkomst tot stand.¹³³ De farmaceutische bedrijven en verzekeraars storten 38 miljoen euro in een fonds (DES-fonds). Deze middelen werden bestemd voor het doen van uitkeringen. Die uitkeringen waren een tegemoetkoming in kosten, verlies van arbeidsvermogen en smartengeld. In de Vaststellingsovereenkomst werden de hoogten van de tegemoetkomingen voor de verschillende DES-aandoeningen opgenomen. De Wet collectieve afwikkeling massaschade van 2005 (WCAM) maakte het mogelijk om een civielrechtelijke regeling te realiseren die door de rechter van toepassing werd verklaard op alle DES-betrokkenen met bepaalde aandoeningen.

In 2013 kwamen de farmaceutische bedrijven, hun verzekeraars, het DES-fonds en het DES Centrum een tweede civielrechtelijke regeling overeen voor een 'collectieve partiële afwikkeling van schade die mogelijk verband houdt met DES-gebruik tijdens zwangerschap en die bestaat in financiële gevolgen van handicaps die mogelijk voortvloeien uit een te vroege geboorte'. De tweede regeling voor te vroeg geboren kinderen van DES-dochters, ook wel genoemd de DES-vroeggeboorteregeling, ging in 2015 in.¹³⁴

Chroom-6 Defensie

Verwerkt in verf voorkomt chroom-6 dat materialen worden aangetast (corroderen). Daarom werd het in het verleden vaak gebruikt om vastgoed en munitie te beschermen. Het metaal vormde echter een gezondheidsrisico. In 2014 ontstond onrust bij (oud-)medewerkers van de Positioned Organizational Materiel Storage (POMS)-locaties van het ministerie van Defensie. Een door een oud-medewerker ingediende claim voor letselschade kreeg veel aandacht in de media. Hierdoor vernamen (oud-)medewerkers over de mogelijk schadelijke effecten van chroom-6-houdende verf, een product waarmee (ook) op de POMS-locaties werd gewerkt. Daarnaast maakten (oud-)medewerkers van de POMS-locaties melding van het feit dat opvallend veel collega's op relatief jonge leeftijd waren overleden en lieten verscheidene (oud-)medewerkers die met chroom-6-houdende verf hadden gewerkt, weten dat zij gezondheidsklachten hadden die zij toeschreven aan de blootstelling aan chroom-6. Minister Jeanine Hennis-Plasschaert van Defensie besloot daarop een onderzoek te laten uitvoeren. Het ministerie van Defensie maakte in 2015, vooruitlopend op de uitkomsten van het RIVM-onderzoek, reeds de zogeheten Tijdelijke regeling tegemoetkoming en ondersteuning slachtoffers blootstelling chroom VI houdende stoffen defensie (Tijdelijke Coulangeregeling) bekend.

133 <https://descentrum.nl/pathtoimg.php?id=75>.

134 www.desfondsvroeggeboorte.nl.

Figuur 19 Blootstelling Defensiepersoneel aan chroom-6 (bron: afmp.nl)

Het RIVM stelde in 2018 vast dat Defensie de zorgplicht had geschonden. Medewerkers van Defensie die op POMS-locaties zonder beschermingsmaatregelen met chroom-6 of met chroom-6-houdende verf hadden gewerkt, werden daarvan ziek. Het RIVM-onderzoek had uitsluitend betrekking op mensen die gewerkt hadden op de vijf NAVO-depots voor opslag en onderhoud van Amerikaanse voertuigen.

De definitieve coulanceregeling kwam in 2018 tot stand na afspraken van Defensie met de vakbonden. (Voormalige) medewerkers van Defensie (burger/militair, ook dienstplichtig) konden onder voorwaarden aanspraak maken op een coulanceregeling die aan te vragen was bij het ABP.¹³⁵ De werknemer moest aantonen dat zijn ziekte met een zekere mate van waarschijnlijkheid in verband kon worden gebracht met chroom-6, dat hij aan chroom-6 was blootgesteld tijdens zijn werk en dat de zorgplicht geschonden was. Er werd een onderscheid gemaakt tussen 'directe blootstelling', 'aannemelijke achtergrondblootstelling' en 'mogelijk incidentele blootstelling'. De regeling gold voor in de regeling specifiek benoemde functies bij de onderhoudsbedrijven en -eenheden van de verschillende defensieonderdelen. Het ging onder meer om monteurs, schilders, gritstralers, ontroesters, verfspuiters, lassers, herstellende van wapensystemen en frezers/draaiers.

In de regeling stond dat door het aanvaarden van een tegemoetkoming of voorziening op grond van deze regeling de werknemer geen afstand deed van een lopende of een toekomstige aansprakelijkstelling. Daarnaast werd geformuleerd dat een tegemoetkoming of voorziening uit hoofde van deze regeling geen erkenning was van aansprakelijkheid door de Staat der Nederlanden. Letselschadeadvocaten namen het Defensie kwalijk dat het zo lang geduurd had, waardoor mensen inmiddels overleden waren en nabestaanden niet konden

135 Regeling van de Staatssecretaris van Defensie tot een uitkering in verband met blootstelling aan chroom-6 (*Stcrt.* 2018, 31510). www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/chroomverf/coulanceregeling-chroom-6.

claimen. Daarnaast werden de schadebedragen voor de lagere categorieën als te laag beoordeeld.¹³⁶

Sommige slachtoffers voelden zich ‘afgescheept met een flutbedrag’.¹³⁷ Dit kwam bijvoorbeeld doordat aandoeningen niet vermeld werden op de lijst van het RIVM. De regeling gold bovendien niet voor mensen met bijvoorbeeld blaas- of slokdarmkanker of afbrokkelende tanden, omdat het RIVM geen oorzakelijk verband legde. Afwijzing volgde ook als de functie van de (oud-)medewerker niet viel onder de groep directe of aannemelijke achtergrondblootstelling of doordat de functie korter dan een jaar was uitgeoefend.

Aanvullend onderzoek van het RIVM, dat zich baseerde op informatie van 1573 (oud-)medewerkers op 229 locaties, maakte in mei 2021 duidelijk dat het Defensiepersoneel op veel meer plekken blootgesteld was geweest aan chroom-6. Volgens het onderzoek kon blootstelling onder meer longkanker en longproblemen veroorzaken. De legerleiding liet met name in de jaren zeventig en tachtig na hen voldoende te beschermen. Vanaf de jaren negentig werd de situatie beter, hoewel niet overal. Staatssecretaris Barbara Visser van Defensie bood op 31 mei 2021 net zoals zij dat al in 2018 gedaan had haar excuses aan. De compensatieregeling werd uitgebreid naar alle medewerkers op alle Defensielocaties die in aanraking met chroom-6 waren gekomen. ‘Als erkenning voor het niet nakomen van onze zorgplicht als werkgever.’¹³⁸

In totaal hadden op 3 december 2021 511 (oud-)medewerkers en nabestaanden een uitkering ontvangen op grond van de Tijdelijke Coulanceregeling en/of van de Coulanceregeling.¹³⁹ Er waren 929 aanvragen ingediend en afgehandeld.

Chroom-6 Tilburg

Tussen 2004 en 2012 werkten ruim achthonderd mensen met een uitkering bij tROM op het terrein van NS/NedTrain in Tilburg. Het ging om een gemeentelijk re-integratieproject om werkervaring op te doen. De deelnemers restaureerden er museumtreinen voor het Spoorwegmuseum. Zij hadden gezondheidsklachten gekregen. Een onderzoekscommissie onder leiding van oud-burgermeester Peter van der Velden deed onderzoek naar de gang van zaken. Uit het rapport bleek dat de deelnemers van 2004 tot en met 2010 in aanraking kwamen met chroom-6.¹⁴⁰ De gemeente Tilburg, NS/NedTrain en het Spoorwegmuseum hadden hun verantwoordelijkheden verwaarloosd. De NS deelde vitale informatie niet en de gemeente Tilburg schoot tekort in haar zorgplicht. Zij hadden de schadelijke blootstelling aan chroom-6 kunnen en moeten voorkomen, aldus de commissie.

136 Kamerstukken II 2018/19, 35000-X, nr. 71.

137 ‘Personeel langer en vaker blootgesteld aan chroom-6’, *NRC* 1 juni 2021.

138 <https://nos.nl/artikel/2382997-defensiepersoneel-jarenlang-op-veel-meer-plekken-blootgesteld-aan-chroom-6-verf>.

139 Aanhangsel Handelingen II 2021/22, nr. 1048.

140 www.onderzoekscommissiechroom6.nl/informatiepuntchroom6.nl/nieuws/2021/05/resultaten-laatste-rivm-onderzoek-chroom-6-bekend.

In een reactie op het rapport erkenden de gemeente Tilburg, de Nederlandse Spoorwegen en het Spoorwegmuseum dat er onnodig leed was veroorzaakt en dat zij daarvoor verantwoordelijkheid droegen.¹⁴¹ Daarom stelden zij begin 2019 een schaderegeling op die als een tegemoetkoming geformuleerd werd. Een onafhankelijke commissie die de regeling uitvoerde, stond onder leiding van Jacobine Geel. Deze probeerde met de claims 'zorgvuldig, maar zo ruimhartig mogelijk om te gaan'.¹⁴² Eind 2019 was aan een kleine zevenhonderd mensen de eenmalige tegemoetkoming van 7000 euro toegekend. Voor de groep direct betrokkenen ging het om een netto-netto-bedrag, dat wil zeggen het bedrag werd niet belast en was niet van invloed op allerlei aanvullende inkomensregelingen. Op de regeling voor een tegemoetkoming voor immateriële schade wegens gezondheidsklachten hadden eind 2019 54 mensen een beroep gedaan.

Figuur 20 Slachtoffers chroom-6 tijdens een hoorzitting (bron: bd.nl)



De gemeente Tilburg zegde toe een gedenkteken te zullen realiseren voor de slachtoffers van de chroom-6-affaire. In een enquête had twee derde van de ondervraagde betrokkenen aangegeven hieraan behoefte te hebben. Een informatiepunt chroom-6, dat belegd werd bij het Centrum Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel (CAOP), was het loket voor de nazorg rondom chroom-6 geworden.

Het Openbaar Ministerie (OM) besloot in maart 2021 de gemeente Tilburg en de NS voor hun rol bij misstanden rond een werklozenproject te vervolgen, hoewel een deel van de zaken was verjaard. Het OM stelde dat de gemeente Tilburg en de NS onvoldoende voor de veiligheid en gezondheid van de werknemers hebben gezorgd. Ze werden verdacht van het overtreden van de Arbeidsomstandighedenwet en de Wet milieubeheer. Voor een aantal slachtoffers van

141 'Alle slachtoffers van chroom-6 in Tilburg krijgen 7000 euro', *Trouw* 6 februari 2019.

142 www.bd.nl/tilburg-e-o/schade-voor-slachtoffers-chroom-6-soms-moeten-we-weigeren-hoe-triest-dat-ook-voelt-a1617a9c/?referrer=https%3A%2F%2Fgoogle.com%2F.

het Tilburgse drama was de stap van het OM belangrijk. Zij hadden altijd benadrukt dat betrokkenen gestraft moesten worden. Tevergeefs riepen deze slachtoffers de gemeente eerder op om 'de verantwoordelijken' (bestuurders, maar ook leidinggevenden op de werkvloer) uit hun functie te zetten. Dat het OM geen natuurlijke personen zou vervolgen, zou mogelijk een teleurstelling zijn. Volgens een OM-woordvoester gaf het onderzoek daar geen aanleiding toe.¹⁴³

In een civiele procedure tegen NedTrain (voorheen NS Materieel) eiste een groep slachtoffers 8000 euro per persoon voor onder meer aantasting van hun gebit en vergoeding van buitengerechtelijke kosten.¹⁴⁴ Verder stelden veel betrokkenen individueel en groepsgewijs de gemeente, NedTrain en het Spoorwegmuseum aansprakelijk voor gezondheidsschade. Die zou door verzekeraars moeten worden uitgekeerd. Al deze claims werden in handen gegeven van een letschelschadebureau. De rechter bepaalde op 22 september 2021 dat NedTrain verantwoordelijk was voor de opgelopen gezondheidsschade.¹⁴⁵ De Hoge Raad deed vervolgens op 3 december 2021 de uitspraak dat de staat aansprakelijk bleef voor geleden en nog te lijden materiële en immateriële schade vanwege chroom-6.¹⁴⁶ Er was volgens de Hoge Raad een direct causaal verband tussen de gepleegde werkzaamheden en de gezondheidsklachten.

Schildersziekte

Door schilders gebruikte oplosmiddelen hebben een effect op hun centraal zenuwstelsel als zij er langdurig aan blootgesteld worden. Schildersziekten zijn Organisch Psychosyndroom door Solventen (OPS) en chronische encefalopathie (CSE). Werkgevers en verzekeraars hielden de boot jarenlang af en de overheid had geen werkgeversaansprakelijkheid. Het aansprakelijk stellen van de werkgever door betrokkenen was zeer lastig. Vaak bestonden de werkgevers niet meer. Procedures waren zeer kostbaar en zouden vele jaren duren voor betrokkenen. Het verhalen van de schade was een heilloze weg gebleken. Ondertussen waren er veel schrijnende gevallen.

De Stichting OPS ijverde ruim vijftien jaar voor een regeling zoals die gold voor slachtoffers van asbest. De Stichting OPS was in 2020 blij en opgelucht dat er een oplossing was gekomen in de vorm van een financiële genoegdoening.¹⁴⁷ Ruim vijfhonderd werknemers met OPS konden per 1 maart 2020 een beroep doen op een financiële tegemoetkoming. De regeling werd afgeleid van de regeling voor asbestslachtoffers. Essentieel was dat de regeling als een voorschotregeling opgezet was. Wanneer bemiddeling tussen werkgever en werknemer niet zou lukken, zou het voorschot een tegemoetkoming worden.

143 'Tilburg en NS vervolgd voor chroom-6-drama', *AD* 4 maart 2021.

144 'Slachtoffers chroom-6 willen ook leidinggevenden voor de rechter slepen', *AD* 29 juli 2021.

145 www.drost.nl/dossier/dossier-chroom6/nedtrain-aansprakelijk-voor-blootstelling-aan-chroom-6/.

146 <https://platformpersonenschade.verzekeraars.nl/hr-ministerie-van-defensie-aansprakelijk-voor-schade-door-blootstelling-aan-chroom-6-art-81-ro/>.

147 <https://ops-loket.nl/persbericht>.

Beroepsziekten

Jaarlijks sterven er ongeveer 4100 mensen als gevolg van een beroepsziekte. Van hen overlijden de meesten, ruim 3000, omdat zij onvoldoende beschermd hebben gewerkt met gevaarlijke stoffen. De gang naar de rechter was meestal ingewikkeld, omdat beroepsziekten zich vaak pas na jaren openbaren.

Figuur 21 Werken met gevaarlijke stoffen (bron: ser.nl)



De commissie-Heerts werd na de affaires rondom chroom-6 ingesteld om de schadeafhandeling bij beroepsziekten te vergemakkelijken. In haar eindrapport *Stof tot nadenken* adviseerde de commissie om procedures te verbeteren en te zorgen voor betere preventie en meer erkenning van mensen die ziek worden als gevolg van werken met gevaarlijke stoffen.¹⁴⁸ Voor een goede infrastructuur voor kennis, diagnose en behandeling van beroepsziekten zou er een landelijk expertisecentrum voor stoffengerelateerde beroepsziekten (LEC-SB) moeten komen. Het centrum zou een lijst van ernstige stoffengerelateerde beroepsziekten moeten maken. De commissie adviseerde daarenboven om slachtoffers een tegemoetkoming uit te betalen, omdat voor hen het aanklagen van de vroegere werkgever een kostbare en langdurige aangelegenheid was.

Staatssecretaris Tamara van Ark van Volksgezondheid, Welzijn en Sport nam het eindrapport in mei 2020 samen met de voorzitters van de werkgevers- en werknemersorganisaties in ontvangst.¹⁴⁹ Het totale pakket aan maatregelen werd door het kabinet overgenomen. In voortgangsrapportages werd de Tweede Kamer geïnformeerd over de implementatie.¹⁵⁰ De toekenningen van de

148 www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/05/14/rapport-commissie-vsab.

149 www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/05/14/rapport-commissie-vsab.

150 Kamerstukken II 2019/20, 25883, nr. 385; Kamerstukken II 2021/22, 25883, nr. 423, nr. 429 en nr. 442.

tegemoetkoming vinden vanaf 1 januari 2023 plaats. De uitvoering van de regeling gebeurt door de SVB in samenwerking met het IAS en experts die worden aangedragen door het LEC-SB en een deskundigenpanel.¹⁵¹

In eerste instantie kwamen drie kwalen voor de regeling in aanmerking: allergische astma, longkanker door werk met asbest en schildersziekte. De lijst wordt de komende jaren langer als de overheid ook andere ziekten als beroepsziekte erkent. Minister Karien van Gennip van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zei in juni 2022 bij de presentatie van de tegemoetkomingsregeling dat de regeling voor slachtoffers een korte en snelle route naar erkenning van hun beroepsziekte bood.

‘Deze tegemoetkoming biedt financiële steun, maar vaak net zo belangrijk: erkenning. Het is zeer schrijnend dat mensen ziek worden omdat ze in het verleden met gevaarlijke stoffen hebben gewerkt. Ik ben zeer blij dat we hen in de nabije toekomst kunnen helpen met een eenmalige tegemoetkoming.’¹⁵²

Zorgpersoneel met long-COVID

Door de corona-epidemie liepen veel zorgmedewerkers tijdens hun werk corona op. Juist zij kregen onevenredig vaak langdurige gezondheidsklachten. Mensen kwamen ziek thuis te zitten, kregen na verloop van tijd ontslag en raakten in een uitkeringssituatie en kregen door hun ziekte met hoge kosten te maken.¹⁵³ Een deel van hen zat sinds het begin van de coronacrisis ziek thuis. In juni 2022 kwam een tijdelijke tegemoetkomingsregeling van de grond die ongeveer de helft van de loonkosten voor een half jaar dekte. De Raad voor de Volksgezondheid en Samenleving achtte deze tijdelijke tegemoetkomingsregeling onvoldoende en adviseerde de instelling van een fonds ‘voor erkenning en compensatie van het leed’. Er moest ruimhartiger omgegaan worden met werkenden met langdurige klachten na een COVID-besmetting. Maatwerk was nodig om deze groep te erkennen, te steunen en te behouden op de arbeidsmarkt.¹⁵⁴ De Raad voor de Volksgezondheid concludeerde verder dat voor alle andere beroepen specifieke maatregelen, zoals verlenging van re-integratie en maatwerk daarbij, geboden waren bij mensen met langdurige klachten na een COVID-besmetting.

Na de zomer van 2022 voerde minister Conny Helder voor Langdurige Zorg en Sport een gesprek met de vakbonden FNV en CNV. Daarin gaf zij uitsluitend over een eventuele ruimere financiële tegemoetkoming van de zijde van de overheid. Dit zou een ‘onverplichte tegemoetkoming’ van 15.000 euro kunnen zijn aan zorgmedewerkers die in de eerste golf van de coronapandemie een

151 www.ser.nl/nl/actueel/Nieuws/schadeafhandeling-2e-voortgang.

152 www.nieuwswszw.nl/tegemoetkoming-in-zicht-voor-drie-groepen-slachtoffers-beroepsziekten/.

153 www.skipr.nl/nieuws/vakbonden-zorgpersoneel-met-langdurige-covid-radeloos/.

154 www.raadrsv.nl/documenten/publicaties/2022/07/06/langdurige-klachten-na-corona.

besmetting hadden opgelopen op het werk en daardoor langdurige klachten hadden. De tegemoetkoming zou niet bedoeld zijn als schadevergoeding, arbeidsongeschiktheidsuitkering of afkoopregeling maar als 'erkenning van het leed' dat de zorgmedewerkers ondervinden. Het kabinet vroeg advies aan de Raad van State of een dergelijke generieke tegemoetkoming juridisch houdbaar was en of deze ongewenste precedentwerking zou kunnen hebben. Ook vroeg het kabinet de Raad van State te beoordelen of de hoogte van het bedrag wel eerlijk was ten opzichte van andere uitkeringen van de overheid.¹⁵⁵

Gevaarlijke arbeids- en leefomstandigheden	Jaar	Doelgroep	Type schade	Hoogte uitkering	Restitutie	Compensatie	Erkenning en genoegdoening
Reglement Eenmalige silicosevergoeding oud-mijnwerkers	1993	Nog in leven zijnde oud-mijnwerkers, die door het verrichten van arbeid in het Nederlandse mijnbedrijf de ziekte silicose hebben opgelopen	Immaterieel	Eenmalig bedrag van f 20.000	n.v.t.	ja	ja
Regeling smartengeld dienstongevallen politie	1997	Een ambtenaar die een dienstongeval heeft gehad dat heeft geleid of kan leiden tot invaliditeit	Materieel en immaterieel	Afhankelijk van de vastgestelde mate van invaliditeit. Maximaal € 176.970 (2022)	n.v.t.	ja	deels
De vergoeding, bedoeld in artikel 16 van het Besluit tot wijziging van de aanwijzing van het luchtvaartterrein Maastricht, alsmede vaststelling van geluidszones (Interim-aanwijzingsbesluit luchtvaartterrein Maastricht)	2000	Degene die op 25 oktober 1994 met een woonadres binnen de 40 Ke-geluidscontour, als bedoeld in artikel 5 van dit besluit, stond ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie van de gemeenten Beek of Meerssen	Immaterieel	f 2500 per jaar in de periode 1988-1994 dat degene onevenredig nadeel genoot	n.v.t.	ja	deels

155 <https://nos.nl/artikel/2446347-kabinet-wil-15-000-euro-geven-aan-zorgmedewerkers-met-long-covid>.

Gevaarlijke arbeids- en leefomstandigheden	Jaar	Doelgroep	Type schade	Hoogte uitkering	Restitutie	Compensatie	Erkenning en genoegdoening
Regeling tegemoetkoming niet-loondienst gerelateerde slachtoffers van mesothelioom en asbestose Regeling Tegemoetkoming asbestslachtoffers 2014	2007 2014	Mensen met de ziekte mesothelioom of de ziekte asbestose met niet-verhaalbare vorderingen. Eventueel komen ook huisgenoten of nabestaanden in aanmerking	Immaterieel	Eenmalige tegemoetkoming van € 22.121 (2022)	n.v.t.	ja	deels
De uitkering, bedoeld in artikel 3 van de Vaststellingsovereenkomst houdende een regeling voor een collectieve partiële afwikkeling van schade die mogelijk verband houdt met DES-gebruik tijdens zwangerschap DES-vroeggeboorteregeling	2000 2015	Moeders die vóór 1977 tijdens hun zwangerschap DES gebruikten en de dochters of zonen uit die zwangerschappen Kinderen van een DES-dochter	Materieel en immaterieel	De uitkeringen hangen af van de DES-aandoeningen. Een eenmalige vergoeding van maximaal € 125.000	n.v.t.	ja	deels
Tijdelijke regeling tegemoetkoming en ondersteuning slachtoffers blootstelling chroom VI houdende stoffen defensie Regeling uitkering chroom-6	2015 2018	(Oud-)medewerkers van Defensie die in aanraking zijn gekomen met chroom-6-houdende stoffen en die daardoor mogelijk gezondheidsklachten hebben gekregen. Nabestaanden komen eveneens in aanmerking als belanghebbenden hun aanvraag bij leven hebben ingediend	Materieel en immaterieel	Materiële schade: € 4111. ¹⁵⁶ Immateriële schade: € 5338-42.708 (2021) ¹⁵⁷	n.v.t.	deels	nee

156 Het geld is bedoeld voor kosten die in verband met de aandoening zijn of worden gemaakt, zoals ziektekosten die voor eigen rekening blijven, eigen risico en reiskosten.

157 De hoogte is afhankelijk van de uitgeoefende functie, de functieduur en de aandoening. Een aantal mensen had al aanspraak gemaakt op de Tijdelijke Coulancregeling Chroom-6. Een reeds ontvangen tegemoetkoming op basis van de coulancregeling werd verrekend met het immateriële deel van de Tijdelijke Regeling uitkering chroom-6 (2015).

Gevaarlijke arbeids- en leefomstandigheden	Jaar	Doelgroep	Type schade	Hoogte uitkering	Restitutie	Compensatie	Erkenning en genoegdoening
Regeling tegemoetkoming Chromo-6 Tilburg	2019	Mensen met een uitkering die tussen 2004-2010 bij tROM op het terrein van NS/NedTrain in Tilburg gewerkt hebben	Immaterieel	Een eenmalige vergoeding van maximaal € 7000. Bij ziekte aanvullend € 5335-42.679 (2022). Ook vergoeding van gemiste inkomsten	n.v.t.	ja	nee
Regeling tegemoetkoming werknemers met OPS en CSE (schildersziekte)	2020	Werknemers die hebben gewerkt met stoffen waarin oplosmiddelen verwerkt waren, kunnen de aandoening Organo Psycho Syndroom of chronische encefalopathie hebben opgelopen	Immaterieel	Een eenmalige tegemoetkoming van maximaal € 22.121 (2022). De bijdrage van de werkgever wordt in mindering gebracht	n.v.t.	ja	deels
Tegemoetkoming Stoffengerelateerde Beroepsziekten	2023	In eerste instantie voor drie beroepsziekten: longkanker door asbest; allergische astma en CSE (schildersziekte)	Immaterieel	Een eenmalige tegemoetkoming die aansluit bij de regelingen voor asbest en schildersziekte (€ 22.121 in 2022)	n.v.t.	ja	deels
Tijdelijke subsidie-regeling zorgpersoneel met long-COVID	2022	Zorgmedewerkers die al twee jaar thuiszitten met langdurige COVID	Materieel	Helpt van de loonkosten voor ongeveer een half jaar	deels	nee	deels

4.4 GEBREKEN IN HET NAOORLOGSE RECHTSHERSTEL

Met 'rechtsherstel' wordt bedoeld op het naoorlogse restitutieproces, waarbij tegoeden en goederen werden teruggegeven aan personen die in een eerdere fase door discriminerende maatregelen stelselmatig werden 'ontrecht'.¹⁵⁸ Na 2000 kwamen meerdere regelingen tot stand die een aanvulling vormden op het naoorlogse rechtsherstel.

