



REGELINGEN
VOOR
**COLLECTIEVE
SCHADE**

Geef
slachtoffers
erkenning

Christiaan Ruppert

Boom**juridisch**

Joodse oorlogstegoeden, seksueel misbruik in de jeugdzorg, chroom-6, de Toeslagenaffaire, Mijnbouwschade Groningen. Het zijn enkele voorbeelden waar collectieve schade opgetreden is. Vervolgens maakte de Nederlandse overheid regelingen voor 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 voor wat hen is overkomen. Ten slotte lijkt de overheid elke keer weer het wiel opnieuw uit te vinden. Dit boek presenteert een overzicht en een vergelijking van 44 regelingen voor collectieve schade. Het levert belangrijke conclusies en aandachtspunten op voor als in de toekomst collectieve schade optreedt.

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 978-94-6290-989-2



9 789462 909892 >

Regelingen voor collectieve schade

REGELINGEN VOOR COLLECTIEVE SCHADE

Geef slachtoffers erkenning

CHRISTIAAN RUPPERT

Boom juridisch
Den Haag
2021

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 978-94-6290-989-2

ISBN 978-90-5189-172-0 (e-book)

NUR 820

www.boomjuridisch.nl

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	7
2	De huidige opstelling van de overheid en de reflectie daarop	9
2.1	De overheid hanteert geen beleidskader	9
2.2	Reflectie	12
3	Een beoordelingskader	19
3.1	Aangrijpingspunten in de wetenschappelijke literatuur	19
3.2	Restitutie, compensatie en erkenning	24
3.3	Excuus en collectieve vormen van genoegdoening	25
3.4	Het op een goede wijze betrekken van slachtoffers	27
4	Verschillende regelingen voor collectieve schade	29
4.1	Tweede Wereldoorlog	29
4.2	Aanvulling op het naoorlogs rechtsherstel	34
4.3	Geweld en zeden	44
4.4	Gevaarlijke arbeids- en leefomstandigheden	52
4.5	Rampen en calamiteiten	60
4.6	Onjuiste wetstoepassing en onrechtmatig handelen door de overheid	71
4.7	Internationale operaties Defensie	76
5	De regelingen samenvattend beoordeeld	81
5.1	Toename van regelingen	81
5.2	Ambivalente opstelling van de overheid na het optreden van collectieve schade	82
5.3	Geen algemeen kader voor het opzetten en uitvoeren van regelingen	83
5.4	De meest recente grootschalige regelingen worden werkendeweg uitgebreid	83
5.5	Uiteenlopende toezichtsrol van de overheid	84
5.6	Uiteenlopende procedures en uitkeringshoogtes	85
5.7	Meestal geen sprake van restitutie	86
5.8	Gehele of gedeeltelijke compensatie	86
5.9	De regelingen leiden lang niet altijd tot erkenning bij de slachtoffers	87
5.10	Het goed formuleren van een excuus is een opgave voor de overheid	87
5.11	Meestal krijgt erkenning een individuele invulling	88
5.12	Lang niet altijd slachtoffers betrokken	89

6	Aandachtspunten voor toekomstige regelingen	91
6.1	Een Kaderwet Collectieve Schade en Aanwijzingen voor de regelgeving	91
6.2	Uniformering van de regelingen en de uitvoering	92
6.3	Geef slachtoffers erkenning in de regelingen	92
6.4	Meer evaluatie van de regelingen nodig	93

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. In Nederland is tot nu toe nog geen grootschalig vergelijkend onderzoek gedaan naar deze schaderegelingen. Er bestaan slechts 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 44 Nederlandse regelingen voor collectieve schade geanalyseerd.¹ 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 is sprake van materiële schade die direct in geld uit te drukken is. Het gaat bijvoorbeeld om 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.²

Het overgrote deel van deze schaderegelingen wordt uit de publieke middelen gefinancierd. De meeste regelingen zijn publiekrechtelijk van aard. In deze studie passeren ook enkele civielrechtelijke regelingen die betaald worden door de Rooms-Katholieke Kerk, het bedrijfsleven en particulieren. Deze regelingen zijn ook geanalyseerd vanwege de regulerende rol van de overheid.³

1 Op een eerdere versie van deze studie gaven Arno Akkermans, Jan van Dijk en Siewert Lindenbergh hun commentaar, dat ik dankbaar heb kunnen verwerken.