Joodse Tegoeden Tweede Wereldoorlog

Eind jaren negentig herleefde in Nederland – in navolging van andere landen – de kwestie van restitutie van Joodse oorlogstegoeden. Dit raakte de Nederlandse overheid en de financiële sector. Centraal stond het compenseren van collectief onrecht in het naoorlogse rechtsherstel richting de Joodse gemeenschap. De kwestie speelde enorm op door de Liro-affaire, de onderhandse veiling van resterende kleinoden in 1968 en 1969. Liro (Lippmann Rosenthal & Co.) was de Duitse roofofbank aan de Sarphatistraat in Amsterdam waar Joodse tegoeden en goederen terecht kwamen. De kleinoden waren voor een prikkie verkocht aan ambtenaren van het Agentschap van Financiën. Minister Gerrit Zalm van Financiën werd in het najaar 1997 overvallen door de Liro-affaire. Hij zocht meteen contact met het Centraal Joods Overleg (CJO). Hij zei terugkijkend over de eerste informele ontmoeting:

'Ik zag daar als een berg tegenop. Toen heb ik mijn excuus aangeboden en namens het ministerie de hoop uitgesproken dat we hier gezamenlijk wat aan konden doen. Dat werd buitengewoon gewaardeerd. Die avond viel me uiteindelijk ontzettend mee omdat ik buitengewoon hartelijk werd bejegend. Men vond het heel plezierig dat ik zo royaal door het stof ging namens het ministerie en sindsdien zijn de verhoudingen altijd goed geweest. Die avond is het kantelpunt geweest. Ik voelde me verantwoordelijk om dit tot een goed einde te brengen.'¹⁵⁹

Aan Joodse kant was men dik tevreden over het eerste contact:

'Die bijeenkomst vonden we heel goed en we waren er erg tevreden over. Wij kenden Zalm eerst helemaal niet en hadden het gevoel: hier zit iemand tegenover ons die gevoel voor de zaak heeft. Hier kunnen we zaken mee doen. (...) De allereerste ontmoeting met Zalm naar aanleiding van de vondst van de Liro-kaarten en de veiling van de kleinoden maakte diepe indruk op ons. Dat hij persoonlijk geschokt was. Dat is een beeld dat je bij politici die met zo'n probleem geconfronteerd worden, niet altijd ziet. Dat was meteen heel goed.'¹⁶⁰

158 W.J. Veraart, *Ontrechting en rechtsherstel in Nederland en Frankrijk in de jaren van bezetting en wederopbouw*, Deventer 2005, p. xiii.

159 C.J. Ruppert, *Eindelijk 'Restitutie'. De totstandkoming van Nederlandse akkoorden over Joodse oorlogstegoeden (1997-2000)*, Amsterdam 2017, p. 291.

160 C.J. Ruppert, *Eindelijk 'Restitutie'. De totstandkoming van Nederlandse akkoorden over Joodse oorlogstegoeden (1997-2000)*, Amsterdam 2017, p. 291.

Figuur 22 Akkoord regering met de Joodse gemeenschap (bron: joodsecanon.nl)

De Joodse gemeenschap in Nederland sloot in 1999 en 2000 akkoorden met de verzekeraars, banken, beurs en regering. Daar waren de eindrapporten van de commissies-Kordes, Scholten en Van Kemenade aan voorafgegaan. De commissies spraken in hun aanbevelingen over 'smartengeld', 'een symbolisch bedrag', 'een gebaar', 'een financiële tegemoetkoming'. De commissie-Van Kemenade stelde onomwonden dat de door haar gewenste financiële tegemoetkoming door de overheid geen vergoeding was van geleden schade.¹⁶¹ Er was volgens de commissie geen rechtsgrond voor een individuele uitkering aan alle Joodse ingezetenen.

In die akkoorden ging het wel die kant op. De materiële en de immateriële (morele) claims van de Joodse gemeenschap werden erkend. De regering sprak in een brief aan de Tweede Kamer over de 'erkenning van morele aanspraken van de Joodse gemeenschap op restitutie'. Aan het akkoord lag volgens de regering een optelsom van bedragen ten grondslag. In de toenmalige bewoordingen:

'Het gaat hierbij zowel om bedragen die eertijds rechtmatig en wettelijk aan de Staat vervallen zijn alsmede om enkele specifieke kwesties als de kosten van de kampen Westerbork en Vught die begrijpelijkerwijs zeer gevoelig in de Joodse gemeenschap liggen.'¹⁶²

Aan de erkenning van die morele aanspraken ging een overduidelijk excuus van de regering in maart 2000 vooraf. Voor de Joodse gemeenschap was het (goed) formuleren daarvan door de regering een *condicio sine qua non* voordat er in de onderhandelingen over andere zaken gesproken kon worden.

161 *Eindrapport van de Contactgroep Tegoeden WO II*, Den Haag 2000, p. 108 en 111.

162 Handelingen II 2000/01, 25839, nr. 13, Brief van de minister-president, minister van Algemene Zaken en de ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Financiën, 21 maart 2000.

Minister-president Wim Kok zei in eerste instantie de kille ontvangst van de Joden na de Tweede Wereldoorlog te betreuren ('de kille ontvangst en het begrip aan hen die terugkwamen uit de kampen. Een situatie die zonder twijfel niet uniek was voor Nederland').¹⁶³ In tweede instantie bood Kok alsnog excuses aan voor de gang van zaken na de Tweede Wereldoorlog ('het onrecht dat Joodse overlevenden na de oorlog door de regering en samenleving is aangedaan bij terugkeer uit de concentratiekampen').¹⁶⁴ Kok sprak over fouten en tekortkomingen in het naoorlogse rechtsherstel. Die excuses werden later door de regering richting de Tweede Kamer in het officiële regeringsstandpunt herhaald. Het excuus van de regering voor het naoorlogse rechtsherstel werd na heel veel overleg op de volgende wijze geformuleerd:

'De regering erkent ten volle – terugkijkend met de wetenschap en de ogen van nu – dat er te veel formalisme, bureaucratie en vooral kilte in het rechtsherstel is geweest. Daarvoor spreekt de regering oprechte spijt en verontschuldigen uit naar degenen die toen hebben geleden, zonder overigens verkeerde bedoelingen te veronderstellen bij degenen die toen verantwoordelijkheid droegen.'¹⁶⁵

Minister Zalm sprak bij een bezoek in 2001 aan Israël over gemaakte fouten in het verleden die een ruiterlijk excuus rechtvaardigden.

'Het heeft ons een spiegel voorgehouden van wat in de donkere dagen van de Tweede Wereldoorlog de Joden overkomen was en hoe er na de oorlog mee omgegaan werd. En vanuit de morele normen van nu zijn we gaan oordelen over hoe destijds is gehandeld. En die oordelen waren niet alleen maar positief.'¹⁶⁶

Er kwam al met al een bedrag van 764 miljoen gulden op tafel, betaald door de verzekeraars, de banken, de beurs en de Nederlandse regering. De uitkeringsreglementen werden door de Joodse gemeenschap in overleg met de regering bepaald en aan de Tweede Kamer gepresenteerd. Vervolgens werd de publiekrechtelijke stichting Maror opgericht, waar het ministerie van Financiën toezicht op hield. Maror, waarvan alle bestuursleden tot de Joodse gemeenschap behoorden, was een zelfstandig bestuursorgaan.

De akkoorden leidden tot de zogeheten Maror-uitkeringen, waarvan het overgrote deel in de vorm van individuele uitkeringen aan de Joodse gemeen-

163 C.J. Ruppert, *Eindelijk 'Restitutie'. De totstandkoming van Nederlandse akkoorden over Joodse oorlogsteegoeden (1997-2000)*, Amsterdam 2017, p. 148.

164 C.J. Ruppert, *Eindelijk 'Restitutie'. De totstandkoming van Nederlandse akkoorden over Joodse oorlogsteegoeden (1997-2000)*, Amsterdam 2017, p. 148.

165 Handelingen II 2000/01, 25839, nr. 13, Brief van de minister-president, minister van Algemene Zaken en de ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Financiën, 21 maart 2000.

166 Bedankspeech minister Zalm bij ontvangst Scopus Award 6 maart 2001.

schap verstrekt werd.¹⁶⁷ In de Joodse gemeenschap waren er bij de start van Maror de nodige discussies over dat er geen onderscheid gemaakt werd tussen mensen met één of twee Joodse ouders, tussen kampslachtoffers en onderduikers, tussen Joods en gemengd gehuwden.¹⁶⁸ Ook vonden sommigen dat er een te groot deel naar nabestaanden ging. Iemand die de Tweede Wereldoorlog overleefd had of zijn/haar nabestaanden kwamen in aanmerking voor de individuele uitkeringen.

De stichting Maror stelde in 2000 – op basis van onderzoekswerk van het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI) – dat er potentieel 32.000 ‘porties’ waren. Een aanvrager die de oorlog overleefd had, moest één Joodse ouder hebben en tijdens de oorlog in Nederland hebben gewoond. Ook nabestaanden (weduwe, weduwnaar, kinderen) konden samen voor een portie in aanmerking komen voor een uitkering als een persoon wel de oorlog had overleefd maar na de bevrijding gestorven was. Het NIDI schatte dat ongeveer 40% van de porties naar nabestaanden zou gaan. De verificatieprocedure om in aanmerking te komen voor een uitkering was zo ingericht dat rechthebbenden meteen herkend konden worden op basis van een aantal historische archieven.¹⁶⁹ Als dat niet het geval was, moesten aanvragers een veel uitgebreider formulier invullen. Sommige aanvragers betreurden dat ze dit moesten doen terwijl een kennis of een vriend met een gelijk verleden al na één aanvraag de uitkering kreeg.¹⁷⁰

De individuele uitkeringen werden in de periode 2000-2003 verstrekt. De meeste rechthebbenden hebben zich daadwerkelijk aangemeld. 95% van de aanvragen die van over de hele wereld binnenkwamen, werd gehonoreerd.¹⁷¹ Uiteindelijk werden 26.343 porties verstrekt.¹⁷² Dat hoge aantal uitkeringen had er vooral mee te maken dat in Joodse kring de uitkeringen als restitutie van Joodse tegoeden gezien werden.

De minister van Financiën heeft het financiële en operationele beheer van de stichting gemonitord. Zijn formele rol was verder beperkt tot enkele bevoegdheden op het gebied van het ontslag van bestuursleden, het afleggen van verantwoording en het ontbinden van de stichting.¹⁷³ In 2005 beëindigde de overheid haar verantwoordelijkheid bij de stichting.

Naderhand werd in het buitenland en in Nederland met tevredenheid teruggekeken op het proces. Bij een bezoek van de stichting Maror aan het World Jewish Congress begin februari 2001 preees WJC-directeur Elan Steinberg

167 Naast de individuele uitkeringen bestonden collectieve uitkeringen. Ook is enkele jaren geld vrijgehouden, zodat mensen banktegoeden, effecten en polissen konden opeisen. De gelden die hiervan overbleven, gingen uiteindelijk naar collectieve doelen.

168 ‘Vd Heijden voorzitter verdeling uitkeringen’, *Trouw* 1 december 2000.

169 www.staal.bz/books/Boek-1/RS/Noten/Verdeling-Maror/EindverslagVerificatie.pdf.

170 ‘Veel aanvragen uitkering Joodse tegoeden’, *Trouw* 7 april 2001.

171 www.staal.bz/books/Boek-1/RS/Noten/Verdeling-Maror/EindverslagVerificatie.pdf.

172 www.staal.bz/books/Boek-1/RS/Noten/SMO/SAMO-jaarverslag-2005.pdf.

173 parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmjl1ey0/vl25jr0m50zn.

Nederland om zijn snelle en efficiënte aanpak van de individuele uitkeringen.¹⁷⁴ Oud-CJO-voorzitter Ernst Numann verwoordde het in een in 2013 met hem gehouden interview als volgt:

‘Achteraf kun je zeggen dat het gehele rechtsherstel hiermee is “gerehabiliteerd”. Je kunt zeggen dat door de erkenning die wij hiermee hebben gekregen en ook door de daadwerkelijke compensatie, daarmee met terugwerkende kracht het rechtsherstel alsnog behoorlijk is geweest.¹⁷⁵

De stichting Maror keek op de ontstaansgeschiedenis van de individuele en collectieve uitkeringen als volgt terug:

‘Uitvoerige besprekingen met de Nederlandse overheid, verzekeraars, banken en effectenbeurs leidden in de jaren 1999-2000 tot overeenkomsten over restitutiebetalingen. De akkoorden met deze partijen betekenden voor de Joodse gemeenschap dat alsnog morele aanspraken van de Nederlandse Joden op deze tegoeden werden erkend.¹⁷⁶

Rechtsherstel Sinti en Roma

In 2000 werden ook individuele (en collectieve) uitkeringen verstrekt aan de Sinti en de Roma. De reden voor de regering om hiertoe over te gaan was dat beroving en deportatie van Sinti en Roma in de Tweede Wereldoorlog vrijwel niet gedocumenteerd was, en Sinti en Roma ook grotendeels buiten het naoorlogse rechtsherstel gebleven waren. Bovendien waren zij in de maatschappij na de Tweede Wereldoorlog met grote kilte bejegend.¹⁷⁷

174 C.J. Ruppert, *Eindelijk 'Restitutie'. De totstandkoming van Nederlandse akkoorden over Joodse oorlogstegoeden (1997-2000)*, Amsterdam 2017, p. 168.

175 C.J. Ruppert, *Eindelijk 'Restitutie'. De totstandkoming van Nederlandse akkoorden over Joodse oorlogstegoeden (1997-2000)*, Amsterdam 2017, p. 348.

176 www.maror.nl/waar-maror-voor-staat.

177 Handelingen II 2000/01, 25839, nr. 13, Brief van de minister-president, minister van Algemene Zaken en de ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Financiën, 21 maart 2000.

Figuur 23 Deportatie van Settela Steinbach naar Auschwitz
(bron: resources.huylgens.knaw.nl)



De Sinti en Roma kregen 30 miljoen gulden voor individuele uitkeringen en collectieve projecten ten bate van de gemeenschap van Sinti en Roma. De Stichting Rechtsherstel Sinti en Roma (SRSR) werd op 3 november 2000 opgericht voor het beheer van de gelden en de uitvoering van de bestedingen.¹⁷⁸ Deze stichting was een zelfstandig bestuursorgaan waar VWS toezicht op hield. De SRSR begon in 2001. Sinti en Roma konden bij de stichting een aanvraag doen voor een voorziening ter compensatie van erkende tekortkomingen in het rechtsherstel na de Tweede Wereldoorlog, als zij als belanghebbende werden aangemerkt.

Als belanghebbenden werden nader omschreven alle natuurlijke personen geboren voor 8 mei 1945 en op die datum nog in leven en die Sinti of Roma waren. Zij moesten tijdens de periode van de Tweede Wereldoorlog deel hebben uitgemaakt van de Sinti- en Romagemeenschap in Nederland en hun verblijf hebben gehad in Nederland. De SRSR deed een algemene oproep langs veel verschillende kanalen aan belanghebbenden om zich te melden via een standaardformulier. Een aanvrager die stelde plaatsvervanger te zijn, moest dit met documenten nader aantonen, zoals met een overlijdensakte en een adreshistorie. Door de aanvraag in te dienen werd door de aanvrager ook toestemming verleend om nader onderzoek te doen naar de persoonlijke gegevens. Als Sinti en Roma niet met documenten konden aantonen dat zij Sinti of Roma waren, deed de ingestelde Raadskamer een beroep op ervaringsdeskundigen. In 2005 werd de behandeling van de laatste aanvraag door de stichting afgerond. Omdat het

178 www.nationaalarchief.nl/onderzoeken/archief/2.25.44.

aantal individuele aanvragen veel lager was dan verwacht, besloot het kabinet in 2002 de resterende gelden te bestemmen voor collectieve projecten voor de Sinti- en Romagemeenschap.¹⁷⁹

In 2010 werd het SRSR opgeheven en opgevolgd door het Nederlands Instituut Sinti en Roma (NISR). Dat werd in 2012 weer ontbonden vanwege groeiende kritiek vanuit de Sint- en Romagemeenschap. De gemeenschap had te weinig aansluiting met het NISR en er waren te weinig inspraakmogelijkheden.¹⁸⁰ Ook waren er signalen van ondoelmatigheden in het beheer.¹⁸¹ VWS is vervolgens zelf met de doelgroep om te tafel gaan zitten om de levende wensen en behoeften te inventariseren. Het resultaat heeft geleid tot jaarlijkse projecten en activiteiten ten behoeve van de participatie en emancipatie van de Sinti en Roma in Nederland.

Rechtsherstel Indische tegoeden Tweede Wereldoorlog

Einde jaren negentig liet de regering onderzoek doen naar Indische tegoeden. De opdracht van de commissie-Van Galen was

‘het doen uitvoeren van bronnen- en archiefonderzoek naar door de Japanse bezetter in beslag genomen particuliere Nederlandse bank- en verzekeringstegoeden tijdens de Tweede Wereldoorlog in het voormalig Nederlands-Indië. Het doen uitvoeren van onderzoek naar het rechtsherstel rond die financiële tegoeden. Het doen uitvoeren van onderzoek dat zich zou kunnen richten op overige in beslag genomen particuliere bezittingen.’¹⁸²

Het eindrapport vormde de basis voor de regeringsreactie. De regering merkte allereerst op dat de reconstructie van het Indisch rechtsherstel summier was geweest omdat relevante archieven voor het grootste deel niet meer aanwezig waren. Dat nam niet weg dat er binnen het meer beperkte, eigen kader van het Indisch rechtsherstel vermoedelijke tekortkomingen naar voren waren gekomen die voor menig Nederlander tot teleurstellingen hadden geleid. Volgens de regering:

‘kregen de gesignaleerde tekortkomingen in het Indische rechtsherstel meer gewicht in combinatie met diverse andere problemen waarmee de vervolgingsslachtoffers zich na de Japanse bezetting in Nederlands-Indië geconfronteerd zagen, met name de vijandige bejegening door Indonesiërs die naar onafhankelijkheid streefden en

179 Wijziging Uitkeringsreglement individuele uitkeringen en Subsidiereglement collectieve doelen Stichting Rechtsherstel Sinti en Roma (*Stcrt.* 2002, 103, p. 22); *Kamerstukken II* 2003/04, 20454 en 25839, nr. 66

180 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2019-24525.html>.

181 <https://nos.nl/artikel/423840-romamiljoenen-onjuist-uitgegeven>.

182 *Kamerstukken II* 1997/98, 25806, nr. 4.

de grenzen die de ontwikkelingen in de periode tot aan de soevereiniteitsoverdracht hebben gesteld aan het rechtsherstel'.¹⁸³

Daarom achtte de regering in maart 2000 een financieel gebaar van 250 miljoen gulden te besteden aan collectieve projecten op zijn plaats richting de Indische gemeenschap. Het financieel gebaar oversteeg de grenzen van de gesignaleerde tekortkomingen van het Indische rechtsherstel met zijn relatief beperkte reikwijdte maar deed wel recht aan de bijzondere omstandigheden waarbinnen het rechtsherstel in Nederlands-Indië had plaatsgevonden.

Met deze uitkomst had het Indisch Platform waarmee de regering regulier overleg voerde, grote moeite. Er kwam een uiterst moeizaam overleg op gang. Het Indisch Platform wenste een bedrag van minimaal 500 miljoen gulden om de slachtoffers van de Japanse bezetting in Nederlands-Indië tegemoet te komen. Benadrukt werd dat het hen niet ging om collectief vermogensrechtsherstel voor de eigen kwesties, maar om de morele kwesties van 'backpay' en oorlogsschade.¹⁸⁴ Eigenlijk wilde men 2,5 miljard gulden aan hoofdzakelijk individuele uitkeringen besteden omdat de Indische gemeenschap zoveel groter was dan de Joodse gemeenschap. Ook was het voor het Indisch Platform onacceptabel dat de regering de Wuv-criteria voor de doelgroep hanteerde waardoor de mensen die niet in de kampen gezeten hadden, buitengesloten werden. Ten slotte wilde het Indisch Platform een aanvullend onderzoek naar de aard en omvang van de schade aan roerende en onroerende goederen.

De Indische gemeenschap ontving in 2001 350 miljoen gulden. De Stichting Het Gebaar verdeelde individuele en collectieve uitkeringen binnen de Indische gemeenschap. De stichting was een zelfstandig bestuursorgaan waar VWS toezicht op hield. De doelgroep betrof 'binnen- en buitenkampers'. Ten slotte werd een inventariserend onderzoek uitgevoerd naar de aard en omvang van schade aan roerende en onroerende goederen. In 2003 was de slotsom dat nader onderzoek naar de behandeling van claims op individueel niveau niet mogelijk was.

Toch was hiermee het vraagstuk van de Indische tegoeden in de Tweede Wereldoorlog niet voorbij. Op verzoek van het Indisch Platform startte een breed historisch onderzoek naar de dekolonisatie van Nederlands-Indië. Maar al snel verzette het Indisch Platform zich ertegen dat het NIOD dit onderzoek ging uitvoeren temeer daar het NIOD de onderzoeksopdracht veel breder trok dan louter onderzoek naar het Indisch rechtsherstel. In de daaropvolgende jaren herkende het Indisch Platform zich niet erg in het onderzoek.¹⁸⁵ Het onderzoeksproject van het NIOD liep tot 2009 en leverde verschillende wetenschappelijke boekwerken op. Vooral de studies naar het Indisch rechtsherstel

183 Handelingen II 2000/01, 25839, nr. 13, Brief van de minister-president, minister van Algemene Zaken en de ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Financiën.

184 H.Th. Bussemaker, *Indisch verdriet. Strijd om erkenning*, Amsterdam 2014; H. Harcksen, *Blauwe brieven. Indische ontrenting*, Enschede 2019.

185 H.Th. Bussemaker, *Indisch verdriet. Strijd om erkenning*, Amsterdam 2014, p. 283.

van Peter Keppy en naar de *backpay*-problematiek van Hans Meijer deden de kwestie van het rechtsherstel van de Indische tegooden herleven.¹⁸⁶

Het was niet toereikend voor de Indische gemeenschap. Historicus Herman Bussemaker die bij alle gesprekken over Het Gebaar aanwezig was en in 2008 voorzitter van het Indisch Platform werd, zei erover:

‘De eindconclusie moet dan ook zijn, dat Het Gebaar niet de finale kwijting bracht die het kabinet voor de categorie Indische Nederlanders had voorzien. Tot op de dag van vandaag is de “Indische Kwestie” niet opgelost, en een bron van blijvende frustratie binnen de Indische gemeenschap’.¹⁸⁷

Figuur 24 Protest Indische gemeenschap *backpay*-problematiek
(bron: indisch4ever.nu)



Backpay-problematiek

De zogeheten *backpay*-kwestie hield in dat ambtenaren of militairen gedurende de Japanse bezetting geen of onvolledig salaris uitbetaald hadden gekregen. Tegelijkertijd hadden zij tijdens de Japanse bezetting tussen maart 1942 en augustus 1945 veelal onder zeer schrijnende omstandigheden in Japanse interneringskampen verbleven. Toen de Japanse bezetting ten einde was en de situatie in Nederlands-Indië door revolutie en geweld opnieuw uiterst precair werd, bleek het Nederlands-Indische bestuur financieel noch bij machte, noch bereid om de verschuldigde salarissen over de tijd dat men gedwongen had vastgezeten, te vergoeden.¹⁸⁸ In maart 1954 deed de regering het voorstel om gedupeerden via een rehabilitatieregeling tegemoet te komen. Die regeling was een buitenwettelijke, vrijwillige regeling die gebaseerd was op morele overwegingen en

186 P. Keppy, *Sporen van vernieling. Oorlogsschade, roof en rechtsherstel in Indonesië, 1940-1957*, Amsterdam 2006; H. Meijer, *Indische rekening. Indië, Nederland en de backpay-kwestie 1945-2005*, Amsterdam 2005.

187 H.Th. Bussemaker, *Indisch verdriet. Strijd om erkenning*, Amsterdam 2014, p. 243.

188 H. Meijer, *Indische rekening. Indië, Nederland en de backpay-kwestie 1945-2005*, Amsterdam 2005.

uitdrukkelijk niet op een erkenning van juridische aansprakelijkheid.¹⁸⁹ Aan de uitkeringsregeling lag geen juridische verplichting voor de overheid ten grondslag. De regeling voorzag niet in een vergoeding voor de gedeerde salarissen, maar was bedoeld om deze categorie mensen weer op weg te helpen en hun actuele financiële nood te lenigen.

Die erkenning van juridische aansprakelijkheid kwam er evenzeer in de daaropvolgende decennia niet. Een informele commissie van drie Kamerleden (PvdA, CDA, VVD) bepleitte in 1979 een symbolische genoegdoening voor de achterstallige salarissen. Omdat een juridische onderbouwing voor een uitbetaling van de *backpay*-politiek geen optie was, stond zij een smartengeldregeling vanwege oorlogsleed voor. Die was bestemd voor alle krijgsgevangenen en burgergeïnterneerden van de Japanse kampen. De Tweede Kamer nam een motie aan waarin zij expliciet sprak over een morele verantwoordelijkheid hiertoe van de overheid. Dit resulteerde in 1981 in de Uitkeringswet Indische Geïnterneerden (UIG). Niet-geïnterneerde Indische Nederlanders vielen hierbuiten, evenals de meeste vrouwen. De doelgroep kreeg een eenmalige belastingvrije uitkering. Weer hoopte de overheid hiermee een hoofdstuk te hebben afgesloten, weer bleek dit een illusie.¹⁹⁰ Velen in de Indische gemeenschap bleven ontevreden. Alleen volledige compensatie zou een blijk van erkenning zijn van het onrecht dat hun aangedaan was en de UIG was dat vanwege het lage bedrag niet. Fnuikender nog was het enge bereik van de UIG omdat het daarin gehanteerde criterium van de doelgroep 'internering in een Japans kamp' was. Daarmee waren de buitenkampers uitgesloten, en dus de meerderheid van de Indische Nederlanders.¹⁹¹ Dit werd in de Indische gemeenschap als een blijk van discriminatie gezien.¹⁹²

Op morele gronden heeft de regering in 2015 een gebaar willen maken naar een steeds kleiner en ouder wordende groep. De tegemoetkoming aan rechthebbers betrof diegenen die op 15 augustus 2015 nog leefden (de peildatum). Indien de rechthebbende hierna overleed, kwamen de nabestaanden in aanmerking. De regeling die door de SVB uitgevoerd werd, stopte op 1 juli 2018. Er was 15 miljoen euro mee gemoeid. In enkele brieven aan de SVB werd door nabestaanden tot in detail beschreven wat hun ouder(s) of partner hadden meegemaakt gedurende de Japanse bezetting, bijvoorbeeld in een Jappenkamp, en de verstreckende gevolgen, zowel op fysiek als mentaal vlak, van deze ervaringen. Deze brieven onderstreepten het doorstane leed, dat zich niet alleen

189 V.C. Geeraets en W.J. Veraart, 'Juridisch uitgesloten, probleem opgelost? De verliespost van gereguleerde compassie', in: B. van Stokkom (red.), *Genoegdoening & redelijkheid. Over de grenzen van slachtofferemancipatie*, Den Haag 2019, p. 47-70.

190 G. Oostindië, *Postkoloniaal Nederland. Vijfenzestig jaar vergeten, herdenken, verdringen*, Amsterdam 2010, p. 86.

191 G. Oostindië, *Postkoloniaal Nederland. Vijfenzestig jaar vergeten, herdenken, verdringen*, Amsterdam 2010, p. 86.

192 H. Meijer, *Indische rekening. Indië, Nederland en de backpay-kwestie 1945-2005*, Amsterdam 2005, p. 307 en 315.

beperkte tot de personen die zelf de Jappenkampen hadden meegemaakt, maar dat ook merkbaar was voor volgende generaties.¹⁹³

Het onderzoeksbureau Regioplan verrichtte op verzoek van VWS een evaluatieonderzoek om inzicht te krijgen in de uitvoering van de Uitkeringsregeling Backpay, het bereik van de beoogde doelgroep en de ervaringen van betrokkenen. Regioplan constateerde in 2018 dat de regeling was uitgevoerd zoals beoogd (met uitzondering van twee aanpassingen ten gunste van potentieel belanghebbenden) en dat de SVB als uitvoeringsinstelling alles binnen haar bereik had gedaan om potentieel belanghebbenden te bereiken. Volgens de respondenten met een toekenning verliep de uitvoering van de Uitkeringsregeling goed. Personen aan wie de uitkering ambtshalve werd toegekend, zeiden zelf weinig tot geen inspanning te hebben verricht om de uitkering toegekend te krijgen en dat de SVB hun al het werk uit handen nam. De respondenten aan wie de *backpay*-uitkering was toegekend, waren blij met de uitkering, maar vonden tegelijkertijd dat geen bedrag kon compenseren wat zij hadden meegemaakt gedurende de Japanse bezetting.¹⁹⁴ De geïnterviewde Indische en Molukse organisaties stelden dat een deel van de Nederlands-Indische en Molukse gemeenschap wel tevreden was over de Uitkeringsregeling en dat bij hen de gedachte 'iets is beter dan niets' overheerste. Zij vonden het lastig om een inschatting te maken van het aandeel dat tevreden was over de regeling. Tegelijkertijd stelden de onderzoekers vast dat de onvrede die in de evaluatie naar voren was gekomen niet de uitvoering van de regeling betrof, maar hoofdzakelijk betrekking had op de inhoud van de Uitkeringsregeling, in het bijzonder de gekozen peildatum van 15 augustus 2015. Daarna ging de discussie over de doelgroep van de Uitkeringsregeling Backpay verder.¹⁹⁵

Dat ging vooral over de gekozen peildatum en de hoogte van de uitkering.¹⁹⁶ De oppositie diende eind 2019 in de Tweede Kamer een motie in om een gebaar te maken richting degenen die niet in aanmerking gekomen waren voor de regeling. Er werd in een andere motie speciaal gewezen op de weduwen. Deze moties werden afgewezen.¹⁹⁷ Een laatste motie betrof de instelling van een onafhankelijke commissie om de wijze van het rechtsherstel finaal vorm te geven. Deze motie van een Commissie van Wijzen werd door de Tweede Kamer

193 www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/06/26/evaluatie-uitkeringsregeling-backpay.

194 Kamerstukken II 2017/18, 20454, nr. 130, Voortgangsrapportage uitvoering wetten oorlogsgetroffenen; Brief van de staatssecretaris van VWS d.d. 29 juni 2018; www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/06/26/evaluatie-uitkeringsregeling-backpay.

195 H.Th. Bussemaker, *Indisch verdriet. Strijd om erkenning*, Amsterdam 2014; H. Harcksen, *Blauwe brieven. Indische ontrecting*, Enschede 2019.

196 Het Indisch Platform 2.0 vond de vergoeding te laag gelet op de gemiste salarissen in de Tweede Wereldoorlog en ook vanwege de materiële verliezen. In 2018 ontstond aanvullend de Subsidieregeling collectieve erkenning van Indisch en Moluks Nederland. Hiermee was 1 miljoen euro gemoeid. Kleine projectsubsidies werden hiermee mogelijk.

197 Kamerstukken II 2019/20, 20454, nr. 151, 152 en 153 (moties).

aangehouden. Staatssecretaris Paul Blokhuis (VWS) liet de Tweede Kamer in oktober 2020 weten geen Commissie van Wijzen te zullen instellen:

‘Ook een Commissie van Wijzen kan niet voorkomen dat binnen delen van de gemeenschap negatieve gevoelens, die van generatie op generatie zijn doorgegeven, zullen blijven voortduren. Mijn oordeel is dat met een dergelijke commissie de jarenlange discussie over de “Indische kwestie” wordt overgedaan. Daarmee worden voor sommige mensen oude wonden opengereten en bij andere mensen hoop en verwachtingen gewekt, die vervolgens niet kunnen worden waargemaakt.’

Blokhuis gaf aan een andere commissie te willen instellen om hem in samenspraak met de verschillende betrokken partijen te adviseren over de duurzame verankering van kennis over voormalig Nederlands-Indië en over de versterking van de collectieve erkenning (museale en culturele activiteiten).¹⁹⁸ Een commissie onder leiding van oud-minister Jet Bussemaker ging van start. Deze commissie zal de komende jaren adviseren hoe het gebruik van het educatieve aanbod over deze geschiedenis binnen en buiten het onderwijs verbeterd kan worden. Daarnaast bekijkt de commissie hoe de kennis over voormalig Nederlands-Indië vergroot kan worden. Het kabinet stelde ruim 20 miljoen euro extra beschikbaar.

Erfpacht en gemeentelijke heffingen

In Amsterdam maakte het stadsbestuur in 2016 bekend 10 miljoen euro uit te trekken voor de tegemoetkoming in de erfpacht (en rente) die Joodse oorlogsslachtoffers na terugkeer uit het kamp in Amsterdam alsnog moesten betalen. De 10 miljoen euro was een collectieve tegemoetkoming die na advies van de commissie Joodse Erfpachtgoeden voor projecten en programma's in de Joodse gemeenschap werd ingezet.¹⁹⁹

In Rotterdam kreeg de Joodse gemeenschap in juni 2020 2 miljoen euro als ‘moreel rechtsherstel om de kille behandeling van Joden, die na de Tweede Wereldoorlog terugkeerden uit concentratiekampen of van hun onderduikadres, recht te zetten’.²⁰⁰ Uit onderzoek van het NIOD bleek dat de gemeente Rotterdam financieel voordeel had gehad van anti-Joodse maatregelen, bijvoorbeeld bij het exploiteren van onteigende huizen.²⁰¹

In Den Haag kwam in januari 2018 de Regeling Joods Moreel Rechtsherstel tot stand, omdat Joden na de oorlog een naheffing ontvingen voor erfpacht en

198 Kamerstukken II 2019/20, 20454, nr. 162 en 164.

199 Verordening van de gemeenteraad van de gemeente Amsterdam houdende regels omtrent subsidie (Subsidieverordening Joodse erfpachtgoeden), <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR612568/1>.

200 ‘Twee miljoen voor joodse gemeenschap in Rotterdam als moreel rechtsherstel’, *AD* 1 juli 2020.

201 H. Piersma en M. van den Berg, *Ontrechting en rechtsherstel. Het Rotterdamse gemeentebeleid inzake ontrechting en rechtsherstel van Joodse oorlogsslachtoffers 1940-1955*, Amsterdam 2020.

straatbelasting. De gemeente trok hiervoor 2,6 miljoen euro uit. De procedure hield in dat er – in tegenstelling tot Amsterdam – eerst individueel geclaimd kon worden. De gemeente keerde aan negen personen uit.²⁰² In 2019 was de claimperiode voorbij en ging het resterende bedrag naar de Stichting Joods Leven die collectieve doelen subsidieert.

In Utrecht betuigde de burgemeester spijt over hoe de gemeente net na de oorlog was omgegaan met de Joodse gemeenschap.²⁰³ De gemeente gaf 300.000 euro aan een stichting die het Joodse leven in Utrecht zou moeten versterken.

Totaal werden in ongeveer 90 gemeenten in 2021 wetenschappelijke onderzoeken gestart naar erfpacht en gemeentelijke heffingen. Er is al een groot aantal publicaties verschenen.²⁰⁴

Rol van de Nederlandse Spoorwegen in de Tweede Wereldoorlog

De NS had tijdens de Tweede Wereldoorlog in opdracht van de Duitse bezetter vanuit Nederland meer dan honderdduizend mensen tot aan de landsgrenzen vervoerd met als bestemming concentratie- en vernietigingskampen buiten Nederland. De NS had de bezetter hiervoor facturen gestuurd. Zeer velen van de gedeporteerden werden in deze kampen omgebracht. In 2005 had NS-topman Aad Veenman ‘uit de grond van zijn hart en in alle bescheidenheid’ zijn verontschuldiging aan de Joodse gemeenschap en andere betrokken groepen aangeboden.²⁰⁵ Hij deed dat op station Muiderpoort in Amsterdam. Een symbolische locatie, omdat NS-treinen in de oorlog vanaf dit station veel Joden wegvoerden naar kamp Westerbork. De spijtbetuiging werd door het Centraal Joods Overleg aanvaard. Niet opgemerkt werd dat de spijtbetuiging ook te lezen viel als een verdedigingsrede voor de houding van de NS in de Tweede Wereldoorlog.²⁰⁶

De spijtbetuiging van 2005 ging niet gepaard met financiële compensatie. Dat gebeurde pas nadat Salo Muller had bedreigd een civiele procedure aanhangig te maken. Zijn ouders waren in de Tweede Wereldoorlog door de NS naar Westerbork vervoerd. In januari 2019 werd de Commissie Individuele

202 ‘Den Haag compenseert negen (nazaten van) Joden die na WO II erfpacht en belasting moesten betalen over door Duitsers afgepakt vastgoed’, *de Volkskrant* 11 juli 2019.

203 www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/spijtbetuiging-utrecht-aan-joodse-gemeenschap; M. Blauw, *Verskil maken? Gemeente, belastingen en rechtsherstel in naoorlogs Utrecht*, Utrecht 2020.

204 K.C.H. Berkhuisen, *De transacties van joods onroerend goed in de gemeente Doetinchem tijdens de Tweede Wereldoorlog*, Doetinchem 2021; S. van der Poel (red.), *Lege plekken, Groningen en zijn Joodse Stadgers in en na de oorlog*, Assen 2022; W.P. van Meurs, P.J. Slaman en M.O. Oprel, *Burgers in Zutphen: onteigening en rechtsherstel. Onderzoek in opdracht van gemeente Zutphen*, Nijmegen 2022; W.P. van Meurs, P.J. Slaman en M.O. Oprel, *Joodse burgers in Apeldoorn: onteigening en rechtsherstel. Onderzoek in opdracht van gemeente Apeldoorn*, Nijmegen 2022.

205 ‘NS biedt excuses aan voor rol bij deportatie’, *Trouw* 29 september 2005.

206 W.J. Veraart, ‘Rechtsherstel als moreel design. Enkele kritische opmerkingen bij de Uitkeringsregeling NS voor vervolgingslachtoffers’, *Overheid en Aansprakelijkheid* 2020, nr. 26, p. 18-21.

Tegemoetkoming Slachtoffers WO II Transporten NS ingesteld. Commissie-voorzitter Job Cohen zei dat het geven van een advies over een regeling die invulling gaf aan de intenties van NS en die ook door betrokkenen kon worden aanvaard als ‘passend en redelijk’ een buitengewoon lastige opgave was:

‘Een redelijk of passend geldbedrag dat ook maar iets kan compenseren van het leed dat betrokkenen is aangedaan, valt niet te noemen. Er kan dan ook geen sprake zijn van “compensatie”. Het gaat om een tegemoetkoming die moet worden gezien als een moreel gebaar.’²⁰⁷

Figuur 25 NS en Tweede Wereldoorlog (bron: trouw.nl)



De NS noemde in een reactie op het advies van de commissie de medewerking aan deze deportaties een zwarte bladzijde in de geschiedenis van het bedrijf.²⁰⁸ De NS ging op 1 augustus 2019 over tot het doen van individuele uitkeringen aan Joden, Sinti en Roma. De aanvraagperiode liep tot 1 augustus 2020 en er kwamen 7791 aanvragen binnen. In aanmerking kwamen overlevenden en directe nabestaanden. Er werden 5498 tegemoetkomingen uitgekeerd. 804 daarvan gingen naar overlevenden, de rest naar nabestaanden.²⁰⁹ Daarnaast waren er 1620 afwijzingsbesluiten en 673 buitenbehandelingsstellingen. Met de regeling was bijna 44 miljoen euro gemoeid.

Na het advies was er bij de betrokken organisaties zowel sprake van boosheid als tevredenheid.²¹⁰ Zij waren pas op de dag van de presentatie in het advies gekend. Het Centraal Joods Overleg (CJO) was tevreden met de regeling, maar wilde in gesprek gaan met de NS over de ongeveer 80% van Joden,

207 <https://nieuws.ns.nl/persberichtcommissie-886999.pdf>.

208 <https://commissietegemoetkomingns.nl>.

209 <https://commissietegemoetkomingns.nl/app/uploads/2021/06/Eindverslag-CT.pdf>.

210 <https://jonet.nl/boosheid-en-tevredenheid-bij-organisaties-over-ns-besluit-tegemoetkoming>.

Sinti en Roma die de oorlog niet overleefd hadden, onder wie 20.000 kinderen. Zij vielen buiten de doelgroep. Daarnaast kwam er kritiek in Joodse kring op de door de commissie gekozen peildatum van 27 november 2018 en op het feit dat de regeling vernauwd was tot direct belanghebbenden. Dit betekende dat veel aanvragen werden afgewezen, zoals van meerdere kinderen, verzetsmensen inclusief Joodse verzetsstrijders en mensen die na de spoorwegstaking door de NS vervoerd waren.²¹¹ In de kring van de Sinti en Roma waren mensen boos omdat familieleden die niet met de NS vervoerd waren en de oorlog overleefd hadden, buiten de boot vielen.

Later legde het CJO een aanvullende claim van 50 miljoen gulden bij de NS neer als collectieve tegemoetkoming voor de mensen die niet waren teruggekomen en wier kinderen er ook niet meer waren. Dit geld zou moeten gaan naar psychische hulp, financiële hulp, hulp aan bejaardentehuizen voor de overlevenden van de Holocaust, en de tweede en derde generatie. Daarnaast werd gedacht aan de opbouw van de Joodse gemeenschap, bijvoorbeeld aan jongerenwerk.²¹² Deze claim wees de NS af; wel gaf zij 5 miljoen euro aan kamp Westerbork, kamp Vught, kamp Amersfoort en het Oranjehotel.

Het CJO bleef kritiek houden op het feit dat de NS geen diepgaand wetenschappelijk historisch onderzoek naar haar rol in de Tweede Wereldoorlog had laten doen. Het NIOD startte vervolgens op 1 januari 2021 op verzoek van de NS een pilotstudie naar de rol van de NS tijdens de Tweede Wereldoorlog. Die zou antwoord moeten geven op de vraag of een omvangrijk onderzoekstraject mogelijk was. Doel van de studie was inzicht te krijgen in het handelen en het beleid van de NS, met name waar het gaat om transporten in opdracht van de bezetter, in het licht van de politiek-bestuurlijke verhoudingen van die jaren.²¹³

211 M. Mock, 'Laat Rutte zijn excuses aan de Joden in daden omzetten', *NRC* 10 mei 2021.

212 <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2325616-nieuwe-claim-van-50-miljoen-bij-de-ns-voor-jodentransporten-in-woii>.

213 www.niod.nl/nl/projecten/de-nederlandse-spoorwegen-tijdens-de-tweede-wereldoorlog.

Gebreken in het naoorlogse rechtsherstel	Jaar	Doelgroep	Type schade	Hoogte uitkering	Restitutie	Compensatie	Erkenning en genoegdoening
Uitkeringswet Indische Geïnterneerden	1981	Alle krijgsgevangenen en burgergeïnterneerden in de Japanse kampen	Immaterieel	f 7500	n.v.t.	deels	deels
Uitkeringsreglement Individuele Uitkeringen Stichting Marogelden Overheid	2000	Leden van de Joodse gemeenschap	Materieel en immaterieel	f 14.000	ja	ja	ja
Uitkeringsreglement Individuele Uitkeringen Stichting Rechtsherstel Sinti en Roma	2000	Leden van de gemeenschap van Sinti en Roma	Immaterieel	f 25.000	n.v.t.	ja	ja
Uitkeringsreglement Individuele Uitkeringen Stichting Het Gebaar	2001	Nederlanders die in de periode van 8 maart 1942 tot 15 augustus 1945 in Nederlands-Indië verbleven, dan wel gedurende deze periode elders door de Japanners waren geïnterneerd en/of tewerk waren gesteld	Immaterieel	€ 1822	n.v.t.	deels	deels
Uitkeringsregeling Backpay	2015	Nog levende ambtenaren en militairen in dienst van het Nederlands-Indisch Gouvernement	Materieel en immaterieel	€ 25.000	deels	deels	deels
Regeling Joods Moreel Rechtsherstel Den Haag	2019	Claimanten voor naheffingen erf-pacht en straatbelasting	Materieel	Totale som aan de 9 claimanten was € 55.000	ja	ja	ja
Uitkeringsreglement Individuele Tegemoetkoming Slachtoffers WO II Transporten NS	2019	Nederlandse slachtoffers van de Holocaust die na de oorlog in Nederland terugkeerden of hun kinderen	Immaterieel	Uitkering van € 15.000. Voor nabestaanden maximaal € 7500	n.v.t.	ja	deels

4.5 GEWELD EN ZEDEN

Een volgend cluster van schaderegelingen heeft betrekking op het terrein van geweld en zeden. De regelingen zijn relatief jong. Op 29 juni 2022 verscheen een evaluatierapport van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen waarin de opvolging van de aanbevelingen van vier onderzoekscommissies naar seksueel geweld in de Rooms-Katholieke Kerk, de sport en de jeugdzorg was onderzocht.²¹⁴ Uit het onderzoek bleek dat de uitvoering van veel van de aanbevelingen aan de sectoren zelf was overgelaten en dat de overheid daar maar weinig zicht op had. Ook was lang niet altijd helder wat de organisaties die er uiteindelijk mee aan de slag moesten, van de overheid zouden mogen verwachten.

Schadefonds Geweldsmisdrijven

Het Schadefonds Geweldsmisdrijven werd in 1976 opgericht. Dit overheidsfonds heeft slachtoffers een financiële tegemoetkoming geboden indien zij niet bij de dader of een andere instantie terecht konden. De uitkering werd gegeven als erkenning van het slachtofferschap. In 2004 kwam een Europeesrechtelijke grondslag voor de werkzaamheden van het Schadefonds Geweldsmisdrijven tot stand in de vorm van de EU-richtlijn over de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven.²¹⁵

Het fonds werd opgezet voor slachtoffers van opzettelijke geweldsmisdrijven die hierdoor ernstige lichamelijke en/of psychische problemen (letsel) hadden of hebben gehad. De tegemoetkoming van het Schadefonds Geweldsmisdrijven ging ook naar nabestaanden van slachtoffers van een geweldsmisdrijf of van dood door schuld. Naarmate het letsel groter was, was de uitkering hoger. De uitkering was bedoeld als een tegemoetkoming in de schade (materieel en immaterieel) die iemand had geleden door het geweldsmisdrijf. Het was geen algehele schadevergoeding. De tegemoetkoming was een maatschappelijke uiting van solidariteit. Geweldsmisdrijven die vóór 1973 zijn gepleegd, komen niet meer in aanmerking voor een uitkering.

Het Schadefonds Geweldsmisdrijven keerde sinds 2012 een immateriële schadevergoeding (smartengeldregeling) uit aan naasten en nabestaanden van ongevallen als zij er niet in slaagden om dit door een dader of een verzekeraar betaald te krijgen. Sedert 1 januari 2019 werd dit gebaseerd op de Wet vergoeding affectieschade.²¹⁶

214 www.nationaalrapporteur.nl/publicaties/rapporten/2022/06/29/bouwen-aan-bescherming.

215 Richtlijn 2004/80/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven (*PbEU* 2004, L 261/14), ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2004/80/oj>.

216 www.slachtofferhulp.nl/schadevergoeding/affectieschade.

De econome José Mulder deed bij Intervict (Tilburg) onderzoek naar het Schadefonds Geweldsmisdrijven.²¹⁷ In haar proefschrift uit 2013 concludeerde zij dat slachtoffers in ruime mate tevreden waren met zowel de gang van zaken bij het Schadefonds als de vergoeding die zij gekregen hadden. Bovendien bleken slachtoffers symbolische waarde aan het geld te ontlenen: slachtoffers voelden zich erkend en ervoeren een gevoel van gerechtigheid. Het doet hen goed. Mulder concludeerde:

‘Opmerkelijk genoeg hebben deze effecten niets te maken met de hoogte van het ontvangen bedrag. Een tijdige afhandeling en persoonlijk contact zijn bepalend voor de tevredenheid van slachtoffers en het wel of niet ervaren van symbolische waarde. Niet het financiële bedrag an sich is dus van belang, maar de manier waarop slachtoffers het geld ontvangen.’²¹⁸

Een vergoeding van het Schadefonds ontvangen betekende ‘gezien worden’. Mulder adviseerde het Schadefonds om de communicatie met slachtoffers te verbeteren en duidelijk uit te leggen wat slachtoffers zouden kunnen verwachten.

Het Schadefonds Geweldsmisdrijven werd met ingang van 2012 onder de werking van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen gebracht. De daaraan verbonden verplichting om regelmatig te evalueren leidde in 2020 tot het oordeel dat het Schadefonds doelmatig en doeltreffend functioneerde. De werkprocessen waren efficiënt ingericht.²¹⁹ De rechtmatigheid en zorgvuldigheid van de beschikkingverlening werden als goed beoordeeld. Het overgrote deel van de slachtoffers voelde zich door het Schadefonds erkend als slachtoffer en ervoer de uitkering als een vorm van gerechtigheid.

Seksueel misbruik van minderjarigen in de Rooms-Katholieke Kerk

De commissie-Deetman publiceerde haar eindrapport over seksueel misbruik van minderjarigen binnen de Rooms-Katholieke Kerk in 2011.²²⁰ Zij liet daar in 2012 een aanvullend rapport op volgen naar seksueel misbruik en geweld tegen meisjes in de Rooms-Katholieke Kerk. De commissie concludeerde dat

217 J.D.W.E. Mulder, *Compensatie na geweld: Wie krijgen er een vergoeding van het Schadefonds Geweldsmisdrijven en wat zijn de effecten van zo'n financiële vergoeding*, Tilburg: Intervict 2009; J.D.W.E. Mulder, *Compensation: The victim's perspective*, Oisterwijk 2013.

218 www.nemokennislink.nl/publicaties/slachtoffers-tevreden-met-bescheiden-schade-vergoeding.

219 www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/11/02/tk-zbo-evaluatie-schadefonds-geweldsmisdrijven.

220 Commissie-Deetman, *Seksueel misbruik van minderjarigen in de Rooms-Katholieke Kerk*, Samenvatting Eindrapport, Rapport Seksueel Misbruik Minderjarigen RKK deel 1 en Rapport Seksueel Misbruik Minderjarigen RKK deel 2, Amsterdam 2011; Commissie-Deetman, *Aanvullend onderzoek naar seksueel misbruik van en geweld tegen meisjes in de Rooms-Katholieke Kerk*, Amsterdam 2012.

de problematiek van seksueel misbruik bekend was binnen de ordes en bisdommen van de Rooms-Katholieke Kerk. Adequaat optreden bleef echter uit, evenals voldoende aandacht voor de slachtoffers. De commissie schatte dat in de periode 1945-1981 tussen de 10.000 en 20.000 minderjarigen in katholieke internaten, kindertehuizen, kostscholen en weeshuizen het slachtoffer waren geworden van misbruik. Enkele duizenden van hen zouden zwaar seksueel zijn misbruikt.

Figuur 26 Rapporten commissie-Deetman (bron: omroepbrabant.nl)



In reactie op het eerste rapport-Deetman verklaarden de bisschoppenconferentie en de Conferentie Nederlandse Religieuzen vervuld te zijn van schaamte en verdriet:

‘Het is voor ons, religieuzen en bisschoppen, voor de gehele geloofsgemeenschap maar ook voor de samenleving een pijnlijke constatering dat het aan zorgvuldige omgang met kinderen en jongeren bij een aantal priesters en religieuzen heeft ontbroken. Niet alleen de daders treft blaam maar ook kerkelijke gezagsdragers die niet accuraat hebben gehandeld en niet het belang van en de zorg voor het slachtoffer vooropstelden. Wij betuigen onze spijt voor het misbruik. Vanuit de verantwoordelijkheid die we hebben overgenomen van onze voorgangers leven wij mee met de slachtoffers en bieden hen ons oprecht excuus aan. Wij willen ons inzetten om aan de slachtoffers recht te doen, hun eer te herstellen en hun wonden zo goed mogelijk te helpen genezen. De nieuwe Klachtencommissie en de compensatieregeling willen daaraan bijdragen.’²²¹

Toch kleefden er enige smetten aan het uitgesproken excuus. Kardinaal Ad Simonis zei tegen Pauw en Witteman op 23 april 2010 over het kindermisbruik: ‘Wir haben es nicht gewusst. Het is een beladen term, maar het is wel waar.’ Voor Simonis was het meer een schuldbelijdenis dan het uitspreken van een excuus.

²²¹ Reactie Bisschoppenconferentie en KNR op eindrapport Commissie-Deetman, 16 december 2011.

En in december 2020 verscheen een boek van Patrick Chatelion Counet over zijn periode als oud-secretaris van de Konferentie voor Nederlandse Religieuzen. Hij poogde in zijn boek het kindermisbruik in de Rooms-Katholieke Kerk af te zwakken door te zeggen dat er in de rest van de samenleving minstens zoveel kindermisbruik plaatsvond.²²² Het leidde tot een onmiddellijke reactie van de bisschoppen en de Konferentie voor Nederlandse Religieuzen waarbij zij hun eerdere standpunt herhaalden.

In eerste instantie liep het overleg tussen de slachtofferorganisaties en de Rooms-Katholieke Kerk erg stroef. De Rooms-Katholieke Kerk verschoot zich min of meer achter een door haar opgericht Meldpunt Misbruik RK, terwijl slachtofferorganisaties nu juist het directe contact met de kerk wensten.²²³ Een en ander mondde uit in een publieke clash van de slachtofferorganisaties met kardinaal Wim Eijk en broeder Cees van Dam die voorzitter was van de Konferentie voor Nederlandse Religieuzen. Dat gebeurde op 28 maart 2013 (Witte Donderdag!) in een hoorzitting in de Tweede Kamer. Dat leidde tot het verzoek vanuit de Tweede Kamer aan de bestuursvoorzitter van het Meldpunt om te willen bemiddelen en gesprekken tussen enerzijds de Kerk en anderzijds de slachtofferorganisaties tot stand te brengen. Dat gebeurde vervolgens en dit resulteerde in periodiek overleg van de slachtofferorganisaties met kardinaal Eijk en broeder Van Dam. De onderlinge verhoudingen verbeterden toen allerlei wensen van de slachtofferorganisaties gehonoreerd werden.