2 S.D. Lindenbergh, *Smartengeld. Tien jaar later* (Deventer 2009), p. 10.

3 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.

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. 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 de volgende thema's: 1. Tweede Wereldoorlog, 2. aanvulling op het naoorlogs rechtsherstel, 3. geweld en zeden, 4. arbeids- en leefomstandigheden, 5. rampen en calamiteiten, 6. onjuiste wettoepassing en onrechtmatig handelen door de overheid en 7. internationale operaties Defensie.

Figuur 1 Regelingen voor collectieve schade



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 en erkenning. 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 augustus 2021. Hoofdstuk 5 vat de regelingen samen aan de hand van de opmerkelijke verschillen en overeenkomsten. Ook worden de regelingen gescoord op de beoordelingscriteria restitutie, compensatie en erkenning. Hoofdstuk 6 bevat enige aandachtspunten voor toekomstige regelingen.

Dit hoofdstuk schetst de huidige algemene opstelling van de overheid na het optreden van collectieve schade. Opvallend is dat de overheid geen beleidskader hanteert. Tegelijkertijd is de reflectie op deze regelingen gegroeid. Wetenschappers hebben gepubliceerd over de functies van smartengeldregelingen, mede in het licht van wat slachtoffers willen. Ook hebben veel juristen kanttekeningen geplaatst bij de onverplichte tegemoetkomingen en het afwijzen van aansprakelijkheid. 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 de 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 van Commissie tegemoetkomingen bij rampen en calamiteiten. *Solidariteit met beleid. Aanbevelingen over financiële tegemoetkomingen bij rampen en calamiteiten*, VII (Utrecht 2004).

5 Commissie tegemoetkomingen bij rampen en calamiteiten, *Solidariteit met beleid. Aanbevelingen over financiële tegemoetkomingen bij rampen en calamiteiten*, VII (Den Haag 2004), p. 27.

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 wijze omgegaan met immateriële schade. In de gevallen van Enschede en Volendam waren, in tegenstelling tot de Bijlmerramp, 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 Bijlmerramp of aan nabestaanden uitkeringen werden gedaan bij wijze van smartengeld, verschilde de hoogte van de uitgekeerde bedragen. Dit ontlokte 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. Ook 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 blijft voorbehouden, zou zij onverminderd haar verantwoordelijkheid nemen. Het kabinet was van mening

6 Kamerstuk 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 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 uit 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. 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 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens).

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

2.2 REFLECTIE

Functies van smartengeldregelingen

Doorgaans worden meerdere functies opgesomd die smartengeld rechtvaardigen. De jurist Carel Stolker en de cognitieve psycholoog Fenna Poletiek sommen enkele functies van smartengeld op.⁹ 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 vele slachtoffers behoort de dader te weten wat hij naast de materiële schade heeft aangericht. Meer nog; hij moet dat voelen, aldus Stolker en Poletiek. Zij sommen nog 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 om eenzelfde misdaad te begaan! Ten slotte vermelden 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 ook een steekproef onder 59 slachtoffers van letselschade gehouden. Daaruit blijkt dat slachtoffers in theorie weten onder welke omstandigheid zij recht hebben op smartengeld, maar slachtoffers lijken vaak onwetend of onverschillig ten aanzien van de specifieke hoogte. Dat men wat krijgt, en hoeveel, is belangrijker dan waarom men het krijgt.¹⁰ De personen uit de steekproef vinden dat smartengeld vooral iets goeds met het slachtoffer moet doen, zodat compensatie en erkenning geboden wordt.