De Rooms-Katholieke Kerk Nederland bepaalde in een schadevergoedingsregeling vijf groepen van schadevergoeding.²²⁴ De regeling liep van 2012-2017 en kostte de Rooms-Katholieke Kerk 30 miljoen euro.²²⁵ De Stichting Beheer & Toezicht Seksueel Misbruik RKK voerde de compensatieregelingen uit. Het gemiddelde bedrag dat een aanvrager werd toegekend, was 32.221 euro.²²⁶ De

222 P. Chatelion Counet, *De Deetman-files*, 2020.

223 rkkerk.nl/wp-content/uploads/2017/12/Meldpunt-Seksueel-Misbruik-RKK-Verslag-van-werkzaamheden-2011-2018-corr.pdf

224 De onderscheiden groepen waren: (1) in geval van seksueel getinte handelingen of uitlatingen waardoor de lichamelijke of geestelijke integriteit werd geschonden, anders dan handelingen bedoeld in de hiernavolgende categorieën: compensatie tot € 5000; (2) in geval van betasting van intieme delen: compensatie van € 7500; (3) in geval van een langere periode van betasting van intieme delen, afhankelijk van frequentie, zwaarte en bijkomende omstandigheden: compensatie tussen € 10.000 en € 20.000; (4) in geval van eenmalige tot enkele malen verkrachting: compensatie van € 25.000; (5) in uitzonderlijke gevallen van seksueel misbruik of in gevallen bedoeld in categorieën 3 en 4 waarin de vermogensschade van de aanvrager door het seksueel misbruik substantieel is en het causaal verband tussen het seksueel misbruik en die schade niet aan gerede twijfel onderhevig is: compensatie tot een maximum van € 100.000.

225 Meldpunt Seksueel Misbruik R-K. Kerk in Nederland, *Verslag van werkzaamheden 2011-2018*.

226 Eind november 2017 hadden 860 slachtoffers een aanvraag voor financiële compensatie ingediend. Sommige aanvragen waren om administratieve redenen gesplitst in twee of meer aanvragen. In totaal waren er 953 aanvragen. In categorie 1 kregen 29 slachtoffers een compensatie, 121 in categorie 2, 313 in categorie 3, 97 in categorie 4 en 381 in categorie 5. Die laatste categorie kent een maximum van 100.000 euro. 65 aanvragers hebben dat bedrag ontvangen.

aanvraagprocedure was zo geregeld dat een klacht tegen de Rooms-Katholieke Kerk geheel of helemaal gegrond verklaard diende te worden door de Klachtencommissie voordat een andere commissie de compensatie bepaalde.

Uiteindelijk heeft de Klachtencommissie 1471 klachten afgerond, na een zitting, meestal in aanwezigheid van het slachtoffer. 113 zaken bleken niet-ontvankelijk, in twintig zaken was de commissie niet bevoegd en achttien zaken werden geschikt, tijdens of kort na de zitting. 1002 klachten werden geheel of gedeeltelijk gegrond verklaard. In 318 zaken was de uitspraak niet gegrond, veelal door gebrek aan steunbewijs. Voor deze slachtoffers zette de Rooms-Katholieke Kerk in 2016 een slotactie op om hen alsnog erkenning en genoegdoening te bieden. Daarnaast konden mensen die niet tevreden waren omdat zij afgewezen waren voor een regeling dan wel de uitkomst te laag vonden, terecht bij het Meldpunt. Het aantal mensen dat hulp, erkenning en compensatie kreeg, was ruim 2000.

De voormalige commissie-Deetman bleef in de persoon van haar voorzitter op verzoek van de Rooms-Katholieke Kerk een vinger aan de pols houden in deze jaren. In zijn slotmonitor concludeerde Wim Deetman dat de Rooms-Katholieke Kerk zich ervan bewust was geworden dat erkenning, genoegdoening en hulpverlening jegens de slachtoffers ook een publieke functie had. De Rooms-Katholieke Kerk nam haar verantwoordelijkheid voor die klachten over seksueel misbruik die onvoldoende aannemelijk konden worden gemaakt. Die opdracht, waartoe breed was opgeroepen, ook door de Tweede Kamer, was volgens Deetman uitgevoerd.²²⁷ De boodschap van Deetman aan de Bisschoppenconferentie en de Konferentie voor Nederlandse Religieuzen was dat zolang het nodig zou zijn, in het belang van de slachtoffers moest worden gehandeld. Hulpverlening was een plicht en verantwoordelijkheid die bleef bestaan na en naast erkenning en genoegdoening.

De Tweede Kamer heeft zich enkele malen via het organiseren van Rondetafelgesprekken nadrukkelijk gebogen over de rapporten van de commissie-Deetman en zich uitgelaten over het vervolg daarvan. Minister Ard van der Steur van Justitie heeft voortdurend zijn zienswijze over dit proces gegeven. In zijn reactie op de slotmonitor van Deetman concludeerde hij op 7 december 2016:

‘Als ik de onderzoeken die zijn verricht in ogenschouw neem, kom ik tot de conclusie dat veel facetten van het pijnlijke drama van het seksueel misbruik binnen de RKK zijn blootgelegd en dat er wat mij betreft geen aspecten zijn blijven liggen.’²²⁸

Het Meldpunt dat de Rooms-Katholieke Kerk had ingesteld naar aanleiding van de uitvoering van de verschillende regelingen keek aan het einde van haar werkzaamheden in 2018 terug op de verschillende regelingen. Als mensen niet tevreden waren omdat zij afgewezen waren voor een regeling dan wel de schadevergoeding te laag vonden, konden zij voor een klacht terecht

227 rkkerk.nl/voormalige-commissie-deetman-presenteert-slotmonitor/.

228 Kamerstukken II 2016/17, 34550-VI, nr. 89.

bij dit meldpunt. Bij de uitvoering van de klachtenregeling had het belang van de slachtoffers vooropgestaan. De klachtenregeling had volgens het Meldpunt grosso modo aan de verwachtingen van de slachtoffers voldaan.²²⁹ Dit kwam onder meer tot uitdrukking in het feit dat verjaring en overleden zijn van de vermoedelijke dader geen beletsel waren de klacht af te wijzen en dat de klachtencommissie een lage bewijsdrempel hanteerde. Voldoende was dat de klacht aannemelijk was. De slachtofferorganisaties keken minder positief terug. Met de inrichting van de klachtenregeling was een juridisering ingezet. Er was vanuit de Rooms-Katholieke Kerk sterk defensief geopereerd. De authenticiteit van de klachten werd op voorhand formeel betwijfeld en conform benaderd door de aangeklaagden.²³⁰

De Maastrichtse hoogleraar Privaatrecht Gijs van Dijck onderzocht in 2018 wat de klagers beoogden met het indienen van een klacht, of wat zij bereikten overeenstemde met hun doelstellingen en in hoeverre een niet-financiële tegemoetkoming (excuus, erkenning van het overkomen leed en tegen individuen genomen maatregelen) daaraan heeft bijgedragen.²³¹ Hij zag de klachtencommissie als een vorm van alternatieve geschillenbeslechting. Van Dijck constateerde dat deze geschilbeslechtsers geregeld overgingen tot het aan de Rooms-Katholieke Kerk adviseren van niet-financiële compensatie zoals excuses en erkenning. Het was een advies dat volgens Van Dijck opmerkelijk was, omdat in andere situaties geschilbeslechtsers daarmee terughoudend waren. Een andere opvallende bevinding volgens Van Dijck was de mismatch tussen wat klagers zochten en wat de klachtencommissie adviseerde. Klagers die bijvoorbeeld erkenning door de Rooms-Katholieke Kerk wensten, hadden geen grotere kans op een advies van de klachtencommissie aan de Rooms-Katholieke Kerk om het leed en/of misbruik te erkennen. Klagers kregen vaak niet wat zij zochten, maar geregeld iets anders. Alleen het verzoeken om excuses vergrootte de kans dat de klachtencommissie de Rooms-Katholieke Kerk zou adviseren om excuses aan te bieden.

Seksueel misbruik in de jeugdzorg

De Nederlandse regering liet onderzoek doen naar seksueel misbruik in de jeugdzorg.²³² De hoofdboodschap (en de titel) van het eindrapport van de commissie-Samson was dat kinderen in de jeugdzorg die onder het toezicht van de overheid stonden over de gehele periode vanaf 1945 *'[o]mringd door zorg, toch niet veilig'* waren. De commissie rapporteerde dat veel seksueel misbruik in

229 Meldpunt Seksueel Misbruik R.-K. Kerk in Nederland, *Verslag van werkzaamheden 2011-2018*, p. 9.

230 klokk.nl/doc/Persverklaring-Stichting-KLOKK-18-12-2017.pdf.

231 G. van Dijck, 'U vraagt, wij draaien iets anders. Een empirische studie naar wat benadeelden zoeken en krijgen in zaken over seksueel misbruik door de rooms-katholieke kerk', *Tijdschrift voor Vergoeding Personenschade* 2018, nr. 3, p. 101-111.

232 Commissie-Samson, *Omringd door zorg, toch niet veilig. Seksueel misbruik van door de overheid uit huis geplaatste kinderen, 1945 tot heden*, Amsterdam 2012.

de periode 1945 tot 2012 plaatsvond in een algemene context van geweld. Het seksueel misbruik was incidenteel en niet structureel van aard. Gingen voor 1975 vooral groepsleiders en pleegvaders in de fout, na 1975 kwam het seksueel misbruik steeds meer van de kant van leeftijdsgenoten. Het seksueel misbruik werd in de gehele periode weinig opgemerkt. De overheid bleef in situaties waarin seksueel misbruik voorkwam, op afstand en de sector bleef in gebreke.

De commissie-Samson beschreef een algemene context van geweld maar daar was de focus wat minder sterk op gericht. Bij een schatting van de omvang van seksueel misbruik in 2011 bleek dat het risico in de residentiële jeugdzorg 2,5 keer hoger was dan bij de nog thuiswonende Nederlandse jeugdigen. In instellingen voor kinderen met een licht verstandelijke beperking (LVB) bleek dat risico nog drie keer hoger (dan in instellingen die zich niet richten op de LVB-populatie). Kinderen in pleeggezinnen liepen veel minder risico op seksueel misbruik dan kinderen in instellingen.

De commissie-Samson merkte op dat slachtoffers behoefte hadden aan erkenning en excuus van besturen van instellingen. De commissie meende dat de huidige bestuurders erkenning moesten geven en excuses moesten aanbieden voor misbruik uit het verleden. Daarbij paste niet dat zij zich verscholen achter gebrekkige en/of afwezige dossiers. De commissie-Samson had het ingevolge haar opdracht niet tot haar taak gerekend een uitspraak te doen over mogelijke financiële genoegdoening aan de slachtoffers.

Figuur 27 Commissievoorzitter Rieke Samson, staatssecretaris Marlies van Veldhuijzen van Zanten en minister Ivo Opstelten (bron: omroepbrabant.nl)



Na het eindrapport-Samson (2012) sprak de regering het volgende excuus uit:

‘De bevindingen van de Commissie raken ons, zoals gezegd, diep. Wij erkennen volledig het leed dat de slachtoffers is aangedaan. Wij bekijken op basis van de aanbevelingen van de Commissie hoe we op passende wijze tegemoet kunnen komen aan de verschillende behoeften aan hulp en ondersteuning die bij de slachtoffers leven.’²³³

Er volgde op het eindrapport een tweesoortige schaderegeling, het Statuut en de Tijdelijke Regeling uitgevoerd door het Schadefonds Geweldsmisdrijven.²³⁴ Er werden 238 aanvragen ingediend voor het Statuut en 594 voor de Tijdelijke Regeling. In de ene regeling (Statuut) moesten claimanten met bewijsstukken (schriftelijk of via mondelinge getuigenissen van derden) aantonen dat zij het slachtoffer waren geweest van seksueel misbruik. Bewezen moest worden dat jeugdzorg destijds op de hoogte was. Een commissie oordeelde dan of de claim toegekend werd. In de helft van de gevallen was hier sprake van. Dan moest de jeugdzorginstelling het bedrag aan de claimant betalen. De commissie bepaalde de hoogte van het schadebedrag.

De andere regeling (Tijdelijke Regeling) was bedoeld om slachtoffers van seksueel misbruik die niemand (meer) civielrechtelijk konden of wilden aanspreken, van overheidswege erkenning te bieden voor het leed dat hun was aangedaan door het bieden van een beperkte tegemoetkoming. De bedoeling was dat de 'bewijslast' licht zou zijn. De betreffende commissie kon tot uitkering overgaan indien het voldoende aannemelijk was dat: seksueel misbruik had plaatsgevonden, het slachtoffer ten tijde van het seksueel misbruik minderjarig was en was geplaatst in een instelling of pleeggezin, en het seksueel misbruik gepaard ging met een geweldsaspect. De Tijdelijke Regeling werd uit de overheidsmiddelen betaald.

Bij het aflopen van de schaderegelingen-Samson heeft het onderzoeksbureau Cebeon, in samenwerking met Regioplan, op verzoek van het ministerie van Veiligheid en Justitie de werking van en de ervaringen met het Statuut en de Tijdelijke Regeling geëvalueerd.²³⁵ De centrale onderzoeksvraag was: *Wat zijn de ervaringen van aanvragers, instellingen en uitvoerders met de regelingen voor schadevergoeding en financiële tegemoetkoming voor slachtoffers van seksueel misbruik in residentiële instellingen en pleeggezinnen?* Cebeon concludeerde in 2017 dat voor een deel van de slachtoffers het beoogde doel bereikt was: zij waren van mening dat hun leed erkend was en dat zij door de toegekende tegemoetkoming in de schade ook enige genoegdoening hadden gekregen. Voor een ander deel van de slachtoffers was volgens Cebeon het beoogde doel van de regelingen echter niet bereikt. Zo konden excuses in principe alleen worden aangeboden als er contact was met de verantwoordelijke jeugdzorginstelling, derhalve bij aanvragen op grond van het Statuut. Als er gelegenheid was voor excuses, bleken deze niet altijd te zijn aangeboden.

De financiële vergoeding werd niet altijd als genoegdoening ervaren. In dergelijke gevallen gaven aanvragers bijvoorbeeld aan dat zij de vergoeding te laag vonden in relatie tot het aangedane leed en/of in relatie tot de praktische en emotionele inspanningen om de aanvraag te doen. De bij beide regelingen gehanteerde klassen werden als negatief beoordeeld. Daar kwam bij dat beide regelingen gebaseerd waren op het misbruik destijds en niet op de vervolg-

234 *Stcrt.* 23822, 2013.

235 Cebeon, *Erkenning, genoegdoening of opnieuw geraakt. Ervaringen met de financiële regelingen 'Seksueel misbruik in instellingen en pleeggezinnen'*, Amsterdam 2018.

schade in het latere leven. Dat werd als onrechtvaardig beschouwd. De jeugdzorginstellingen op hun beurt vreesden voor de financiële gevolgen als zij ‘het volle pond’ moesten betalen en claimanten nog naar de rechter konden gaan.

De slachtoffers waren ambivalent in hun gevoel van al dan niet erkend zijn: enerzijds waren zij blij met de erkenning, anderzijds voelde het resultaat als een belediging of bagatellisering. Daarnaast werd 41% van de aanvragen bij het Statuut afgewezen en 19% bij de Tijdelijke Regeling. Door het doorlopen van het proces kreeg een deel van de aanvragers erkenning van het leed (bijv. bij een hoorzitting of in het contact met het Schadefonds of Slachtofferhulp Nederland), maar dat gold niet voor iedereen. Van genoegdoening was bij de afwijzingen veel minder sprake. Deze aanvragers hadden hun beoogde doel daarom niet bereikt ondanks het feit dat zij hun verhaal hadden kunnen doen tijdens een hoorzitting of in een gesprek met een medewerker van het Schadefonds. Bij afwijzing trad mogelijk secundaire victimisatie op, waardoor zij (opnieuw) psychologische hulp hadden moeten zoeken.

Enkele hoofdpersonen blikten terug en hadden dezelfde waarnemingen als Cebeon. Rieke Samson sprak in interviews over een ‘weeffout’ in het Statuut omdat de bewijslast van het misbruik, en de feitelijke wetenschap ervan op voorhand bij de aanvrager gelegd waren. Een beoordeling van de regelingen door betrokkenen bij het Schadefonds bevestigde dit beeld naderhand. Zij wezen erop dat het proces van behandeling van de aanvragen inspannend en vaak belastend was geweest voor de aanvragers.

‘De eis van “feitelijke wetenschap” was dus niet alleen een zware, zij was ook contra-intuïtief voor de gegeven problematiek. Hoewel ook in gevallen waarin de feitelijke wetenschap van het misbruik niet kwam vast te staan door de instellingen tijdens de zittingen medeleven is betoond, is aannemelijk dat slachtoffers wier aanvraag om deze reden is afgewezen weinig genoegdoening zullen hebben ervaren. Voor een aantal van hen zal gelden dat zij zich opnieuw slachtoffer hebben gevoeld.’²³⁶

Geweld in de jeugdzorg

Enkele jaren na het rapport-Samson liet de Nederlandse regering de commissie-De Winter onderzoek doen naar geweld in de jeugdzorg.²³⁷ De commissie-De Winter werd in 2015 ingesteld door het kabinet toen slachtoffers van geweld zich gemeld hadden. Het seksueel misbruik was minder dominant in hun verhalen; het ging eerder om het permanente geweld dat hun als kind ten deel was gevallen in de jeugdzorg. Het geweld was van fysieke, psychische

236 L. Goossens, S.D. Lindenbergh, C.H.C.J. van Nijnatten en M. Olff, ‘Op zoek naar genoegdoening. Uitvoering van de financiële regelingen voor slachtoffers van seksueel misbruik in de jeugdzorg’, *NJB* 2019, nr. 23, p. 1673.

237 Commissie Onderzoek naar Geweld in de Jeugdzorg, *Onvoldoende beschermd. Geweld in de Nederlandse jeugdzorg van 1945 tot heden*, Den Haag 2019.

en seksuele aard geweest. De commissie-De Winter maakte een onderscheid tussen deze vormen van geweld en constateerde dat diverse vormen van geweld gelijktijdig en tezamen konden voorkomen. Uit een groot bevolkingsonderzoek bleek dat 10% van de mensen die na 1945 als kind in de jeugdzorg verbleven nooit met geweld te maken gehad. Daar stond tegenover dat ongeveer 10% rapporteerde vaak tot zeer vaak geweld ervaren te hebben. In de loop der jaren was er een verschuiving opgetreden naar steeds meer psychisch geweld. Slachtoffers noemden vooral het psychische geweld dat hen als kind overkomen was. In hun verdere leven hadden zij dat als een last meegedragen. Dat had voor hen tot allerlei negatieve gevolgen geleid. Die lagen vooral op psychisch vlak en het aangaan van intieme en sociale contacten.

De commissie-De Winter gaf in 2019 dezelfde verklaringen als Samson voor het zich voordoen van geweld. Kinderen verbleven tot in de jaren zeventig in te grote groepen waardoor er te weinig toezicht en aandacht voor hen was. Er waren op veel gebieden tekorten: niet opgeleid en te veel wisselend personeel in de instellingen waardoor pedagogische continuïteit ontbrak. Er was een tekort aan pleeggezinnen, waar gemiddeld genomen de veiligheid voor kinderen beter was. Bovendien waren de normen over wat toelaatbaar was aan geweld ('de pedagogische tik') in de loop der decennia veranderd. De Nederlandse wet- en regelgeving droeg zeer lange tijd niet bij aan een eenduidig begrip van wat wel en niet toelaatbaar werd geacht ten aanzien van geweld tegen kinderen. Ook de strafbaarheid van geweld werd in verhouding met het onderwerp seksueel misbruik pas laat geregeld.

In veel gevallen ontbrak het aan intern en extern toezicht op instellingen en pleeggezinnen. Gezinsvoogden oefenden te weinig hun toezichhoudende rol uit. De Inspectie (Gezondheidszorg en) Jeugdzorg kwam weinig in de instellingen. De commissie-De Winter concludeerde in aansluiting op de commissie-Samson dat de regelgeving die vanaf de jaren negentig van de grond kwam, vooral een formele werkelijkheid van veiligheid (meldcodes) had gecreëerd. Het kind en de echte pedagogische relatie van de groepsleider met het kind waren uit het zicht verdwenen. Er was geen sprake geweest van daadwerkelijke verbeteringen, dat wil zeggen vermindering van geweld.

De commissie-De Winter was concreet in haar aanbevelingen voor de groep slachtoffers: (1) het bieden van erkenning aan slachtoffers, (2) het toeganke-lijk houden en uitbreiden van jeugdzorgarchieven vanwege maatschappelijke erkenning en wetenschappelijk onderzoek (*oral history*) en (3) het verbeteren van het hulpaanbod.²³⁸ De commissie-De Winter onderscheidde collectieve vormen van erkenning (fysieke en digitale monumenten) en meer individuele vormen van erkenning. Naast het krijgen van excuses zouden slachtoffers gecompenseerd kunnen worden in de vorm van een schaderegeling.

238 Commissie Onderzoek naar Geweld in de Jeugdzorg, *Onvoldoende beschermd. Geweld in de Nederlandse jeugdzorg van 1945 tot heden*, Den Haag 2019, p. 93-96

Figuur 28 Minister Hugo de Jonge, commissievoorzitter Micha de Winter en minister Sander Dekker (bron: ftm.nl)



De beleidsreactie van de regering stelde:

‘Het rapport biedt een indringend beeld met ontluisterende verhalen over geweld waaraan kinderen zijn blootgesteld geweest. Zeker anno 2019 vinden wij het niet te bevatten dat deze kinderen, aan wie juist een veilige omgeving geboden had moeten worden, geen veiligheid en geborgenheid hebben gevonden. In plaats daarvan kregen zij te maken met soms ernstig en veelvuldig fysiek en psychisch geweld. En dat terwijl het vaak ging om kwetsbare kinderen die al een uithuisplaatsing en wat daaraan voorafging hadden meegemaakt. Dit geweld vinden wij extra pijnlijk, omdat veel mensen daar tot op de dag van vandaag last van hebben. Dit geweld had niet mogen plaatsvinden. Excuses, erkenning, hulp en ondersteuning van de overheid voor deze slachtoffers zijn hier op zijn plaats.’²³⁹

De regering merkte op dat, terugkijkend op wat in de periode vanaf 1945 gebeurd is, de verantwoordelijken voor kinderen in de jeugdzorg destijds te weinig hadden gedaan om geweld te voorkomen en te doen ophouden.

Op de brieven van het kabinet volgde een ontmoeting van minister Dekker op 21 februari 2020 met 250 slachtoffers waarbij hij de slachtoffers excuses aanbod voor wat hen was overkomen. In augustus 2020 deed hij dat ten overstaan van tachtig vrouwen van de Meisjes van de Goede Herder. Dat betekende veel voor hen. Het bood hun erkenning voor wat met hen als kind gebeurd was. Een vrouw zei er achteraf over:

²³⁹ Kamerstukken II 2019/20, 31015 en 31839, nr. 174 en 178.

'Zijn woorden hadden een onbeschrijflijke impact op mij. Ik hoefde me niet meer te schamen. Ik zag een soortgelijk gevoel bij andere vrouwen om me heen – we werden gehoord, wat een bevrijding. De meeste van ons kregen ook een tegemoetkoming van 5.000 euro, maar die excuses zijn voor mij veel belangrijker geweest. Daardoor ben ik de schaamte voorbij en kan ik het afsluiten. Dat gevoel is met geen enkel geldbedrag te evenaren.'²⁴⁰

Er volgde een uniforme individuele schaderegeling, de Tijdelijke regeling financiële tegemoetkoming voor slachtoffers van geweld in de jeugdzorg.²⁴¹ Het was een eenvoudige bestuursrechtelijke regeling. De regeling diende als erkenning voor het leed dat slachtoffers was aangedaan. Het was nadrukkelijk geen compensatie van kosten of schade voortkomend uit het toegebrachte leed. De 5000 euro was vergelijkbaar met bedragen die het Schadefonds Geweldsmisdrijven uitkeerde voor psychisch letsel bij stelselmatig huiselijk geweld. Het Schadefonds Geweldsmisdrijven ging de regeling vanaf het najaar van 2020 uitvoeren.

Na de aankondiging van een nieuwe regeling na het rapport-De Winter waren behoorlijk veel slachtoffers ontevreden over de hoogte van het bedrag. In een eerste reactie schreven de verzamelde organisaties van lotgenoten de Tweede Kamer de tegemoetkoming te algemeen en veel te summier te vinden.²⁴² Daarnaast voelden zij zich niet betrokken bij de totstandkoming van de regeling. Nadien benaderden enkele vrouwen van de Meisjes van de Goede Herder de Tweede Kamer. Zij voelden zich niet erkend in hun leed, omdat zij de vergoeding voor hen als slachtoffers van dwangarbeid te mager vonden.²⁴³ Zij overwogen een rechtszaak tegen de staat te beginnen als het bedrag niet omhoog zou gaan. In het Kamerdebat over het rapport-De Winter op 16 december 2020 diende de oppositie moties over de schaderegeling in die beoogden het bedrag te verhogen of eerst te onderzoeken of het bedrag wel recht deed aan de werkelijk geleden schade. Deze werden alle bij stemming verworpen.²⁴⁴

De regeling loopt tot eind 2022 en heeft veel meer aanvragen uitgelokt dan door het ministerie van Justitie en Veiligheid gedacht. Naar verwachting zullen 15.000-18.000 mensen een beroep doen op de regeling.²⁴⁵ 85% van de aanvragers kwam tot nu toe in aanmerking. Bij de 15% die afgewezen werd, kwam dat omdat er geen sprake was van bovenmatig geweld of omdat iemand destijds niet minderjarig was.²⁴⁶

240 'Marion Langenbach (68). Ik hoefde me niet langer te schamen', *NRC* 4 mei 2021.

241 Kamerstukken II 2019/20, 31839, nr. 191.

242 https://stichtingskip.nl/images/downloads/16_maart_2020_Brief_Koershuis.pdf.

243 Kamerstukken II 2019/20, 31839, nr. 181.

244 www.tweedekamer.nl/kamerstukken/stemmingsuitslagen/detail?id=2020P20735.

245 Informatie verschaft door SGM.

246 'Al ruim 18 miljoen uitgekeerd aan slachtoffers van geweld in de jeugdzorg, aanvragen blijven binnenstromen', *Trouw* 17 februari 2022.

Grensoverschrijdend gedrag in de turn- en gymnsport

Op 28 april 2021 verscheen in opdracht van de turnbond KNGU het onderzoeksrapport *Ongelijke leggers*.²⁴⁷ Het doel van het onderzoek was het in kaart brengen van de aard en omvang van grensoverschrijdend gedrag in de turn- en gymnsport en de aanpak ervan door de jaren heen. De onderzoekers spraken in totaal met 179 betrokkenen. Het onderzoek naar de ervaringen van deze sporters maakte duidelijk dat er jarenlang sprake was geweest van ontoelaatbaar grensoverschrijdend gedrag van trainers. Het ging om systematische intimidatie en vormen van geestelijke en fysieke mishandeling. De trainers waren zo gericht op topprestaties van hun pupillen dat ze die geestelijk en soms ook lichamelijk mishandelden. Dat gebeurde vooral in de top van het vrouwenturnen. Voor de prestaties bij deze technische en risicovolle sport was het handiger als de meisjes, die vaak al op zes- of zevenjarige leeftijd begonnen met trainen, klein bleven, in de zin van licht en gehoorzaam. Sommige trainers gebruikten uithongering en uitschelden als een manier om dit voor elkaar te krijgen.

Figuur 29 Grensoverschrijdend gedrag in de turn- en gymnsport
(bron: nieuws.umcg.nl)



Twee derde van de onderzochte oud-sporters had te maken gehad met grensoverschrijdend gedrag. Van de huidige volwassen sporters, die deelnamen aan het onderzoek, gaf circa een derde aan in aanraking gekomen te zijn met mentaal, fysiek of verbaal geweld. Bij de minderjarige respondenten was dit een vijfde. Een aantal oud-turnsters had het grensoverschrijdend gedrag jaren geleden al een aantal malen naar buiten gebracht, maar de turnbond zag daar geen reden in om die klachten serieus te nemen en er iets mee te doen. NOC-NSF-voorzitter

247 M. Olfers en A. van Wijk, *Ongelijke leggers: een onderzoek naar grensoverschrijdend gedrag in de gymnsport*, Verinorm 2020.

Anneke van Zanen sprak op 11 oktober 2021 bij een officiële bijeenkomst van een markeringspunt. Van Zanen bood nadrukkelijk excuses aan:

‘Dit is de dag waarop we doen wat we de afgelopen periode hebben nagelaten. Nu weten al die sporters die dit is overkomen dat we ze horen en serieus nemen. (...) Wij hadden het kunnen en moeten zien. Al voor 2010 hadden wij de beschikking over een aantal rapporten. Die werden in die tijd vooral beschouwd als beschrijvingen van incidentele misdrijvingen. Wij, NOC-NSF, hebben verzuimd na te gaan of die meldingen niet structurele oorzaken hadden. Voor het niet voldoende checken of misstanden goed werden aangepakt en voor het niet oppakken van onze verantwoordelijkheid om te zorgen voor een veilig sportklimaat voor iedereen, bieden wij, NOC-NSF, de sporters onze oprechte excuses aan.’²⁴⁸

Een van de aanbevelingen van de onderzoekers was dat er een financiële tegemoetkoming moest komen van 5000 euro: niet als schadevergoeding, maar als ‘erkenning voor het aangedane leed’. De adviescommissie integriteit en ethiek van sportkoepel NOC-NSF, die zich hierover boog, nam dit advies om een schaderegeling op te stellen over. Naar schatting honderd vrouwen kwamen in aanmerking voor de schaderegeling, die de KNGU en NOC-NSF gezamenlijk zouden betalen. Het stond ieder individu vrij om naar de rechter te stappen om coaches aan te klagen.

Andere aanbevelingen van de onderzoekers lagen meer op het terrein van de nazorg en de sporttuchtspraak en moesten door de sportbonden opgepakt worden. In een beleidsreactie op het rapport *Ongelijke leggers* gaf minister Tamara van Ark voor Medische Zorg aan hierop toe te zien en ook extra middelen beschikbaar te stellen.²⁴⁹ Als vervolg op het rapport *Ongelijke leggers* zegde staatssecretaris Blokhuis in oktober 2021 de Tweede Kamer toe een breed, onafhankelijk onderzoek in te stellen naar misstanden in de hele topsportwereld. De onderzoekers zouden bij alle 77 sportbonden in kaart moeten brengen wat de cultuur was, en of er sprake was van misstanden. Verder zou Blokhuis het standaardshadebedrag van 5000 euro op zichzelf wel willen verhogen. Hij deed dat echter niet omdat dit standaardbedrag ook gold voor slachtoffers van misbruik in andere sectoren, zoals de jeugdzorg. ‘Ik wil geen onderscheid maken in ellende. Het is allemaal shit.’²⁵⁰

De meeste ex-turners zagen de 5000 euro als een handreiking. Het geld zou niet al het leed kunnen wegnemen, maar moest vooral gezien worden als een geste voor het feit dat de politiek, de turnbond KNGU en NOC-NSF jarenlang wegkeken bij de geluiden die er al lang waren over machtsmisbruik, vernerding en mishandeling in de gymwereld. Al snel na bekendmaking riep de

248 ‘Excuses en 5000 euro voor slachtoffers misdrijvingen in de turnsport. Is dat niet te mager?’, *Trouw* 11 oktober 2021.

249 Kamerstukken II 2020/21, 30234, nr. 2.

250 <https://nos.nl/artikel/2401523-onderzoek-naar-grensoverschrijdend-gedrag-in-de-hele-topsport>.

tegemoetkomingsregeling grote woede op bij een groep oud-turnsters.²⁵¹ De eisen voor honorering van de aanvraag werden als te zwaar gezien zodat veel aanvragen afgewezen zouden gaan worden.²⁵² Het feit dat men voor een commissie moest verschijnen en allerlei documentatie over zou moeten leggen, werd als bezwaarlijk gezien. Ten slotte werd de aanvraagtermijn als te kort beschouwd. In de ogen van deze oud-turnsters was de regeling al kapotgemaakt voordat die in werking zou treden.

De bij de totstandkoming van de regeling betrokken partijen (VWS, NOC*NSF, KNGU, Centraal Bureau Klachtenmanagement in de Zorg/CBKZ) schrokken van de kritiek die de oud-turnsters hadden op de regeling. De belangrijkste aanpassingen waren vervolgens:²⁵³

- Het aanvraagformulier werd aanzienlijk ingekort om de aanvraag eenvoudiger en laagdrempeliger te maken.
- De criteria dat een oud-gymsporter minstens twee jaar, 30 uur per week had getraind, vervielen.
- Het werd voor een oud-sporter mogelijk om iemand te machtigen die de aanvraag kon indienen of het hele proces samen met of namens de oud-sporter door zou lopen.
- Een mondelinge toelichting bleef het uitgangspunt. De commissie kreeg echter meer ruimte om hiervan in individuele gevallen af te wijken.
- Bovendien kon de sporter er voor kiezen niet zelf te verschijnen maar zich door een gemachtigde te laten vertegenwoordigen.

De onafhankelijke commissie kreeg een ander doel mee dan in eerste instantie geformuleerd. Oud-turn- en gymsporters behoeften niet noodzakelijk aan te tonen dat er grensoverschrijdend gedrag heeft plaatsgevonden. De commissie zou niet aan waarheidsvinding doen over wat er had plaatsgevonden maar zou zich een beeld vormen van de impact ervan op het leven van de oud-sporter zodat dit voldoende aannemelijk was.

251 <https://nos.nl/artikel/2420329-oud-turnsters-ziedend-over-tegemoetkomingsregeling-grensoverschrijdend-gedrag>.

252 (1) lid zijn (geweest) van de KNGU; (2) meer dan dertig trainingsuren per week hebben gemaakt; (3) deelname aan (inter)nationale competities op het hoogste niveau; (4) door langdurig grensoverschrijdend gedrag op (zeer) jonge leeftijd zoveel last hebben van fysieke, psychische en/of morele klachten dat de maatschappelijke ontwikkeling hierdoor is belemmerd of blijvend is gestoord.

253 <https://nocnsf.nl/nieuws/2022/04/procedure-tegemoetkomingsregeling-gymsport-een-voudiger-en-laagdrempeliger>.

Geweld en zeden	Jaar	Doelgroep	Type schade	Hoogte uitkering	Restitutie	Compensatie	Erkenning en genoegdoening
Wet en Besluit Schadefonds Gewelddsmisdrijven	1976	Slachtoffers van opzettelijke geweldsmisdrijven, die hierdoor ernstige lichamelijke en/of psychische problemen (letsel) hebben of hebben gehad. Tevens voor nabestaanden van slachtoffers van een geweldsmisdrijf of dood door schuld	Materieel en immaterieel	€ 1000-35.000	n.v.t.	ja	ja
Compensatieregeling R.-K. Kerk	2012	Slachtoffers van seksueel misbruik in de Rooms-Katholieke Kerk	Immaterieel	Maximaal € 100.000	n.v.t.	ja	deels
Statuut voor de buitengerechtelijke afhandeling van civiele vorderingen tot schadevergoeding in verband met seksueel misbruik van minderjarigen in instellingen en pleeggezinnen Tijdelijke regeling uitkeringen seksueel misbruik minderjarigen in instellingen en pleeggezinnen	2013	Kinderen die van 1945-heden in de jeugdzorg verbleven en daar seksueel misbruik ondergingen	Immaterieel	€ 5000-100.000 € 1000-35.000	n.v.t.	deels	deels
Tijdelijke regeling financiële tegemoetkoming voor slachtoffers van geweld in de jeugdzorg	2020	Kinderen die van 1945-heden in de jeugdzorg verbleven en daar geweld ondergingen	Immaterieel	€ 5000	n.v.t.	deels	deels
Tegemoetkomingsregeling voor slachtoffers van grensoverschrijdend gedrag in de turn- en gymnsport	2021	Oud-topturnsters die jarenlang gebukt gingen onder vernedering, intimidatie en machtsmisbruik	Immaterieel	€ 5000	n.v.t.	deels	nee

4.6 INTERNATIONALE OPERATIES DEFENSIE

Nederland nam vanaf 1979 aan meerdere internationale missies deel. Het ging om intensieve gevechtshandelingen en gecompliceerde vredeshandhaving. Nederland was onder meer actief in Libanon, Sinaï, Bosnië en Kroatië, Kosovo, Ethiopië en Eritrea, Afghanistan, Mali en Irak. De Nederlandse overheid zond in haar rol van werkgever honderden Nederlandse mannen en vrouwen uit naar onbekende gebieden waar hun een grote uitdaging wachtte. Er vielen doden en gewonden te betreuren, iets wat Nederland lange tijd niet meer had meegemaakt. Dat had een grote maatschappelijke impact. In de publiciteit kwam veel meer aandacht voor veteranen.

Figuur 30 Veteranen (bron: nationaleombudsman.nl)



Enkele honderden veteranen waren blijvend lichamelijk gewond en invalide geraakt. Veel groter was het aantal geestelijk gewonde veteranen dat na terugkeer in de burgermaatschappij allerlei posttraumatische stressklachten (PTSS) had opgelopen. Zij konden moeilijk functioneren thuis, op hun werk en in hun sociale contacten. Minister Relus ter Beek van Defensie constateerde al in 1999 dat beleidsvorming rond veteranen noodzakelijk was omdat, zoals hij dat indertijd zei, 'niet voorbij mag worden gegaan aan de noden en behoeften van hen die reeds lang geleden het Koninkrijk als militair hebben gediend in moeilijke en buitengewone omstandigheden en daar (nu) de gevolgen van ondervinden'.²⁵⁴ Een deel van de militairen kreeg na uitzending aanpassings- en verwerkingsproblemen. Men kon de weg niet vinden in de professionele Nederlandse gezondheidszorg. Daarmee ontstond het inzicht dat specifieke zorg nodig was, alleen er gebeurde weinig concreets. In de praktijk van alle dag ging er veel mis voor veteranen.

254 Kamerstukken II 2009/10, 32414, nr. 3.

Met de Regeling Ereschuld kregen veteranen die voor 2007 invaliditeit hadden opgelopen een collectieve schade-uitkering. Daarna kwam een uitgebreider stelsel van militaire invaliditeitspensioenen en speciale veteranenregelingen van de grond.

Oorlogs- en dienstslachtoffers

Het ministerie van Defensie kwam pas heel laat in actie om concreet invulling te geven aan zijn zorgplicht voor oorlogs- en dienstslachtoffers. Het ging om mensen die door hun inzet tijdens oorlogsomstandigheden of crisisbeheersingsoperaties lichamelijk of geestelijk gewond waren geraakt. Er gebeurde pas wat na grote druk van de militaire vakbonden en door rechterlijke uitspraken. Minister van Defensie Hans Hillen bereikte in 2012 na een langdurig traject en bemiddeling door Nationale ombudsman Brenninkmeijer een akkoord met de militaire vakbonden over bijzondere uitkeringen voor veteranen.

Defensie maakte in 2014 een begin met een meer uitgewerkt voorzieningenpakket waaronder collectieve schade-uitkeringen voor oorlogs- en dienstslachtoffers. Er kwamen allereerst schadevergoedingen voor oorlogs- en dienstslachtoffers die voor 2007 (de komst van de militaire invaliditeitspensioenen) lichamelijk of geestelijk gewond waren geraakt.²⁵⁵ Ex-soldaten van internationale missies kregen erkenning van hun PTSS-klachten.²⁵⁶ Zij waren arbeidsinvalide. De schadevergoeding door de overheid gold als een ereschuld die ingelost werd.

Ondanks de regeling bleef er de nodige kritiek op de lange duur die het veteranen kostte om van Defensie een volledige schadevergoeding te krijgen voor eventuele restschade. Sommige veteranen beschreven het contact met Defensie als een gevecht. De Nationale ombudsman bleef in zijn hoedanigheid van Veteranenombudsman nogal kritisch. Van Zutphen constateerde eind 2020 voortdurende grote gebreken in de klachtenafhandeling. Het ministerie van Defensie bekeek klachten van veteranen te vaak nog vanuit de organisatie. Niet alleen stond de veteraan onvoldoende centraal in de klachtbehandeling, er was ook te weinig centraal zicht op de binnengekomen klachten en meldingen, aldus Van Zutphen.²⁵⁷ In zijn jaarverslag over 2021 schetste hij de trage afhandeling van

255 Besluit van 19 juni 2014 tot wijziging van de bepalingen inzake volledige schadevergoeding voor militaire oorlogs- en dienstslachtoffers en voor slachtoffers van bedrijfsongevallen onder militairen en onder burgerambtenaren van Defensie alsmede tot invoering van een 'ereschuldregeling' voor veteranen (*Stb.* 2014, 251); www.mdkl.nl/images/stories/PDF/ereschuld.pdf.

256 'Ik heb de veteranendagen lang gemedend', *NRC* 10 december 2021; J.de Koning, *Onder vuur. Zes marechaussees in een van de gewelddadigste nachten van onze krijgsmacht in vredes tijd*, Meppel 2021.

257 www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2020/onverminderd-zorgen-over-klachtbehandeling-ministerie-van-defensie.

letselschadeclaims van veteranen door het ministerie van Defensie.²⁵⁸ Deze zou nooit langer mogen duren dan twee jaar.²⁵⁹

Moslimmannen Srebrenica

De Nederlandse regering heeft steeds benadrukt dat de internationale gemeenschap tekortschoot in het bieden van voldoende bescherming aan de mensen in zogenaemde *safe areas* zoals Srebrenica in 1995. Nederland achtte zich, als lid van de internationale gemeenschap, medeverantwoordelijk voor het ontstaan van de situatie waarin de genocide van Srebrenica heeft kunnen gebeuren. Nederland betreurde het verloop van deze tragische gebeurtenissen. Het kabinet-Kok nam daarvoor in 2002 de politieke verantwoordelijkheid. Het bood zijn ontslag aan nadat het NIOD de gang van zaken onderzocht had. Nederland nam echter niet de schuld op zich voor de gruwelijke moord op duizenden Bosnische moslims.

Er waren in 1995 drie moslimmannen die tot de directe beschermingssfeer van Dutchbat III behoorden, overgeleverd aan de Serviërs, met voor hen noodlottige gevolgen. Het gerechtshof bepaalde in juli 2011 dat hun families smartengeld moesten ontvangen.²⁶⁰ In juni 2015 bood minister Hennis-Plasschaert van Defensie deze families binnenskamers formeel excuses aan en kondigde zij een schaderegeling aan.²⁶¹ De rechter bepaalde daarnaast in 2019 dat Nederland beperkt (10%) aansprakelijk was voor de overlevering van 350 moslimmannen aan de Serviërs met noodlottige gevolgen als resultaat.²⁶²

De regeling voor de nabestaanden werd voorlopig door het ministerie van Defensie opgeschort. Enkele verenigingen van nabestaanden hadden er bezwaar tegen, omdat ze weinig betrokken waren geweest bij de invulling van de regeling. Hun advocaat stelde: 'De nabestaanden voelen deze regeling als een dictaat en noemen de houding van Nederland arrogant.'²⁶³ Verder maakten de nabestaanden er bezwaar tegen dat zij slechts eenmaal aanspraak konden maken op een uitkering, ook als ze meerdere gezinsleden hadden verloren. Men wilde een ruimhartiger regeling. De moeders van Srebrenica die al veertien jaar tegen de Nederlandse regering geprocedeerd hadden, ervoeren tegenwerking van het ministerie van Defensie. Ze noemden de opstelling van Neder-

258 www.letselschade.nu/arbeid-werkgeversaansprakelijkheid/ombudsman-over-trageafhandeling-letselschadeclaims-veteranen-belangenbehartigers-en-defensie-wijzen-voor-de-reden-van-vertraging-vooral-naar-elkaar.

259 www.nationaleombudsman.nl/veteranenombudsman.

260 'Nederland aansprakelijk voor dood drie moslims na val Srebrenica', *Het Parool* 5 juli 2011.

261 <https://nos.nl/artikel/2043421-vergoeding-en-excuses-voor-nabestaanden-weggestuurde-srebrenica-slachtoffers.html>.

262 HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1223.

263 <https://nos.nl/artikel/2370351-nabestaanden-srebrenica-niet-tevreden-over-compensatie-betaling-uitgesteld>.

land 'beledigend en vernederend'.²⁶⁴ Er waren in januari 2022 1500 aanvragen ingediend, waarvan er 300 waren goedgekeurd.

Na 27 jaar volgden er alsnog excuses van de Nederlandse regering richting de overlevenden en nabestaanden. Die werden uitgesproken bij de jaarlijkse Srebrenica-herdenking in Potočari op 11 juli 2022 door minister Kajsa Ollongren van Defensie. Het was een voorbeeld van balanceren met woorden. De minister benadrukte allereerst dat maar één partij schuld had aan de genocide, namelijk het Bosnisch-Servische leger en dat belangrijke verantwoordelijken inmiddels berecht waren door het Joegoslavië-tribunaal in Den Haag. Daarna volgde het excuus.

'De internationale gemeenschap faalde in de bescherming van de mensen van Srebrenica. Als onderdeel van deze gemeenschap deelt de Nederlandse regering in de politieke verantwoordelijkheid voor de situatie, waarin dit falen kon gebeuren. Daarvoor bieden wij onze diepste excuses aan.'²⁶⁵

Deze excuses werden in de media als een juiste stap gezien, maar tegelijkertijd gezien als te bondig geformuleerd. Tevens vonden sommigen het onkies dat de Dutchbatt III-veteranen enkele weken eerder excuses en erkenning van de zijde van minister-president Rutte gekregen hadden.

Figuur 31 Minister Kajsa Ollongren in Srebrenica (bron: ewmagazine.nl)



264 'Hoge schadevergoedingen voor Dutchbatters. Mijn vrouw zei dat ik dit bod moest accepteren', *NRC* 25 januari 2022.

265 www.defensie.nl/actueel/nieuws/2022/07/11/nederland-biedt-nabestaanden-srebrenica-excuses-aan.

Libanon-veteranen

Een groep van 120 Libanon-veteranen diende in 2015 een claim van 15 miljoen euro in bij het ministerie van Defensie. Tijdens hun uitzending voor de VN-missie Unifil naar Zuid-Libanon die liep van 1979-1985, hadden zij ernstige psychische klachten (PTSS) opgelopen. De 120 militairen verweten Defensie dat ze nooit de benodigde zorg hebben gekregen. De veteranen vroegen via de rechter om hulp om eerder en voortvarender geholpen te worden bij hun klachten van psychische of lichamelijke aard. Het ministerie van Defensie gaf begin 2016 naar aanleiding van rechterlijke uitspraken en een uitzending van het tv-programma *Nieuwsuur* aan te willen overgaan tot schadevergoeding aan Libanon-veteranen.²⁶⁶ Het resultaat was dat in zaken die vergelijkbaar waren met de genoemde zaken waarin de Centrale Raad van Beroep uitspraak deed, waarin Defensie niet meer kon aantonen aan de zorgplicht te hebben voldaan, Defensie op basis van aansprakelijkheid de (rest)schade van de betrokken veteraan zou vergoeden.²⁶⁷ Deze (rest)schade zou op individuele basis worden afgewikkeld. Uiteindelijk stelden 474 veteranen Defensie aansprakelijk wegens PTSS naar aanleiding van een uitzending.

Om in de individuele letselschadeclaims te beoordelen of er naast de rechtspositionele aanspraken sprake was van restschade, werd de schade aan de hand van civielrechtelijke normen begroot. Er werd daarbij rekening gehouden met uitkeringen die de veteraan in kwestie al ontving. Het ministerie van Defensie wilde met de afwikkeling van de claim over de restschade tegelijkertijd met de veteraan tot sluiting komen van alle juridische procedures die deze veteraan heeft lopen, eventuele lopende procedures bij het ABP inclusief.

Dutchbat III-veteranen

De commissie-Borstlap deed onderzoek onder honderden Dutchbat III-veteranen die in de jaren negentig dienden. Op basis hiervan gaf zij het advies dat de regering in een heldere verklaring erkenning en waardering moest uitspreken voor hen die in Srebrenica 'onder uitzonderlijke omstandigheden' opereerden. De regering zou hun een symbolisch bedrag van 5000 euro belastingvrij moeten betalen. Verder zouden er meer specifieke voorzieningen voor hen moeten komen. Minister Ank Bijleveld van Defensie zei de aanbevelingen 'allemaal ter harte' te nemen en zo snel mogelijk in 2021 een politieke reactie te geven. 'De veteranen verdienen respect voor wat ze hebben gedaan en erkenning van hun leed.'²⁶⁸ In een brief aan de Tweede Kamer van 10 februari 2021 gaf de minister formeel aan alle aanbevelingen van de commissie-Borstlap te

266 www.openkamer.org/kamervraag/2016Z03245.

267 Kamerstukken II 2015/16, 30139, nr. 165.

268 'Regering moet alle Srebrenica-veteranen 5.000 euro betalen', *NRC* 15 december 2020.

zullen overnemen.²⁶⁹ Ook zou zij graag zien dat de minister-president op een publieke bijeenkomst zijn waardering zou uitspreken voor de veteranen.²⁷⁰

Naast deze regeling liepen er meerdere individuele procedures tegen Defensie om letselschadevergoedingen vanwege PTSS-klachten en arbeidsongeschiktheid. Er waren in ieder geval vier veteranen van de Bosniëmissie die na uitspraken van de Centrale Raad van Beroep in 2013 honderdduizenden euro's schadevergoeding hebben gekregen. Het gerechtelijk oordeel was dat Defensie onvoldoende (na)zorg had geleverd waardoor veel van de trauma's onbehandeld bleven en konden leiden tot arbeidsongeschiktheid.²⁷¹ Uit een eind 2020 verschenen onderzoek van ARQ Nationaal Psychotrauma Centrum bleek dat een kwart van deze veteranen ernstige stressklachten had en dat een derde nog altijd behoefte had aan zorg en ondersteuning.²⁷² Daarbij speelde het gebrek aan erkenning door Defensie, de media en de samenleving een belangrijke rol.

Figuur 32 Excuses minister-president Rutte aan Dutchbat-veteranen (bron: nu.nl)



Die erkenning van regeringswege kwam op 18 juni 2022 in de Oranjekazerne in Schaarsbergen. Minister-president Rutte bood daar de aanwezige Dutchbat-veteranen excuses aan voor het feit dat zij op een onmogelijke en onuitvoerbare missie waren gestuurd. Zij kregen een belangrijke militaire onderscheiding uitgereikt. Dat was het Ereteken van Verdienste in brons, alleen uitgereikt aan wie 'een uitzonderlijke prestatie heeft geleverd of zich op uitzonderlijke wijze verdienstelijk heeft gemaakt voor een krijgsmachtdeel'.

269 Kamerstukken II 2020/21, 26122-50, 2021Z02832.

270 'Publiek eerherstel en 5.000 euro voor veteranen Dutchbat III', NRC 11 februari 2021.

271 'Hoge schadevergoedingen voor Dutchbatters. Mijn vrouw zei dat ik dit bod moest accepteren', NRC 25 januari 2022.

272 www.arq.org/nl/nieuws/arq-onderzoek-dutchbat-iii-25-jaar-na-missie-ervaart-kwart-veteranen-ernstige-stressklachten.

In de media kwam vervolgens kritiek op een passage in de speech van Rutte:

‘Maar ook een gebrek aan erkenning en waardering na de uitzending. Thuisgekomen was er gewoon onvoldoende nazorg. Er was te weinig begrip voor de onmogelijke positie van Dutchbat III en de hartverscheurende keuzes die jullie in de chaos van het moment vaak in een split second moesten maken.’

Volgens advocate Zegveld, die veel Srebrenicanabestaanden bijgestaan had, was er geen sprake van een ‘split second’ beslissing bij het toelaten en weer wegsturen van duizenden moslims op de compound in Srebrenica.²⁷³ Rutte had erbij moeten zeggen dat Nederland volgens een rechterlijke uitspraak medeverantwoordelijk was voor het wegsturen van 236 mannen. Anderen benadrukten in de media dat Nederland het leed van de Bosniakken moest erkennen. Srebrenica bleef te veel benaderd worden als een gebeurtenis waar Nederland slechts zijdelings iets mee te maken had.²⁷⁴

Burgerslachtoffers bombardement Irak

Nederland maakte tussen 2014 en 2018 deel uit van de internationale coalitie tegen Islamitische Staat (IS). Het Openbaar Ministerie onderzocht vier aanvallen waarbij burgerslachtoffers gevallen waren. De Nederlandse staat erkende een fout gemaakt te hebben bij een bombardement in Irak in de nacht van 2 op 3 juni 2015 waardoor zeventig burgerslachtoffers vielen. Bij de aanval op de autobommenfabriek van IS ging het volgens het ministerie van Defensie mis doordat er veel meer munitie lag opgeslagen dan gedacht. Minister Bijleveld sprak in november 2019 ‘oprechte excuses’ uit voor de burgerdoden bij dit bombardement. Op 26 november 2020 werd een onderzoekscommissie onder leiding van oud-minister Winnie Sorgdrager ingesteld die moest onderzoeken hoe het kon dat niet alleen de bommenopslag van IS werd vernietigd, maar ook een groot deel van de omgeving.