In de discussie over afwikkeling van rampschade en de regelingen in dat kader worden dezelfde elementen genoemd. De Leidse rechtstheoreticus Janet van de Bunt bouwt in haar proefschrift over het Rampenfonds uit 2016 voort op eerdere publicaties van de hoogleraren Privaatrecht Sieuwert Lindenbergh en Albert Verheij.¹¹ Van de Bunt noemt 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

9 C.J.J.M. Stolker en F.H. Poletiek, *Smartengeld – wat zijn we eigenlijk aan het doen? Naar een juridische en psychologische evaluatie*, openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/1971/174_028.pdf?sequence=1.

10 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.

11 S.D. Lindenbergh, *Smartengeld* (diss. RU Leiden) (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).

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).¹²

Wat vindt en wil het slachtoffer zelf?

Er zijn de laatste jaren meerdere studies verschenen over wat slachtoffers vinden en willen in situaties van materiële en immateriële schade. De Vrije Universiteit en het 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.¹³ Een van de conclusies was dat bij immateriële behoeften van slachtoffers en naasten 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. Maar nog 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

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

13 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).

doelstelling van het wetsvoorstel Affectieschade, dat allereerst beoogde erkenning en genoegdoening te verschaffen.¹⁴

In latere jaren borduurden andere onderzoekers uit de hoek van het civiele aansprakelijkheidsrecht hierop voort.¹⁵ Ze gaan specifiek in op het letselschadeproces in therapeutisch perspectief, de affectieschade, de opvang en schadeafwikkeling bij onbedoelde gevolgen van medisch handelen. Er is studie gedaan naar de ervaringen met verhaal van schade. Ten slotte is onderzocht wat de niet-financiële impact is van schadetoebrenging en hoe daaraan tegemoetgekomen kan worden.

Een onverplichte tegemoetkoming

Veel wetenschappers wijzen 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, wordt als ongeregeld en ondoorzichtig getypeerd. Te pas en te onpas stelt de wetgever in reactie op incidenten van uiteenlopende aard regelingen op teneinde in de veroorzaakte schade tegemoet te komen. Dit doet zich niet alleen voor bij een ramp of een crisis, maar in elke situatie waarin de overheid een onverplichte tegemoetkoming verstrekt.

De overheid blijkt op grote schaal schade financieel te compenseren zonder dat daar een afdwingbare aanspraak van de ontvanger tegenover staat. Dit roept volgens de bestuursrechtjurist Michiel Tjepkema allerlei vragen op rond onder meer legaliteit, normering en rechtsbescherming.¹⁶ Een wettelijke regeling zou meer helderheid bieden en juister zijn dan de ad-hocmaatregelen die de politiek nu doorgaans treft. Die wettelijke regeling zou ook weer een flexibel kader moeten bieden, zodat er de nodige ruimte voor differentiatie blijft bestaan. Als vervolgens de bestuursrechtjuristen Willemien den Ouden, Michiel Tjepkema en Sjoerd Zijlstra zelf deze handschoen oppakken, stellen zij voorop dat de vraag in welke gevallen een tegemoetkoming van overheidswege wordt verstrekt, grotendeels van politieke aard is.

14 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.

15 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. Lindenbergh 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', *TVP* 2014, nr. 4, p. 102-110.

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

‘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.’¹⁷

De wetgevingsjurist Mischa Keppel is van mening dat de overheid burgers of bedrijven compenseert, terwijl dat eigenlijk niet hoeft. Het verstrekken van een onverplichte tegemoetkoming vanuit democratisch-rechtsstatelijk perspectief is naar zijn mening eigenlijk niet te rechtvaardigen. Gevoelsmatig lijkt een dergelijke tegemoetkoming prima, maar juridisch beschouwd zijn er vooral veel tegenargumenten te geven, aldus Keppel.¹⁸ Hij noemt de problematische aspecten van de onverplichte tegemoetkoming behandeld in het licht van onder meer het gelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel.