Nederland voelde zich verantwoordelijk maar niet aansprakelijk voor de burgerdoden. Er was volgens Defensie geen onrechtmatige daad gepleegd, er was dus geen juridische verplichting tot een schadevergoeding. Daarvoor verwees Defensie naar de Iraakse regering. Er werd een miljoenenclaim van zestig Irakezen ingesteld tegen de Nederlandse staat vanwege materiële en immateriële schade voor de burgerslachtoffers van Hawija en Mosul. De claimanten baseerden zich op een interne richtlijn van Defensie uit 2014. Daardoor

273 ‘Liesbeth Zegveld: Rutte had eerst excuses moeten aanbieden aan de nabestaanden’, *NRC* 19 juni 2022.

274 ‘Opinie: “Srebrenica” vergt méér van de Nederlandse overheid dan excuses aan Dutchbat III’, *de Volkskrant* 23 juni 2022.

werden eventuele burgerslachtoffers van Nederlands militair ingrijpen in Irak gecompenseerd.²⁷⁵ Omdat het kabinet die aansprakelijkheid niet had erkend, maakte advocate Zegveld in februari 2022 namens elf van hen de gang naar de rechter. Ze claimde dat de aanval onrechtmatig was.²⁷⁶

De Nederlandse regering beloofde in december 2020 ongeveer 4 miljoen euro vrij te maken voor wederopbouw van het getroffen gebied. Het herstel van de infrastructuur zou verlopen via twee projecten van de Verenigde Naties. Een jaar later gaf de burgemeester van Hawya in een kranteninterview aan nog niets gezien te hebben van de beloofde Nederlandse projecten. Ook stelde hij dat de Nederlandse consul druk op hem had uitgeoefend om de burgers te ontmoedigen een persoonlijke schadevergoeding te eisen.²⁷⁷

275 <https://nos.nl/artikel/2322433-defensie-had-in-2014-al-richtlijn-voor-compensatie-burgerslachtoffers-irak.html>.

276 <https://nos.nl/index.php/artikel/2418243-nabestaanden-hawija-klagen-nederlandse-staat-aan>.

277 'We zien niets van beloofde Nederlandse projecten', *NRC* 30 november 2021.

Internationale operaties Defensie	Jaar	Doelgroep	Type schade	Hoogte uitkering	Restitutie	Compensatie	Erkenning en genoegdoening
Regeling Ereschuld (Regeling volledige schadevergoeding voor oorlogs- en dienstslachtoffers)	2014	Joegoslavië- en Libanon-veteranen die lichamelijk of geestelijk gewond waren geraakt en daar nog dagelijks de gevolgen van ervaren. De invaliditeit moet zijn opgelopen ten gevolge van een incident voor 1 juli 2007, en de veteranen moeten voor die datum zijn ontslagen	Materieel en immaterieel	Afhankelijk van het invaliditeitspercentage met een maximum van € 125.000	n.v.t.	ja	ja
Smartengeld voor nabestaanden drie moslimmannen Srebrenica	2014	Nabestaanden van drie moslimmannen die in 1995 in Srebrenica door Dutchbat overgedragen waren aan de Serviërs en daarna vermoord werden (na een rechterlijke uitspraak)	Immaterieel	€ 20.000	n.v.t.	ja	nee
Speciale regeling Libanon-veteranen	2016	Libanon-veteranen (1979-1985)	Materieel en immaterieel	Individuele claimafhandeling	n.v.t.	ja	nee
Smartengeld voor nabestaanden 350 moslimmannen Srebrenica	2019	Nabestaanden van 350 in 1995 in Srebrenica vermoorde moslimmannen	Immaterieel	€ 15.000 voor de weduwe en € 10.000 voor een ander familielid	n.v.t.	ja	nee
Speciale regeling Dutchbat III-veteranen	2020	Dutchbat-III-veteranen (1995)	Immaterieel	€ 5000	n.v.t.	ja	nee
Regeling Burger-slachtoffers bombardement Irak	2020	In de strijd tegen Islamitische Staat vielen in de periode 2014-2018 burger-slachtoffers	Immaterieel	Nog te bepalen	n.v.t.	ja	nee

4.7 ONJUISTE WETSTOEPASSING EN ONRECHTMATIG HANDELEN DOOR DE OVERHEID

Van recente datum zijn de regelingen die getroffen werden omdat overheidsdiensten grote fouten hadden gemaakt in de wetstoepassing en -handhaving. Onrechtmatige gedragingen van de overheid werden met regelingen gecompenseerd.

Geweld Nederlands-Indië tijdens de onafhankelijkheidsstrijd

Er werden civielrechtelijke regelingen getroffen nadat de rechter uitgesproken had dat de Nederlandse staat aansprakelijk was voor massa-executies in Nederlands-Indië. De rechtbank in Den Haag behandelde de afgelopen jaren een tiental zaken rond het optreden van Nederlandse militairen in Indonesië tijdens de onafhankelijkheidsstrijd. Al deze rechterlijke procedures waren aangespannen door advocate Zegveld.

De eerste zaak in 2011 ging over het geweld in 1947 in Rawagede (Balongsari) in West-Java. De Nederlandse staat compenseerde tien weduwen in de vorm van een individuele uitkering. Ook bood de Nederlandse ambassadeur Tjeerd de Zwaan op 9 december 2011 in een ceremonie in bijzijn van weduwen en advocate Zegveld officiële excuses aan namens de Nederlandse regering.

Figuur 33 Excuses ambassadeur De Zwaan aan weduwen Rawagede (bron: nu.nl)



Daarna volgden in 2013 na opnieuw excuses van de Nederlandse ambassadeur uitkeringen aan achttien nabestaanden op Zuid-Sulawesi. Deze individuele uitkeringen werden in de praktijk over de gehele bevolking in de dorpen verdeeld.²⁷⁸ Daarnaast werd ontwikkelingshulp toegezegd in de vorm van hulp bij de bouw van een school en het opzetten van agrarische projecten.

278 N.L. Immler, 'Hoe koloniaal onrecht te erkennen? De Rawagede-zaak laat kansen en grenzen van rechtsherstel zien', *BMGN – Low Countries Historical Review* 2018, nr. 4, p. 57-87.

Op 1 oktober 2019 deed de rechtbank in Den Haag uitspraak in andere casus waarin Nederland aansprakelijk werd gesteld voor de gevolgen van het geweld door het Nederlandse leger in Nederlands-Indië. Per nabestaande werd smartengeld uitgekeerd. Van groter belang was dat het vonnis bepaalde dat geweld niet verjaart. Op 25 maart 2020 bepaalde de rechtbank in Den Haag dat de staat immateriële schadevergoedingen moest betalen aan de weduwen en kinderen van elf mannen die in 1946 en 1947 werden geëxecuteerd door Nederlandse militairen.²⁷⁹ De rechter achtte bewezen dat de elf mannen waren gedood als gevolg van misdrijvingen van Nederlandse militairen in Zuid-Sulawesi. De weduwen en kinderen hadden alleen recht op immateriële schadevergoedingen voor gederfd levensonderhoud. Die bedragen liepen uiteen en waren gebaseerd op onder meer het feit dat de meeste doodgeschoten mannen boer waren en destijds een jaarinkomen van ongeveer 100 euro hadden. Een man die als kind de standrechtelijke executie van zijn vader zag, kreeg een immateriële schadevergoeding wegens shockschade.²⁸⁰ Los van de andere zaken werd een immateriële schadevergoeding toegekend aan een man die tijdens ondervraging in Nederlandse gevangenschap in 1947 werd geslagen met een stuk hout en een sigaret kreeg uitgedrukt op zijn hoofd.

Naar aanleiding van deze rechterlijke uitspraken schetsten de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie op 19 oktober 2020 de contouren van een civielrechtelijke afwikkeling ter vergoeding van schade aan weduwen van slachtoffers van standrechtelijke executies in het voormalige Nederlands-Indië van vergelijkbare ernst en aard als Rawagede en Zuid-Sulawesi. De staat besloot om ook voor de kinderen van slachtoffers van standrechtelijke executies in het voormalig Nederlands-Indië van vergelijkbare ernst en aard als in Rawagede en Zuid-Sulawesi een regeling voor de civielrechtelijke afwikkeling van schade open te stellen. De executies moesten al eens vermeld zijn in openbare bronnen, aldus de *Staatscourant*.²⁸¹

Advocate Zegveld keek met gemengde gevoelens terug op de verschillende regelingen. In 2016 zei ze dat de rechtbank de geschiedenis had herschreven, namelijk dat de incidenten bewezen dat Nederland grootschalig geweld had toegepast. Over de uitvoering van de verschillende ogenschijnlijk mooie regelingen was zij kritisch, omdat zij steeds een vinger aan de pols moest houden. De uitbetaling verliep moeizaam en de toewijzing gebeurde per persoon. De staat betwistte bij de rechtbank geregeld dat iemand ervoor in aanmerking kwam. Zegveld verzuchtte: 'Wat heb je aan een regeling als alles betwist wordt?'²⁸² In

279 Rb. Den Haag 25 maart 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:2584.

280 Bij shockschade (of schrikschade) is iemand niet zelf gewond geraakt, maar wel op schokkende wijze geconfronteerd met de gevolgen van een ongeval, ter plekke of direct daarna, waardoor deze persoon geestelijk letsel heeft opgelopen. De shockschade bestaat uit materiële schade (gemaakte kosten of verlies van inkomen) plus een bedrag aan smartengeld.

281 Contouren civielrechtelijke schikking ter vergoeding schade van weduwen van slachtoffers van standrechtelijke executies in het voormalige Nederlands-Indië, 1945-1949', *Stcrt.* 2020, 50505.

282 www.tweedewereldoorlog.nl/onderzoekuitgelicht/indonesie/interview-advocaat-liesbeth-zegveld.

oktober 2020 oordeelde zij scherper toen veel weduwen en andere nabestaanden buiten de laatste schikkingsregeling vielen. Zij had het over een 'juridisch trucje', omdat weduwen en andere nabestaanden hun verzoek hadden moeten indienen 'binnen een redelijke termijn' nadat ze wisten van de mogelijkheid om de staat aan te spreken. In algemeen juridische zin betekende dat zo'n twee jaar. 'Er waren bijna geen mensen meer die maximaal twee jaar geleden voor het eerst hoorden van de mogelijkheid om een vordering in te dienen', betoogde Zegveld.²⁸³ Een meerderheid van de Kamer nam vervolgens in november 2020 een motie aan om de 'redelijke termijn' zowel uit de zogenoemde kind- als uit de weduwenregeling te halen. In april 2021 zei minister Stef Blok van Buitenlandse Zaken de Kamer toe de wijziging over te nemen. In november 2021 meldden kranten dat sinds de aanpassing van de regeling negentien nabestaanden daadwerkelijk een schadevergoeding hadden ontvangen.²⁸⁴

Omgekomen militairen Mali en Ossendrecht 2016

Door verwijtbaar handelen van de overheid liepen soldaten onnodig gevaar bij het vervoer van gevaarlijke stoffen. Dit leidde tot dodelijke incidenten in 2016 in Mali en in Woensdrecht. De Onderzoeksraad voor Veiligheid uitte vervolgens harde kritiek op Defensie. Volgens de raad was het belang van munitieveiligheid en goede medische voorzieningen ondergeschikt geraakt aan de voortgang van de missie in Mali. De hoge druk en de 'can do-mentaliteit' bij Defensie leidde ertoe dat risico's werden onderschat, waardoor dingen misgingen.²⁸⁵ De Inspectie SZW constateerde aansluitend meerdere tekortkomingen op het munitiedepot in Woensdrecht en andere Defensielocaties.²⁸⁶ Minister Hennis-Plasschaert van Defensie zocht begin oktober 2017 contact met de nabestaanden en bood excuses aan. Enkele dagen later, in een Kamerdebat over de fouten die waren gemaakt met mortiergranaten in Mali, hield zij de eer aan zichzelf. Zij trad af evenals de Commandant der Strijdkrachten, Tom Middendorp.

In eerste instantie bood het ministerie een standaardbedrag van 20.000 euro aan smartengeld, maar daar gingen de families niet mee akkoord. In Woensdrecht bood minister Bijleveld van Defensie in 2018 de families van de drie omgekomen militairen persoonlijk een verhoogde vergoeding aan en die gingen daarmee akkoord. De hoogte van het nieuwe bedrag werd niet bekendgemaakt. De nabestaanden waren opgelucht en waardeerden vooral dat minister Bijleveld het aanbod persoonlijk had gedaan, zei hun advocaat.²⁸⁷

283 'Trucje zet nabestaanden Nederlandse executies Indonesië buitenspel', *Trouw* 29 oktober 2020.

284 'Al bijna 20 kinderen van door Nederland geëxecuteerde Indonesiërs vragen om vergoeding', *AD* 2 november 2021.

285 <https://nos.nl/artikel/2195152-ovv-defensie-schoot-ernstig-tekort-in-mali>.

286 <https://nos.nl/artikel/2229976-munitiedepots-van-defensie-jarenlang-onveilig>.

287 <https://nos.nl/artikel/2237412-smartegeld-voor-families-van-in-mali-en-ossendrecht-omgekomen-militairen.html>.

CAF 11 en vergelijkbare (CAF-)zaken

De Belastingdienst had in de periode 2012-2014 bij een aantal ouders – vanwege vermoedens van georganiseerde fraude bij belastingontduiking en toeslagen – de kinderopvangtoeslag ten onrechte verlaagd of stopgezet. Uitgekeerde toeslagen werden teruggevorderd van ouders. Deze zaak heette CAF 11 naar het team dat dit uitvoerde (Combinatieteam Aanpak Facilitators). Bezwaarprocedures en (hoger)beroepsprocedures van ouders kenden zeer lange doorlooptijden. CAF 11 was de meest besproken zaak, maar de problematiek speelde breder omdat de Belastingdienst ook het kindgebonden budget, de zorgtoeslag en huurtoeslag uitvoerde. In 2022 keerde de Belastingdienst voor driekwart miljoen kinderen de kinderopvangtoeslag uit (kosten 3,5 miljard euro), een miljoen kinderen ontving een kindgebonden budget (kosten 2,5 miljard euro), een kleine 5 miljoen mensen ontvingen zorgtoeslag (kosten ruim 5 miljard euro) en er werden aan 1,5 miljoen mensen huurtoeslagen uitgekeerd (kosten 4 miljard euro).²⁸⁸

Op 19 augustus 2017 bracht Nationale ombudsman Van Zutphen een rapport uit met de titel *Geen powerplay maar fair play*. Het rapport schetste de manier waarop de Belastingdienst de kinderopvangtoeslag bij enkele honderden gezinnen had stopgezet en teruggevorderd. Van Zutphen oordeelde dat de ouders door de aanpak van de Belastingdienst langdurig in een onmogelijke positie, in grote financiële problemen en in grote onzekerheid waren gebracht. Het rapport leidde niet tot veranderingen in de aanpak. Pas in 2019 na druk uit de Tweede Kamer (Leijten/Omtzigt) kwam er grote aandacht voor wat er gebeurd was

De onderzoekscommissie-Donner constateerde in 2019 in enkele rapporten dat de Belastingdienst/Toeslagen vooringenomen gehandeld had en doelbewust de grenzen van de handhaving opgezocht en overschreden had. Veel ouders waren daarvan de dupe geworden. De commissie adviseerde het kabinet over te gaan tot het betalen van compensatie: herstel van gevorderde toeslagen, aanvullende schadevergoeding en compensatie van andere kosten.

Staatssecretaris Menno Snel van Financiën bood zijn excuses aan en trad op 18 december 2019 af. Daarna boden minister Wiebe Hoekstra van Financiën en minister-president Rutte excuses aan voor de werkwijze van de Belastingdienst in de kindertoeslagzaak. Rutte was na een ontmoeting met gedupeerden op 20 januari 2020 zichtbaar aangedaan. Hij zei ‘een traan gelaten te hebben’ en dat ‘geen normaal mens het droog zou houden’.²⁸⁹ Medio maart 2020 zei staatssecretaris Alexandra van Huffelen van Financiën dat het kabinet verder wilde gaan dan de beperkte compensatie die de commissie-Donner adviseerde. Het kabinet trok 390 miljoen euro uit om de naar schatting meer dan 20.000 getroffen gezin-

288 “Rondpompen” is elegant, efficiënt en sociaal, *NRC* 31 maart 2022.

289 <https://nos.nl/artikel/2319476-rutte-na-bijeenkomst-met-gedupeerden-fiscus-ik-heb-een-traan-gelaten>.

nen financiële genoegdoening te bieden. Op 7 september 2020 werd het Besluit Compensatieregeling CAF 11 en vergelijkbare (CAF-11-)zaken gepubliceerd.²⁹⁰

In november 2020 verhoorde een speciale parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslagen verschillende ambtenaren en politici. De commissie onderzocht de problemen rond de fraudeaanpak bij de kinderopvangtoeslag. Het eindrapport *Ongekend onrecht* werd op 17 december 2020 uitgebracht.²⁹¹ De hoofdconclusies waren dat de ouders ongekend onrecht was aangedaan. Zowel het kabinet, de Tweede Kamer, de Belastingdienst als de rechtspraak had ervoor gezorgd dat de grondbeginselen van de rechtstaat geschonden waren. Daardoor waren tal van ouders brandmerkt als opzettelijke fraudeurs. Signalen dat de harde aanpak voor sommige ouders ernstige en onrechtvaardige gevolgen had, waren jarenlang door de politiek verantwoordelijken gemist. Met die laatste conclusie werd gedoeld op de toenmalige staatssecretaris Wiebes van Financiën en minister Lodewijk Asscher van Sociale Zaken. In januari 2021 besloten beiden daarom uit de politiek te stappen. Het kabinet-Rutte III trad op 15 januari 2021 af nadat het een inhoudelijke reactie geformuleerd had op het rapport:

‘Het rapport “Ongekend onrecht” toont een zwarte bladzijde in de geschiedenis van de Nederlandse overheid. Door een samenspel van harde regelgeving, voorgenomen handelen en vooral door geen gehoor te geven aan noodsignalen hebben tienduizenden ouders en kinderen hun leven zien veranderen in een moeras van ellende. Het kabinet biedt hier excuses voor aan, aan alle gedupeerde ouders en hun kinderen: dit had nooit mogen gebeuren (...). Het rapport maakt pijnlijk duidelijk dat er veranderingen nodig zijn. In het systeem van toeslagen, bij de Belastingdienst, bij Toeslagen en bij de betrokken ministeries. Het rapport noodzaakt dat we kritisch kijken naar het functioneren van de hele overheid. Want we willen niet dat het nog een keer zo misgaat.’

Het parlementaire onderzoeksrapport werd in 2021 en 2022 gevolgd door nadere onderzoeken van PwC naar de werkprocessen bij de Belastingdienst. In een brief van 31 mei 2022 over de fraudesignaleringsvoorziening erkende staatssecretaris Marnix van Rij van Financiën dat er bij een deel van de Belastingdienst sprake was geweest van institutioneel racisme. ‘De voorbeelden die er binnen de selectie van het intensief toezicht zijn aangetroffen, zijn onacceptabel. Het heeft veel mensen pijn gedaan’, aldus Van Rij.²⁹² Volgens Van Rij ging het om ingesleten patronen waarvoor een bewuste benadering, ideologische of racistische aanpak niet vereist was. Het ging ook minder om opzet of intentie

290 www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/09/11/besluit-compensatieregeling-caf-11-en-vergelijkbare-caf-zaken; Toeslagen. Besluit Compensatieregeling CAF 11 en vergelijkbare (CAF-)zaken (*Stcrt.* 2020, 45904).

291 www.tweedekamer.nl/nieuws/kamernieuws/eindverslag-onderzoek-kinderopvangtoeslag-overhandigd; www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/05/30/kamerbrief-actie-op-verzoeken-over-fraudesignaleringsvoorziening.

292 <https://nos.nl/artikel/2430805-kabinet-erkent-institutioneel-racisme-bij-deel-fiscus-heeft-velen-pijn-gedaan>.

maar meer om gedragingen die voortkwamen uit onbewuste vooroordelen en onwetendheid, wat voor de geraakte mensen natuurlijk niet minder pijnlijk was.

Figuur 34 Slachtoffers CAF 11 en staatssecretaris Van Huffelen
(bron: rtlnieuws.nl)



De Belastingdienst onderzocht – na druk vanuit de Tweede Kamer – het gehele toeslagenstelsel om te zien of dezelfde problemen zich daar ook voorgedaan hebben. Uiteindelijk werden de volgende categorieën onderscheiden: (1) slachtoffers CAF 11; (2) overige slachtoffers ‘institutionele vooringenomenheid’; (3) slachtoffers van de ‘hardheid van het systeem’; (4) overige ‘zeer schrijnende gevallen’; (5) ouders die het stempel ‘Opzet/Grove Schuld’ (O/GS) kregen. Voor elke categorie kwam er een afzonderlijke regeling. Daarmee was niet gezegd dat alle ouders tevreden waren. Veertig slachtoffers van CAF 11 die stelden veel meer schade geleden te hebben, tekenden bezwaar aan.²⁹³ In december 2019 kregen 280 ouders een voorschot van 20.000 tot 66.000 euro. Eind maart 2020 volgde een definitieve beschikking. Op 17 juni 2020 kwamen de Tweede Kamer en staatssecretaris Van Huffelen overeen om ook de groep Opzet/Grove Schuld te compenseren. Hiervoor werd additioneel 80 miljoen euro beschikbaar gesteld.

Staatssecretaris Van Huffelen deelde op 4 december 2020 mee dat de compensatieregeling werd uitgebreid naar ontvangers van huurtoeslag, zorgtoeslag en het kindgebonden budget. ‘Dit omdat mogelijk ook hier mensen vooringenomen behandeld zijn, of onterecht beschuldigd zijn van het onterecht fout invullen van gegevens.’²⁹⁴ Om hoeveel mensen het ging, was het kabinet nog niet bekend. Voorts kregen de 8600 ouders die zich bij de Belastingdienst hadden gemeld voor eind 2020 een ‘kerstgift’ toegezegd, omdat ze zo lang hadden moeten wachten op de compensatie. Dit gebeurde in de praktijk niet. Op

293 ‘Tweede Kamer dwingt ruimere compensatie af voor gedupeerde ouders’, *NRC* 9 juni 2020.

294 <https://dvh.nl/binnenland/veel-meer-toeslagenouders-krijgen-kerstgift-van-750-euro-26261172.html>.

22 december 2020 deelde het kabinet mee de gehele groep gedupeerden voor 1 mei 2021 30.000 euro als compensatie te zullen overmaken.

In de aanloop naar een Kamerdebat kondigde staatssecretaris Van Huffelen op 18 januari 2021 aan dat de overheid alle bij haar uitstaande schulden van de gedupeerden zou kwijtschelden. Op 25 mei 2021 deelde zij mee dat de overheid de private schulden zou overnemen, zodat gedupeerden met een schone lei zouden kunnen beginnen. Daarna deelde zij op 22 juni 2020 mee dat ongeveer 70.000 kinderen een bedrag van 1500-7500 euro zouden krijgen.²⁹⁵ Het voorstel was gebaseerd op een panel van gedupeerde kinderen. Kinderen tot en met 5 jaar kwamen voor het laagste bedrag in aanmerking, jongeren vanaf 18 jaar voor het maximumbedrag. Het gemiddelde kwam neer op 5000 euro. De groep kinderen en jongeren zelf hadden hogere bedragen voorgesteld. Het bedrag van gemiddeld 5000 euro sloot volgens Van Huffelen beter aan 'op eerdere vastgestelde compensatieregelingen, zoals bijvoorbeeld de compensatie van geweld in de jeugdzorg'. Zij voegde eraan toe: 'Wij achten deze bedragen, alles overziend, passend omdat wij naast deze tegemoetkoming ook een breder pakket aan hulp en specifieke hulp voor kinderen in schrijnende situaties willen bieden.'²⁹⁶ Haar voorstel was een 'richting', waarover ze nog wilde praten met de Tweede Kamer en met de kinderen zelf. Verder zouden ex-partners die ten minste één jaar na de eerste terugvordering toeslagpartner waren, formeel worden erkend als gedupeerden. De ongeveer 8000 ex-partners zouden een vergoeding van 10.000 euro gaan ontvangen. Nagegaan zou worden welke oplossing zou kunnen worden geboden voor hun schulden.²⁹⁷

Op 26 juni 2021 kwamen berichten naar buiten dat de uitvoering van de regeling vastliep, omdat er elke week 500-1000 nieuwe gevallen bij kwamen.²⁹⁸ Op deze manier zou de hersteloperatie tien jaar kunnen duren. De gemeenten riepen de Tweede Kamer op geen nieuwe compensatieregelingen meer te bedenken en eerst de bestaande uit te voeren. De gemeenten boden aan om mee te gaan helpen.²⁹⁹ Op 30 september 2022 was de stand van zaken van de aanmeldingen, beoordelingen en uitbetalingen de volgende:³⁰⁰

295 www.rijksoverheid.nl/regering/bewindspersonen/alexandra-van-huffelen/documenten/kamerstukken/2021/06/22/kamerbrief-bij-7e-voortgangsrapportage-kinderopvangtoeslag.

296 'Voorstel: compensatie tot 7500 euro voor gedupeerde kinderen toeslagenaffaire', *Het Parool* 22 juni 2021.

297 www.rtlnieuws.nl/nieuws/politiek/artikel/5237810/geld-voor-70000-gedupeerde-kinderen-toeslagenaffaire.

298 <https://headtopics.com/nl/afhandeling-toeslagen-loopt-vast-gemeenten-willen-helpen-20707719>.

299 <https://eenvandaag.avrotros.nl/item/gemeenten-roepen-tweede-kamer-op-om-geen-nieuwe-regelingen-in-te-voeren-in-toeslagenaffaire-eerst-bestaande-goed-uitvoeren>.

300 www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/10/21/aanbiedingsbrief-12e-voortgangsrapportage-hersteloperatie-toeslagen.

Aantal aanmeldingen	57.383
Aantal aanvragers waar eerste toets was gedaan	55.409
Aantal afgeronde beoordelingen	17.386
Waarvan 1: Integrale beoordeling	10.684
Waarvan 2: Ouder/aanvrager ziet af van integrale beoordeling	6353
Waarvan 2a: Afzien na toekenning van 30.000 euro	2374
Waarvan 2b: Afzien na de eerste toets	3689
Waarvan 2c: Afzien door overige aanvragers	290
Waarvan 3: Versneld afgehandeld	349
Aantal ouders dat gedupeerde Kinderopvangtoeslag is	27.260
Aantal uitbetalingen van minimaal 30.000 euro	26.744

Tussenstand schadeafhandeling Belastingdienst 30 september 2022

Tot aan het einde van het derde kwartaal 2022 hadden 57.400 personen zich aangemeld als mogelijk gedupeerde bij de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT). In een eerste toets binnen zes maanden na aanmelding werd bekeken of zij als gedupeerde konden worden erkend. Voor ongeveer 97% van de melders was deze eerste toets gedaan. In totaal werden 27.260 ouders erkend als gedupeerde. Zij kregen meteen de 30.000 euro en konden snel rekenen op brede ondersteuning vanuit de gemeente waar ze wonen. Hun publieke schulden zouden kwijt worden gescholden, betalingsachterstanden op private schulden overgenomen en zij zouden brede ondersteuning krijgen op de vijf leefgebieden (financiën, wonen, zorg, gezin en werk).³⁰¹ Na de eerste toets volgde de integrale beoordeling door de UHT. Voor bijna 17.386 aanvragen, zo'n 30% van het totaal, gold dat UHT een (versnelde) integrale beoordeling deed of dat de ouder afzag van verdere beoordeling. Maar veel ouders moesten alsnog te lang wachten voordat de integrale beoordeling startte. Dit had te maken met het grote aantal ouders dat zich bij UHT had gemeld en met de tijd die nodig was om een integrale beoordeling goed uit te voeren. Het lukte daarmee niet om de integrale beoordeling binnen de wettelijke termijn uit te voeren.

Ongeveer 9% van de ouders voor wie de integrale beoordeling was afgerond en die nog andere schadeposten hadden, diende tot nu toe een verzoek om aanvullende werkelijke schade in bij de onafhankelijke Commissie Werkelijke Schade. Dan ging het om kosten voor hulp en bijstand aan het gezin, psychische hulp, vermogensschade, inkomensschade en schade die moeilijker in een geldbedrag

301 <https://open.overheid.nl/repository/ronl-9d9b80e0bc6579d007e2d90f6c3c6aad6de961c5/1/pdf/verzoek-om-de-herziene-planning-van-de-uitvoeringsorganisatie-herstel-toeslagen.pdf>; Voortgangsrapportage Hersteloperatie Toeslagen 3e kwartaal 2022, p. 29-31.

uit te drukken was, zoals emotionele schade. De gemiddelde doorlooptijd bij de commissie bedroeg meer dan negen maanden.³⁰² Bij de procedure en werkwijze paste de commissie zo veel mogelijk de principes van het herstelrecht toe door ouders zélf zo veel mogelijk aan het woord te laten bij het formuleren van een verzoek om aanvullende schadevergoeding. Voor de komende jaren wil de commissie meer werk maken van beter gemotiveerde adviezen en inzichtelijkere informatie geven over door haar toegepaste normen van materiële en immateriële schade. Dan gaat het om de aannemelijkheid van schade en het begrip ‘causaal verband’.³⁰³ Ondanks de goede bedoelingen van de Commissie Werkelijke Schade ontstond bij de gedupeerden grote onvrede over haar functioneren. Een ouderpanel constateerde dat de commissie niet functioneerde als beoogd en zoals politiek de bedoeling was, niet in het belang van de ouders werkte, niet onafhankelijk was en zich niet hield aan haar opdracht.³⁰⁴ Het was allemaal te juridisch opgezet en te weinig empathisch van aard. Ook de schadevergoedingen bleven daardoor aan de lage kant.

In de actuele planning van de Belastingdienst krijgen ouders/aanvragers met een aanmelddatum in het vierde kwartaal van 2021 en 2022 de integrale behandeling in 2025 of 2026.

Oude Transgenderwet

Transgender personen die de geslachtsregistratie in hun geboortecertificaat wilden aanpassen, moesten sinds 1985 daarvoor eerst een fysieke transitie en onomkeerbare sterilisatie ondergaan. Pas in 2014 werden deze eisen geschrapt. Het Transgendercollectief spande in 2019 een zaak aan tegen de staat. Volgens de organisatie was de wet in strijd met artikel 3 en 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Uitvoering ervan zou zowel materiële als immateriële schade veroorzaakt hebben. De staat werd verzocht de onrechtmatigheid van zijn handelen en het daardoor veroorzaakte leed publiekelijk te erkennen en daarvoor excuses te maken en te voorzien in billijke compensatie, waarbij een compensatieregeling voor de hand lag, aldus het collectief.

Na een juridisch analyse van de claim achtte het kabinet aannemelijk, mede op basis van de rechtspraak van het EHRM, dat de Transgenderwet vanaf eind 2008 voor onrechtmatig moest worden gehouden. Tegelijkertijd achtte het kabinet aannemelijk dat vorderingen voor schade die was veroorzaakt door de Transgenderwet, in de regel waren verjaard. Niettemin was het kabinet er stellig van overtuigd dat erkenning én excuses op zijn plaats waren.

302 www.werkelijkeschade.nl/; Voortgangsrapportage Herstel Toeslagen 3e kwartaal 2022, p. 16.

303 <https://open.overheid.nl/repository/ronl-ff9a348c2df720bb021b6370ffb8a6fa9447c1a5/1/pdf/bijlagen-commissie-werkelijke-schade-cws.pdf>.

304 <file:///D:/Downloads/brief-ouderpanel-cws-ongevraagd-advies-dd-24622.pdf>.

Het kabinet sprak op 30 november 2020 in een brief aan de Tweede Kamer erkenning en excuses uit voor het leed dat de in de Transgenderwet gestelde voorwaarden hadden veroorzaakt.³⁰⁵

‘De oude wet kon transgender personen voor een harde, bijna onmogelijke keuze stellen. (...) Zo’n inbreuk op de lichamelijke integriteit kunnen we ons vandaag de dag eigenlijk niet meer voorstellen.’

Op 27 november 2021 vertelden transgender en intersekse personen tijdens een bijeenkomst in de Ridderzaal over de impact van de wet op hun leven en de gevolgen die zij hiervan ondervonden hadden. Minister Ingrid van Engelsehoven van Onderwijs herhaalde mede namens collega Dekker bij die gelegenheid de excuses van het kabinet.

‘De indringende persoonlijke verhalen laten zien dat deze wetgeving een enorme impact heeft voor transgender personen. Zo bleek de wet voor velen een symbool van maatschappelijke afwijzing en zijn dromen verloren gegaan als gevolg van de onomkeerbare sterilisatie. Dit heeft groot leed met zich meegebracht.’

De transgender personen die het betrof, kwamen in aanmerking voor een eenmalige tegemoetkoming van 5000 euro. Voor dit bedrag werd aansluiting gezocht bij de tegemoetkoming na het rapport-De Winter. Naar verwachting zouden ongeveer 2000 mensen voor de regeling in aanmerking komen. De regeling zou uitgevoerd worden door de Dienst Uitvoering Subsidies aan Instellingen.

Het Transgendercollectief vond het positief dat de staat ervoor koos zijn excuses kracht bij te zetten met een financiële tegemoetkoming. Tegelijkertijd betreurde het collectief dat de hoogte en de kaders van deze tegemoetkoming al vaststonden, en het collectief pas in een laat stadium commentaar mocht leveren.³⁰⁶ Het Transgendercollectief vond de compensatie sowieso te laag bijvoorbeeld in relatie tot tegemoetkomingen in Zweden. Daar waren weliswaar geen publieke excuses uitgesproken, maar was het bedrag van de tegemoetkoming ruim viermaal hoger.³⁰⁷

305 www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/11/27/kabinet-maakt-publiekelijk-excuses-voor-oude-transgenderwet.

306 <https://transvisie.nl/tegemoetkomingsregeling-oude-transgenderwet/>.

307 ‘Excuses kabinet voor oude transgenderwet: “Ongewenste behandelingen mensonterend”’, AD 27 november 2021.

Onjuiste wets-toepassing en onrechtmatig handelen door de overheid	Jaar	Doelgroep	Type schade	Hoogte uitkering	Restitutie	Compensatie	Erkenning en genoegdoening
Regelingen Geweld Nederlands-Indië op basis van rechterlijke uitspraken (civielrechtelijk)	2011, 2013, 2019, 2020	Nabestaanden geweldsmisdaden Nederlands-Indië 1945-1949	Materieel en immaterieel	Dit varieert per rechterlijke uitspraak. Maximaal € 10.000	n.v.t.	deels	deels
Smartengeld voor nabestaanden omgekomen militairen Mali en Ossendrecht	2019	Nabestaanden van militairen die in 2016 omkwamen bij vervoer van gevaarlijke stoffen	Immaterieel	Minimaal € 20.000	n.v.t.	ja	deels
Besluit Compensatieregeling CAF 11 en vergelijkbare (CAF-)zaken	2020	CAF 11-ouders die gecompenseerd worden over de jaren 2012, 2013 en/of 2014 en ouders die vergelijkbaar zijn met die van CAF 11	Materieel en immaterieel	Minimaal € 30.000. Alle schulden bij de overheid worden kwijtescholden. De overheid neemt de private schulden over. Kinderen: € 1500-7500. Ex-partners: € 10.000	ja	deels	deels
Beleidsregel tegemoetkoming Wet wijziging geregistreerd geslacht 1985-2014	2021	De groep personen die voor 1 juli 2014 de geboorteakte hebben laten wijzigen (of een nieuwe geboorteakte hebben laten opmaken) wegens de wijziging van het geregistreerde geslacht. Deze personen hebben moeten voldoen aan de destijds geldende eis van een onomkeerbare sterilisatie	Immaterieel	€ 5000	n.v.t.	deels	deels

In dit hoofdstuk volgen enkele conclusies op basis van de analyse van 52 collectieve schaderegelingen uit de periode 1945-2022. Er zijn overeenkomsten maar ook belangrijke verschillen als men kijkt naar de ontstaansgeschiedenis, de vormgeving en de inhoud en uitvoering van deze regelingen.

Toename van regelingen

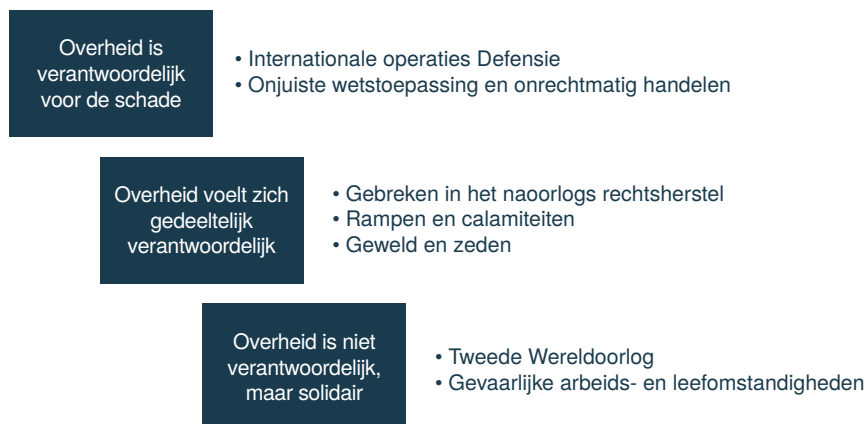
Er is in de loop der tijd een grote toename geweest van collectieve schaderegelingen en die toename lijkt zich te versnellen. De lijst van collectieve schaderegelingen werd groter en groter. De allereerste naoorlogse collectieve schaderegelingen waren de buitengewone pensioenen voor bepaalde groepen mensen in de Tweede Wereldoorlog. Het ging om een ereschuld die de overheid en samenleving uit erkentelijkheid inlossen. Vanaf de jaren negentig ontstonden veel regelingen voor situaties van 'klassieke' collectieve schade die mensen waren overkomen. Mensen waren met rampen of calamiteiten geconfronteerd. Of zij hadden te maken gehad met gevaarlijke arbeids- en leefomstandigheden. Na 2000 kwam er in de nieuwe regelingen een sterkere morele dimensie bij die meer met het besef van collectieve schande en schaamte te maken heeft. Fouten of onrechtvaardigheden uit het verleden moesten hersteld worden. Voorbeelden zijn de regelingen die een aanvulling op het naoorlogse rechtsherstel vormden. Of mensen hadden in hun leven te maken gehad met geweld en onpaste zeden en werden daarvoor gecompenseerd. In de laatste vijf jaar kwamen er regelingen van Defensie vanwege deelname aan internationale missies. De meest recente regelingen hebben betrekking op onjuiste wetstoepassing en onrechtmatig handelen van de overheid. Die laatste regelingen kwamen voornamelijk tot stand na rechterlijke uitspraken en onder grote druk van de media, belangengroepen en Tweede Kamer.

De overheid heeft een ambivalente opstelling en geen inhoudelijke uitgangspunten

De regelingen hadden een uiteenlopende voorgeschiedenis en kenden een wisselende ontvangst. Zo waren er situaties waarin er vooraf veel strijd was tussen de overheid en de slachtoffers. Dit gold bijvoorbeeld voor veel van de regelingen die te maken hadden met rampen en calamiteiten, gevaarlijke arbeidsomstandigheden, internationale operaties van het ministerie van Defensie, en de geweldsontsporingen in Nederlands-Indië.

Aan de ene kant waren er situaties waarin de overheid zelf de ‘veroorzaker’ was van en verantwoordelijk was voor de collectieve schade. Aan de andere kant waren er situaties waarbij de overheid zelf niet de oorzaak was van de schade en daarvoor dus niet verantwoordelijk was, maar waarin zij vanuit een gevoel van bijzondere solidariteit en moraliteit handelde. En er waren situaties die hier tussenin vallen, dus waarin de overheid een gedeeltelijke verantwoordelijkheid op zich nam. Grofweg zijn de clusters van collectieve schaderegelingen op deze wijze te typeren:

Figuur 35 Collectieve schaderegelingen en mate van overheidsverantwoordelijkheid



De collectieve schaderegelingen overziende, viel een ambivalente opstelling van de overheid waar te nemen. Waar de overheid zelf oorzaak was van de schade en er een directe verantwoordelijkheid lag, was de overheid geregeld terughoudend en aarzelend. De overheid erkende geen juridische verplichting om gemaakte fouten recht te zetten, mede door de angst om aansprakelijkheid te erkennen terwijl daarvan wel, in ieder geval deels, sprake was. De overheid hield lang de boot af, maar uiteindelijk kwam er wel een regeling. Veel van die regelingen waren ‘bevochten’ en van de overheid afgedwongen. Een duidelijk rapport van een onderzoekscommissie, uitspraken van de Nationale ombudsman, actie van het parlement, maatschappelijke beroering, rechterlijke uitspraken en de invloed van de media bepaalden of er een regeling kwam en hoe die er precies kwam uit te zien. Soms duurde het proces zo lang – bijvoorbeeld bij de Mijnbouwschade Groningen, CAF 11, en de kwestie van de burgerslachtoffers van het bombardement in Irak – dat de overheid de regie kwijtraakte aan anderen. De meeste van deze regelingen kwamen daarom niet in een gestroomlijnd proces tot stand. De overheid reageerde op ad-hocbasis en aarzelend.

De omgekeerde situatie deed zich ook veelvuldig voor, namelijk dat de overheid vanuit een solidariteitsgedachte en een morele plicht iets ging doen. Ze was er als omstander (*bystander*) bij de schade niet toe verplicht omdat zij de schade niet veroorzaakt had, er niet verantwoordelijk voor was en er strikt genomen

niet bij betrokken was. Als andere partijen verstek lieten gaan of onvoldoende actie ondernamen, toonde de overheid op eigen initiatief een soort zorgplicht naar slachtoffers. Vanuit een gevoel 'dat we elkaar moesten vasthouden', kwam de overheid over de brug met een financiële tegemoetkoming. De overheid maakte in steeds meer gevallen een vangnet waardoor mensen niet buiten de boot zouden vallen. Deze bijzondere solidariteit zien we veel terug in de regelingen die betrekking hebben op de Tweede Wereldoorlog en gevaarlijke arbeids- en leefomstandigheden.

Er is ten slotte een tussencategorie van collectieve schaderegelingen waarbij de overheid vooral vanwege gewijzigde maatschappelijke opvattingen ging handelen. De overheid ging onrecht uit het verleden herstellen of draaglijk proberen te maken. De overheid was er niet juridisch toe verplicht maar voelde zich wel moreel verplicht en gedeeltelijk verantwoordelijk. De regelingen vanwege gebreken in het naoorlogse rechtsherstel, met betrekking tot rampen en calamiteiten en op het terrein van geweld en zeden zijn hier een voorbeeld van.

De ambivalente opstelling van de overheid vertaalde zich in het ontbreken van algemene inhoudelijke uitgangspunten voor het ontwerpen en formuleren van collectieve schaderegelingen. Anders gezegd, niet duidelijk was waarom en wanneer de overheid al dan niet moest bijspringen. De overheid werkte na het rapport van de commissie-Borghouts uit 2006 bewust geen algemeen beleidskader voor schaderegelingen uit. De departementale handreikingen over de onverplichte tegemoetkoming uit 2014 werden afhoudend geformuleerd. Zij werden nadien nooit openbaar gemaakt.

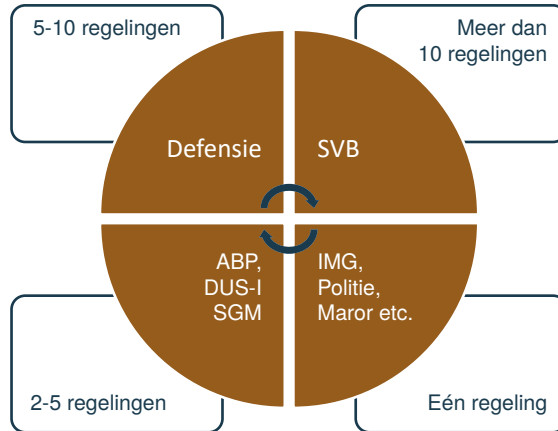
Versnipperde uitvoering

De overheid leek in situaties van collectieve schade geregeld overvallen te worden. Veel van de regelingen werden *out of the blue* opgezet. Bij de opzet van veel van de uitvoerende instanties, zoals ad-hocfondsen en -stichtingen werd het wiel opnieuw uitgevonden. De uitvoering was daarom versnipperd. Er werd weinig naar eerdere voorbeelden gekeken waar een soortgelijke situatie van collectieve schade zich voorgedaan had. De keuze wie de verschillende collectieve schaderegelingen ging uitvoeren, gebeurde op ad-hocwijze. Vooral binnen de clusters rampen en calamiteiten, en aanvulling op het naoorlogse rechtsherstel was een grote diversiteit te zien. Tegelijkertijd is er op onderdelen een begin van centralisatie (bijvoorbeeld bij stoffengerelateerde beroepsziekten) Ook de rechter keek voordat hij uitspraak deed, doorgaans naar verwante regelingen.

Defensie, de Belastingdienst en de Politie voerden zelf regelingen uit. Dat is voor een deel problematisch gebleken omdat zij de schadeveroorzakende partij waren en direct betrokken waren. In de meeste andere gevallen vond de uitvoering met name plaats door zelfstandige bestuursorganen of rechtspersonen met een wettelijke taak. Grote uitvoeringsinstanties zoals de Sociale Verzekeringsbank en het ABP voerden meerdere regelingen uit alsof het om bijzondere voorzieningen en pensioen ging. Een andere middelgrote uitvoeringsinstantie was bijvoorbeeld het Schadefonds Geweldsmisdrijven. Daarnaast wemelde het van de kleinere stichtingen en fondsen, zoals de stichting Maror, de Stichting

Waarborgfonds Politie en het Fonds Slachtoffers Legionella-epidemie. Al deze stichtingen en fondsen waren overwegend publiekrechtelijk van aard.

Figuur 36 Uitvoeringsorganisaties



De regeling kon langs wettelijke maar evenzeer langs buitenwettelijke weg tot stand komen. Lang niet altijd kwam er wetgeving aan te pas. Dan werd via een vrijwillige regeling een fonds of een stichting opgericht. Geregeld werden de uitkeringsreglementen van een stichting voorgehangen aan het parlement. De rol van de overheid bij de regelingen liep uiteen. De overheid kon er 'bovenop zitten' als zij zelf de hand had gehad in het opstellen van deze regelingen en zich daarover direct verantwoordde richting de Tweede Kamer. Dit gold bijvoorbeeld voor de regelingen op de terreinen van de Tweede Wereldoorlog en geweld en zeden. De overheid nam een indirectere rol op zich als zij wat meer afstand hield van een stichting of een fonds, maar deze regelingen fiscaal faciliteerde of subsidieerde. Dit werd zichtbaar bij de regelingen met betrekking tot rampen en calamiteiten en de regelingen die verband hielden met gevaarlijke arbeids- en leefomstandigheden.

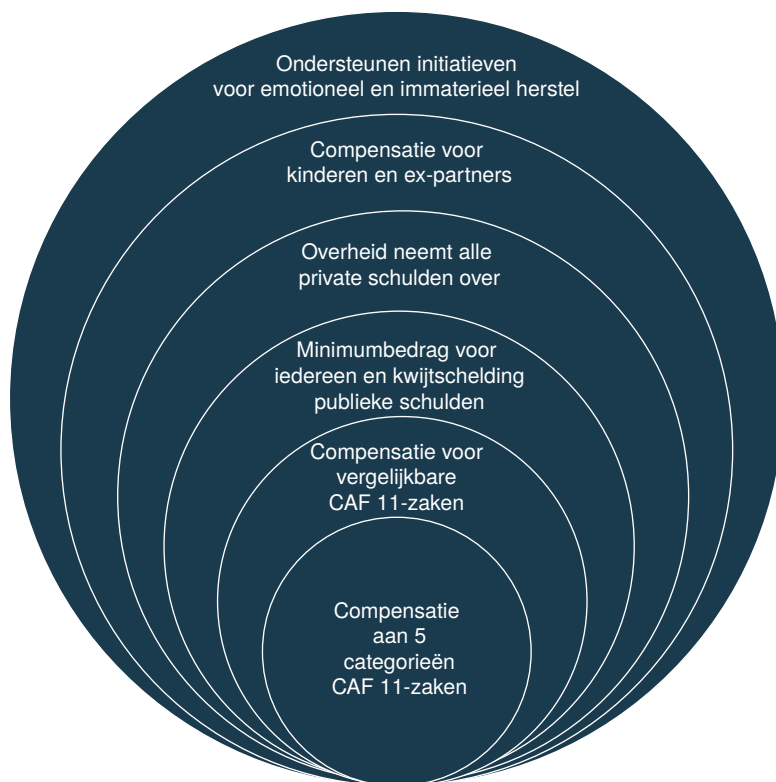
De meest recente grootschalige regelingen werden al doende uitgebreid

Opmerkelijk was dat de twee meest recente grootschalige regelingen (mijnbouwschade Groningen en kinderopvangtoeslagaffaire) een fenomeen zichtbaar maakten dat bij enkele andere regelingen waarmee problemen waren, ook al speelde. Geleidelijk werden deze twee regelingen qua doelgroep of qua compensatie uitgebreid. Omdat de uitvoering van deze twee regelingen ook weer problemen opriep en niet opschoot, kwamen na grote druk van slachtoffergroepen, media en de Tweede Kamer ogenschijnlijk steeds eenvoudiger regelingen tot stand. Die zouden geen extra belasting moeten vormen voor de slachtoffers en het voor de uitvoering simpeler moeten maken. Juist deze twee heel grote regelingen kenden in de praktijk grote uitvoeringsproblemen. In feite

ontstonden er allerlei verfijningen in de regelingen die een snelle uitvoering niet eenvoudiger maakten (zie onderstaande figuren).

Er resulteerden forse achterstanden in de afhandeling van aanvragen. Ondanks allerlei versnellingsmaatregelen zal de totale afhandeling van alle aanvragen meerdere jaren gaan duren. De voortgangsrapportages van de hersteloperaties toeslagen en de weekberichten over de afhandeling van de mijnbouwschade Groningen lieten de chaos in de uitvoering zien. Er was schoorvoetend een begin van verbetering te zien. Tegelijkertijd hadden veel slachtoffers nog geen perspectief en was emotioneel en immaterieel herstel voor hen ver weg. Bij hen was de tevredenheid over en het vertrouwen in de overheid heel laag geworden.

Figuur 37 Besluit Compensatieregeling CAF-11 en vergelijkbare zaken in de loop der tijd



Figuur 38 Regeling Mijnbouwschade Groningen in de loop der tijd



Verskillende aanvraagprocedures en uitkeringshoogtes

Bij een deel van de regelingen moest een getroffen een uitkering aanvragen, bewijsmiddelen aanvoeren of verschijnen voor een commissie. Bij een ander deel van de regelingen werd een uniforme uitkering automatisch verstrekt. De uitkering kon een tegemoetkoming in vergoeding van de werkelijke schade zijn, een drempelbedrag, een maximumpercentage van een standaardbedrag, de gehele of bijna de gehele schade. Meestal kregen alleen de getroffen de uitkering en soms ook nabestaanden.

De hoogte van de uitkeringen leek in de meeste gevallen bepaald te zijn door een ad hoc politieke afweging. De overheid keek weinig naar soortgelijke regelingen, wat leidde tot ongerechtvaardigde verschillen. De meeste uniformiteit viel te constateren bij de regelingen die te maken hadden met gevaarlijke arbeidsomstandigheden. Daar werd geregeld een bovengrens gehanteerd voor een eenmalige vergoeding van ruim 20.000 euro. Bij de regelingen in verband met geweld in Nederlands-Indië lag de bovengrens (van de rechter) op 10.000 euro. Bij de operaties van Defensie lagen de smartengelden op maximaal 20.000 euro. Als in de regelingen expliciet rekening gehouden werd met de huidige invaliditeit, dan lag de totale som van de eenmalige maximale vergoeding doorgaans op 125.000-150.000 euro.

Veel minder overeenkomsten tussen de gehanteerde maxima viel er waar te nemen bij de regelingen op het terrein van geweld en zeden. Hetzelfde gold voor de regelingen die een aanvulling op het naoorlogse rechtsherstel waren. Op het terrein van calamiteiten en rampen verschilden de regelingen qua gehanteerde maxima behoorlijk. Veel van de verschillen zijn niet te begrijpen en te rechtvaardigen. Ook het kabinet zag dat langzamerhand wel in. Zo werd bij de komende schaderegeling voor long-COVID de Raad van State gevraagd te beoordelen of de voorgenomen hoogte van het bedrag van 15.000 euro wel eerlijk is ten opzichte van andere uitkeringen van de overheid. Het kabinet vermeldde bij de adviesaanvraag dat slachtoffers van geweld in de jeugdzorg,

veteranen van Dutchbat III en transgenderpersonen bijvoorbeeld 5000 euro kregen, en Q-koortspatiënten 15.000 euro.³⁰⁸

Gradaties binnen regelingen leiden tot uitvoeringsproblemen en ergernis

Binnen enkele regelingen werden verschillende hoogtes van schade-uitkeringen gehanteerd. Dan werd gekeken naar de verschillende gradaties van materiële en immateriële schade (getroffenen Tweede Wereldoorlog, geweld en zeden, gevaarlijke arbeidsomstandigheden, kinderopvangtoeslag, mijnbouwschade Groningen, overstromingen Limburg en Noord-Brabant). Bij de regelingen op het terrein van geweld en zeden hadden de gradaties in schade-uitkering soms ook te maken met de mate van bewijsvoering. Veel slachtoffers zagen die gradaties als onbillijk. Dat riep bij hen veel discussie en onvrede op, zeker als claims helemaal of gedeeltelijk afgewezen werden door de overheid. De ergernis nam toe als de uitvoering van de regeling gebeurde door de instantie die de schade veroorzaakt had (mijnbouw Groningen, Belastingdienst, Defensie en Politie). Dan kwam een politieke discussie op gang om de uitvoering onafhankelijker te organiseren.

308 <https://nos.nl/artikel/2446347-kabinet-wil-15-000-euro-geven-aan-zorgmedewerkers-met-long-covid>.

Alle regelingen kunnen geanalyseerd worden aan de hand van het beoordelingskader van restitutie, compensatie, erkenning en genoegdoening. In algemene zin valt dan op dat het beeld redelijk uiteenlopend is. In een beperkt aantal gevallen was er sprake van restitutie. Er werd over de gehele linie gecompenseerd.

Volmondige erkenning en genoegdoening kregen slachtoffers maar in een klein deel van de regelingen. De meeste regelingen kwamen niet voldoende tegemoet aan wat slachtoffers wensten en dat wrong. De ontevredenheid groeide met de jaren; juist veel nieuwere regelingen hadden de nodige irritaties opgeleverd bij slachtoffers. De legitimiteit van de regelingen was in het geding als ze juist geen of te weinig erkenning en genoegdoening boden.

Meestal geen restitutie

In de meeste regelingen was restitutie simpelweg niet mogelijk, dat wil zeggen dat een getroffene zo veel mogelijk gebracht werd in de oude situatie (de status quo) en teruggave van tegoeden en rechten plaatsvond. Enkele regelingen kenden elementen van restitutie. Zo kregen enkele groepen van oorlogsgetroffenen na de Tweede Wereldoorlog alsnog een fictief dienstverband. In de jaren zestig konden oorlogsgetroffenen bij de Duitse regering hun tegoeden opeisen. Na 2000 konden Joodse claimanten als aanvulling op het naoorlogse rechtsherstel effecten, verzekeringen en polissen opeisen. De Joodse gelden die wettelijk bij de overheid waren terechtgekomen, werden gerestitueerd. Gemeenten gingen ook restitueren: zo kregen Joden in Den Haag hun naoorlogse erfpachtbetalingen terugbetaald. De in de Tweede Wereldoorlog gederfde salarissen in Nederlands-Indië werden gedeeltelijk uitbetaald.

Na de aardbeving in Limburg in 1992 kon de bouwkundige schade aan huizen en monumenten vergoed worden evenals de schade aan goederen. Na de overstromingen in de jaren negentig werden schadeclaims van burgers, verhuurders, kerken, verenigingen en stichtingen vergoed. In Alphen aan den Rijn werden na de schietpartij claimprocedures gestart. Van recente datum was dat gedupeerden in de toeslagenaffaire de ingehouden uitkeringen en boetes kinderopvangtoeslag terugbetaald kregen. Zij werden weer in hun rechten hersteld. Na de mijnbouwschade Groningen waren de acties gericht op fysiek herstel van bedrijven en woningen.

Gehele of gedeeltelijke compensatie

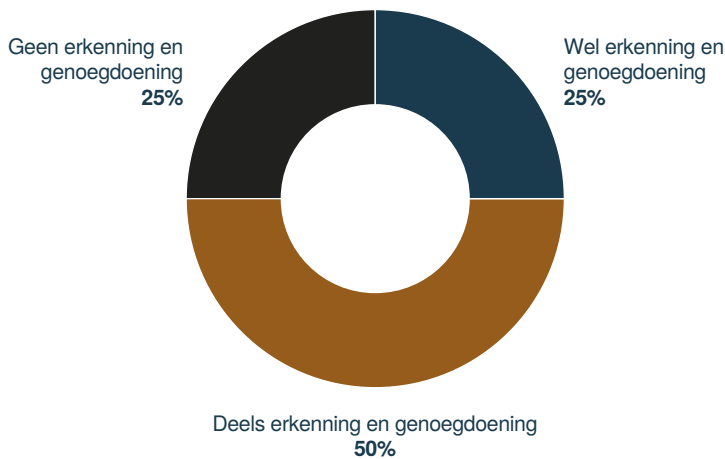
Alle regelingen compenseerden voor materiële en/of immateriële schade. Er was meestal sprake van gedeeltelijke compensatie, soms was die volledig. Compensatie hielp een slachtoffer bij de verwerking, vooral als de compensatie gebeurde binnen het kader van het recht. Compensatie onderstreepte de solidariteit van de samenleving met de getroffenene. De omvang van de compensatie leek op zichzelf minder relevant te zijn voor het slachtoffer. Maar dat werd het weer wel als de hoogte van de uitkering als veel te laag werd beoordeeld. Zo zagen velen in de Indische gemeenschap de Regeling Stichting Het Gebaar als een genoegdoening of als een geste – de naam van de stichting spreekt al boekdelen – en zeker niet als een finale kwijting van hun collectieve aanspraken. Ook de latere Uitkeringsregeling Backpay werd als te karig beschouwd. Het maatschappelijk debat hierover ging daarom gewoon door.

De regelingen werden niet als compensatie beschouwd als bepaalde slachtoffers op voorhand uitgesloten werden. Dit gold als slachtoffers harde bewijsmiddelen van schade over moesten leggen. Een voorbeeld was het Statuut voor de buitengerechtelijke afhandeling van civiele vorderingen tot schadevergoeding in verband met seksueel misbruik van minderjarigen in instellingen en pleeggezinnen. Een geheel ander voorbeeld was dat werknemers van Defensie moesten aantonen dat hun ziekte met een zekere mate van waarschijnlijkheid in verband kon worden gebracht met chroom-6, dat zij aan chroom-6 waren blootgesteld tijdens hun werk en dat de zorgplicht geschonden was. Slachtoffers werden verder soms uitgesloten als de regeling qua doelgroep en peildatum beperkt was. Een voorbeeld was de regeling Individuele Tegemoetkoming Slachtoffers WO II Transporten NS. Daar voerden de nabestaanden van in de Tweede Wereldoorlog overleden getroffenenen strijd om toegelaten te worden tot de regelingen.

Ten slotte werden regelingen als een niet volledige schadevergoeding beschouwd als de compensatie per definitie maar gedeeltelijk van aard was, omdat deze enkel een financiële tegemoetkoming door de overheid betrof. Dit speelde ook in de situaties dat het de overheid niet lukte om de volledige schade te verhalen op de direct betrokken partijen.

De regelingen leiden lang niet altijd tot erkenning en genoegdoening bij de slachtoffers

De volgende figuur illustreert het punt van het al dan niet krijgen van erkenning en genoegdoening dat eerder voor elke regeling is aangegeven. Een kwart van de regelingen leidde tot erkenning en genoegdoening, de helft deels en een kwart niet.

Figuur 39 De mate van erkenning en genoegdoening bij de 52 schaderegelingen

Het is opmerkelijk dat juist de meest recente regelingen in steeds mindere mate tot erkenning en genoegdoening hebben geleid. De regelingen binnen het thema onjuiste wetstoepassing overheid en onrechtmatig handelen (mijnbouwschade Groningen, CAF 11 en vergelijkbare CAF-zaken) waren daar het sprekendste voorbeeld van. Ook de regelingen van Defensie vanwege haar internationale operaties hebben niet tot erkenning en genoegdoening van de slachtoffers geleid. Het waren 'bevochten' regelingen die te lang op zich hebben laten wachten.

Dat veel van de regelingen sterk gejuridificeerd raakten (aanvraagprocedures, claimbeoordeling, advocaten) droeg er niet aan bij dat de regelingen positief ontvangen werden door de slachtoffers. Soms werden er voor de uitvoering veel relatief jonge juristen aangetrokken die een empathische omgang met slachtoffers nog moesten leren. De medemenselijkheid en een welgemeende 'arm om de schouder' verdwenen bij veel regelingen te vaak uit het zicht. De regelingen leidden dus lang niet altijd tot erkenning en genoegdoening bij de slachtoffers en dat was verbazingwekkend. Er werd geld betaald aan de slachtoffers maar dat leidde bij hen niet tot herstel van hun waardigheid en geestelijk welbevinden. Slachtoffers werden niet in staat gesteld om na de schade verder te gaan met hun leven. De regelingen droegen daar niet aan bij, leidden soms zelfs tot gevoelens van hernieuwd slachtofferschap.

Het goed formuleren van een excuus is een opgave voor de overheid

Sorry zeggen ging de overheid moeilijk af. De overheid was in de praktijk angstig vanwege het risico om bij het formuleren van een duidelijk excuus direct aansprakelijk gesteld te worden en collectieve schade te moeten gaan betalen. Dat bleek uit een niet gepubliceerd ambtelijk eindrapport over excuses uit 2018. De conclusie van het rapport (dat op grond van een WOB-verzoek openbaar is geworden) is: 'Excuses aanbieden hoeft "mits zorgvuldig geformuleerd" niet

tot schadeclaims te leiden.³⁰⁹ En doordat het formuleren van een zorgvuldig geformuleerd excuus de overheid doorgaans te veel tijd zou kosten, kenden de collectieve schaderegelingen – die er meestal toch kwamen – te weinig draagvlak onder de slachtoffers en getroffen. Dat was een wrange uitkomst.

In de meeste schaderegelingen werden de excuses voor wat slachtoffers was overkomen, zuinig verwoord. De overheid was vooral ‘zuinig’ in situaties waarin zij geen aansprakelijkheid wilde uitspreken. Of de excuses betroffen niet de gehele doelgroep. Woorden als ‘symbolisch gebaar’, ‘geste’ en ‘tegemoetkoming’ kwamen vaak voor in de regelingen. Woorden als ‘excuus’, ‘spijt’, ‘verontschuldiging’ ontbraken in de meeste regelingen. En het woord ‘aansprakelijkheid’ werd sowieso niet opgenomen als rechtvaardiging van de regeling. Vaker was het zo dat de overheid elke aansprakelijkheid expliciet afwees in de regeling. De excuses van minister Ollongren voor de genocide in Srebrenica was (weer) een voorbeeld van balanceren met woorden:

‘De internationale gemeenschap faalde in de bescherming van de mensen van Srebrenica. Als onderdeel van deze gemeenschap deelt de Nederlandse regering in de politieke verantwoordelijkheid voor de situatie, waarin dit falen kon gebeuren. Daarvoor bieden wij onze diepste conclusies aan.’

De minister zei erbij dat maar één partij schuld had aan de genocide, namelijk het Bosnisch-Servische leger.

In historische kwesties waren het vooral gerechtelijke procedures die tot een oordeel over de rol van de overheid geleid hebben. Zo oordeelde de rechter meerdere malen over geweldsincidenten in Nederlands-Indië en over de internationale operaties van Defensie. Daarop volgden alsnog excuses van de overheid en civielrechtelijke schaderegelingen. Maar er waren veel meer voorbeelden van door externe druk afgedwongen excuses en schaderegelingen. Deze lagen vooral op het terrein van gevaarlijke arbeids- en leefomstandigheden (silicose, chroom-6 Defensie) en rampen en calamiteiten (Bijlmerramp, Politiefonds Schietpartij Alphen aan den Rijn).

Toch kon het anders lopen. In de kwestie van de Joodse oorlogstegoeden ging minister Zalm (Financiën) met de Joodse gemeenschap in overleg over de formulering van dat excuus. Latere voorbeelden van oprechte excuses waren de regeringsreacties naar aanleiding van de rapporten-Samson en -De Winter over seksueel misbruik en geweld in de jeugdzorg omdat de overheid te weinig had gedaan om geweld te voorkómen en te doen ophouden.

309 ‘In excusesland klinkt sorry nooit zomaar’, NRC 15 juli 2022.

Vanaf 2020 kwam duidelijk een ontwikkeling op gang dat excuses door de overheid minder omfloerst en openhartiger geformuleerd werden.³¹⁰ De excuses werden minder abstract en actiever geformuleerd. Dan werd nadrukkelijker gewezen op de eigen verantwoordelijkheid van de overheid die tot verkeerde consequenties en onrecht geleid had. Voorbeelden waren de excuses die uitgesproken werden in de kwestie van de Kinderopvangtoeslag en vergelijkbare zaken, en de oude Transgenderwet. Het aanbieden van excuses was een goede ontwikkeling naar slachtoffers en getroffen en toe. Voor velen van hen was dat veel belangrijker dan het simpel ontvangen van een schaderegeling. Tegelijkertijd werd de roep bij slachtoffers om geld groter als excuses en andere vormen van erkenning en genoegdoening uitbleven.

Weinig collectieve vormen van erkenning en genoegdoening

Er waren niet zoveel collectieve vormen van erkenning en genoegdoening waar te nemen in de zin van (fysieke en digitale) monumenten en specifieke voorzieningen voor slachtoffers. Het gebeurde deels. Zo kregen oorlogsgetroffenen allerlei algemene voorzieningen (Centrum 40-45, Het Indisch Huis, monumenten, herinneringsmedailles). De stichting Maror subsidieerde collectieve doelen van de Joodse gemeenschap. De Belastingdienst liet de verhalen van 114 kinderen van gedupeerde ouders in het kader van de toeslagenaffaire optekenen om bij te dragen aan het emotioneel herstel van deze kinderen.³¹¹ Voor de slachtoffers van de brand in Volendam werd café Het Hemeltje een plaats van herdenking en bezinning. Eveneens werden monumenten voor de slachtoffers van seksueel misbruik in de Rooms-Katholieke Kerk opgericht. Ook is er een gedenksteen in Amsterdam op de plek gekomen waar vroeger de Liro-bank gehuisvest was.

310 Er is een toename van excuses door gezagsdragers. Soms komen de excuses vrij onverwacht zoals in 2020 van minister-president Rutte (overheidshandelen WO II), koning Willem-Alexander (gebrek aan empathie koningin Wilhelmina WO II, oorlogsmisdrijven Nederlands-Indië) en de protestantse kerken (falen protestantse kerken voor en tijdens WO II). Officiële excuses van de overheid voor het slavernijverleden zijn inmiddels aangekondigd.

311 www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/10/21/reactie-en-rapport-ken-ons-help-ons-diversion-2022.

Figuur 40 Gedenksteen Liro-bank Sarphatistraat Amsterdam
(bron: tracesofwar.nl)



Tegelijkertijd viel op dat bepaalde toezeggingen van de overheid aan slachtoffers om monumenten en voorzieningen te financieren (chroom-6, geweld in de jeugdzorg) nog altijd niet gerealiseerd zijn.

Lang niet altijd werden slachtoffers betrokken

In media-uitingen en evaluaties van de regelingen oordeelden slachtoffers wisselend. Het ontvangen van financiële compensatie ging niet hand in hand met hun erkenning en genoegdoening. Er was hun geen recht en gerechtigheid gedaan. Het beoogde effect van deze regelingen leek na verloop van tijd weg te slijten voor zowel de betrokken doelgroep als de maatschappij als geheel. De redenen voor dit onvermogen waren divers.

De overheid had geen contact met hen gehad. Of er was slechts eenmalig contact geweest met slachtoffergroepen (geweld in de jeugdzorg). Of als dat contact er wel geweest was, was niet voldoende naar slachtoffers geluisterd en voelde men zich niet gezien (*backpay*). De overheid sprong vaak te slordig met slachtoffergroepen om. Slachtoffers hadden geen duidelijk excuus van de overheid gehoord en niet het idee gekregen dat er lering getrokken zou worden uit het gebeurde.

Als de regeling dan ook nog vrij bureaucratisch uitgevoerd werd en men zich overgeleverd voelde aan een star uitkeringssysteem, verdween bij veel slachtoffers het gevoel erkend te worden. Inmiddels zijn voorbeelden bekend van regelingen waar slachtoffers negatief geraakt werden door de noodzaak om feitelijke bewijzen aan te dragen (Samsonregelingen).³¹² Of slachtoffers kregen te maken met een onvoldoende invoelende uitvoering (Wuv). Slachtoffers

312 Cebeon, *Erkenning, genoegdoening of opnieuw geraakt. Ervaringen met de financiële regelingen 'Seksueel misbruik in instellingen en pleeggezinnen'*, Amsterdam 2018.

gingen vormen van secundaire victimisatie ontwikkelen omdat de regelingen veel te traag verliepen (mijnbouwschade, CAF 11). Slachtoffers schakelden letselschadeadvocaten in (chroom-6 Defensie) en deden een beroep op rechters (geweld Nederlands-Indië en internationale operaties Defensie) om regelingen af te dwingen.

In andere gevallen kwam een regeling tot stand die in goed overleg opgesteld was. De Maror-regeling was er een goed voorbeeld van dat de (Joodse) slachtoffers zich gezien voelden; hetzelfde gold voor de Uitkeringsregeling Stichting Rechtsherstel Sinti en Roma. Ook de regelingen die het Schadefonds Geweldsmisdrijven uitvoert en uitgevoerd heeft, waren een voorbeeld van veel aandacht voor slachtoffers. De symbolische waarde daarvan voor slachtoffers bleek in de praktijk groot te zijn.

De regelingen verschilden behoorlijk in het tijdstip dat de overheid in contact trad met slachtoffers. Bij rampen en calamiteiten was dat contact er doorgaans meteen, maar bij alle andere hier behandelde onderwerpen doorgaans pas na jaren. Soms werd dat contact afgedwongen door de rechter. Er waren niet veel, maar wel enkele sprekende voorbeelden van gezagsdragers die na het optreden van collectieve schade direct in gesprek gingen met slachtoffers. Dat waren minister Zalm in de kwestie van de Joodse oorlogstegoeden en burgemeester Mans in de kwestie van de vuurwerkramp in Enschede. Zalm en Mans waren twee voorbeelden van situaties waarin de overheid erin slaagde om meteen een luisterend oor te bieden en te horen wat de behoeften van slachtoffers waren. Hun persoonlijke aandacht was een belangrijke factor voor slachtoffers om zich meteen betrokken en serieus genomen te voelen. Zalm en Mans begrepen al luisterend steeds beter waar de behoefte van slachtoffers aan recht en rechtvaardigheid lag. De menselijke factor, het contact en de sociaalpsychologische band maakten de immateriële doelen van een eventuele compensatieregeling duidelijker en waardoor die beter werden geformuleerd.

Uitgangspunten formuleren door een van overheidswege in te stellen commissie

Het totaalbeeld van regelingen werpt de vraag op waar bij collectieve schade de grenzen van de eigen verantwoordelijkheid van burgers liggen en waar een taak van de overheid begint. Het kabinet zou inhoudelijke criteria moeten formuleren voor het al dan niet opstellen van een collectieve schaderegeling. Die moeten een duidelijk kader opleveren met name voor die situaties waarin de overheid overweegt een regeling op te stellen die gebaseerd is op solidariteit. Een door het kabinet in te stellen commissie kan helpen om die richtlijnen systematisch op een rij te zetten. Over die richtlijnen moet een publiek en politiek debat volgen.

Het geeft de overheid een basis om vanuit een solidariteitsgedachte te opereren wanneer dat geboden is versus situaties waarin de overheid min of meer een juridische verplichting heeft om dingen recht te zetten. Ook wordt hierdoor beter de juridische aansprakelijkheid of in ieder geval de verantwoordelijkheid van de overheid bij het gebeurde in beeld gebracht.

De richtlijnen gaan in op hoe restitutie, compensatie, erkenning en genoegdoening inhoud kunnen krijgen voor slachtoffers. De richtlijnen zullen eveneens per definitie tot meer consistentie, eenvormigheid en transparantie in de uitvoering van de collectieve schaderegelingen leiden. Het zorgt voor een heldere verantwoordingsstructuur. Ten slotte wordt de uitvoeringsinstantie voor- spelbaarder qua uitvoering.

Uniformering van de regelingen

De toename van het aantal ad hoc collectieve schadeschaderegelingen en de uiteenlopende uitkomsten versterken de noodzaak voor de overheid om dit soort schaderegelingen uniformer en beter te maken. Een gewijzigde aanpak leidt ertoe dat:

- in de toelichtende tekst ingegaan wordt op de achtergrond, het waarom en de inhoudelijke grondslag van de regeling;
- de minimum- en maximumhoogtes van vergoeding van materiële en immateriële schade (incl. vervolgschade) zo veel mogelijk gelijkgetrokken en gestandaardiseerd worden; hetzelfde geldt voor te hanteren forfaitaire bedragen en staffels;
- maximumtermijnen geüniformeerd worden bij de afhandeling van schadeclaims;
- slachtoffers bij hun aanvraag zo min mogelijk administratieve lasten krijgen opgelegd. Waar mogelijk moet de bewijslast omgedraaid worden;

- de regeling niet door de veroorzakende instantie uitgevoerd wordt, maar altijd bij een onafhankelijke instelling belegd wordt;
- niet voor elke collectieve schaderegeling een nieuwe uitvoeringsinstantie opgetuigd wordt. Het verdient veruit de voorkeur dat de uitvoering geconcentreerd wordt bij de SVB, het ABP en het Schadefonds Geweldsmisdrijven. Zij voeren thans al meerdere schaderegelingen uit en de tevredenheid over deze instellingen is groot;
- bij wet een onafhankelijk kennisinstituut collectieve schaderegelingen opgericht wordt dat geplaatst wordt in de directe omgeving van het SVB. Het kennisinstituut vervult een ondersteunende functie naar slachtoffers en uitvoeringsinstanties toe en kan zelfstandig onderzoek doen.

Ga en blijf in gesprek met slachtoffers

Er moet beter nagedacht worden over de verschillende manieren waarop slachtoffers tegemoetgekomen kunnen worden. Dan gaat het vooral om de goede relatie tussen de compensatie en het krijgen van erkenning en genoegdoening. Dat vraagt in veel gevallen dat de overheid sneller en beter excuses aanbiedt en minder handelt vanuit de gedachte van het vermijden van aansprakelijkheid. Erkenning en genoegdoening van wat slachtoffers is overkomen, moet komen van wie dit moet geven. Slachtoffers willen dat de overheid hierin volkomen helder is.

Het is van belang dat bestuurders een persoonlijk en goed contact met slachtoffers leggen direct nadat collectieve schade opgetreden is. Zij moeten met hen in gesprek gaan en blijven. Het daadwerkelijk kennen en begrijpen van het perspectief en de behoeften van de slachtoffers is een belangrijke voorwaarde voor het bieden van de juiste ondersteuning.³¹³ Dat betekent dat de bestuurder goed moet leren luisteren zodat het slachtoffer de kans krijgt zijn verhaal te vertellen. Alleen slachtoffers zelf kunnen aangeven hoe erkenning en genoegdoening er voor hen uit zou moeten zien, welke maatregelen getroffen moeten worden en waarmee zij het meest geholpen zijn. Dat betekent dat zij medemenselijkheid en een menselijke maat van diezelfde overheid willen ervaren. Als hier in de praktijk goed onderzoek naar gedaan wordt, blijken slachtoffers overigens verschillende behoeftes te hebben en ontstaat er niet altijd een eenduidig beeld. Erkenning en genoegdoening kunnen daarom op verschillende individuele en collectieve manieren vorm krijgen.

Bestuurders moeten bereid zijn om te leren, en om hun aanvankelijke ideeën over een collectieve schaderegeling eventueel bij te stellen. Vermeden moet worden dat schaderegelingen buiten slachtoffers om opgesteld worden of dat er maar één keer met hen gesproken is. En als een regeling eenmaal tot stand gekomen is en tot compensaties leidt, moeten bestuurders 'niet duiken' en aanspreekbaar blijven voor slachtoffers.

313 www.nationaalrapporteur.nl/publicaties/rapporten/2022/06/29/bouwen-aan-bescherming.

Bestuurders en slachtoffers moeten samen de weg bewandelen die uiteindelijk leidt tot een schaderegeling. Daarom moeten slachtoffers altijd zeggenschap krijgen in de voorbereiding en de uitvoering van de regeling. Bestuurders moeten hun wensen aanhoren en richting de Tweede Kamer duidelijk aangeven welke adviezen al dan niet overgenomen zijn in de definitieve regeling. Het zorgt voor draagvlak onder de doelgroep.

Zowel het opzetten als de uitvoering van de schaderegeling dient redelijk snel te verlopen. Slachtoffers zijn gebaat bij snelheid. Professionals in de uitvoeringsorganisaties moeten permanent het belang van de slachtoffers in het oog houden. Bij het focussen op de menselijke maat en het centraal stellen van het slachtoffer moeten zij aspecten als rechtvaardigheid, snelheid en doelmatigheid niet uit het oog verliezen.

Evaluatie van de regelingen

Op dit moment worden regelingen voor collectieve schade niet automatisch geëvalueerd. Het aantal evaluaties houdt niet over. Daardoor weten we vrij weinig van het uiteindelijke effect van de regelingen. Ook ontbreekt er tot nu een uniforme standaard in de evaluaties die al gedaan zijn. Het ligt voor de hand om als richtlijn te hanteren dat regelingen een jaar na afloop door een onafhankelijke en wetenschappelijke instantie geëvalueerd worden. Daarna zou het kabinet in een brief aan de Tweede Kamer moeten reageren op in de evaluaties opgemerkte knelpunten.

Regelingen die een permanent karakter dragen, zouden elke drie jaar geëvalueerd moeten worden. Deze taak zou belegd kunnen worden bij de Nationale ombudsman. Deze wordt in de praktijk al veel met klachten van slachtoffers over collectieve schaderegelingen geconfronteerd. Zijn rapportages zouden aan de Tweede Kamer voorgelegd moeten worden zodat de politiek nauwgezet kan blijven volgen of de collectieve schaderegelingen hun nut bewijzen voor de slachtoffers en waar nodig kan bijsturen. Om dit te bewerkstelligen dient de Tweede Kamer de collectieve schaderegelingen permanent te volgen en dus niet alleen in actie te komen als er iets misgegaan is met deze regelingen.