Afwijzen aansprakelijkheid

Weer andere juristen benoemen nog een ander problematisch punt in deze regelingen. Zij stellen dat de overheid ten onrechte haar aansprakelijkheid afwijst. Wettelijke regelingen ontbreken doorgaans. Zo betogen de rechtsfilosofen Vincent Geeraets en Wouter Veraart dat de overheid of een andere machtige publieke of private instelling zich het leed van slachtoffers zegt aan te trekken, maar zich bij het vinden van een oplossing voor hun behoeften bedient 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

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

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

gevallen ten koste van het vermogen van de belanghebbenden om als verantwoordelijk rechtssubject binnen de rechtsorde te handelen.¹⁹

Dit betekent 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 nog 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.²⁰ Het enige wat de rechter in deze context wel 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 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 NS benadrukt Veraart nog het belang van gedegen historisch onderzoek. In de Nederlandse context valt vooral het gebrek aan daadwerkelijke interesse van NS in de eigen historische rol bij de deportatietransporten tijdens de Tweede Wereldoorlog op. Ondanks de uitkeringsregeling is de precieze rol van NS en NS-personeel bij de deportatietransporten niet duidelijk geworden. Daardoor blijft de betekenis van het gemaakte morele gebaar, anders dan als een verzachting van het leed van sommige (nabestaanden van) slachtoffers, onduidelijk.²¹

Uitspraken van rechtbanken over de uitvoeringsinstanties

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 in 2003 dat de Stichting Silicose Oud-Mijnwerkers een overheidstaak uitoefent, omdat zij een publiekrechtelijke rechtshandeling verricht in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.²² Eenzelfde uitspraak deed hij in 2003 ten aanzien van de stichting die de Uitkeringsregeling Hulpfonds

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

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

21 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.

22 arresten.eu/bestuursrecht/abrs-30-11-1995-ab-1996-136-stichting-silicose-oud-mijnwerkers.

Gedupeerden Bijlmerramp uitvoert.²³ 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.²⁴

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.²⁵ De hoofdregel volgens de Raad van State is 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 betekent dat het openbaar gezag in beginsel alleen bij wettelijk voorschrift kan worden toegekend. Als er geen wettelijk voorschrift is dat een privaatrechtelijke rechtspersoon een bepaalde bevoegdheid geeft, is er dus in beginsel geen sprake van een bestuursorgaan. Op deze hoofdregel bestaat volgens de Raad van State één uitzondering en die betreft privaatrechtelijke rechtspersonen die geldelijke uitkeringen (subsidies) of op geld waardeerbare voorzieningen aan derden verstrekken. Voor deze uitzondering moet aan twee cumulatieve vereisten worden voldaan: een inhoudelijk en een financieel vereiste. De inhoudelijke criteria voor het verstrekken van geldelijke uitkeringen of voorzieningen moeten in beslissende mate worden bepaald door één of meer organen van publiekrechtelijke rechtspersonen. Dat bestuursorgaan hoeft of die bestuursorganen hoeven echter géén zeggenschap te hebben over een beslissing over een verstrekking in een individueel geval. De verstrekking van de uitkeringen of voorzieningen moet daarnaast in overwegende mate worden gefinancierd door één of meer organen van publiekrechtelijke rechtspersonen.²⁶

23 www.recht.nl/rechtspraak/uitspraak/?ecli=ECLI:NL:RvS:2003:AF3535.

24 www.raadvanstate.nl/@104568/201600025-1-a3.

25 ABRvS 17 september 2014, JB 2014/202.

26 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

Zo zijn er allereerst de inzichten uit Transitional Justice. Deze denkschool bestrijkt een uiterst breed terrein waarbinnen zowel wetenschappers als beleidsmakers, maar ook 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.’²⁷

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.²⁸ 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.²⁹

Het centrale begrip in Transitional Justice is ‘reparations’. De Amerikaanse socioloog John Torpey heeft baanbrekende publicaties geschreven over ‘reparations’ en ‘reparations politics’.³⁰ Reparations zijn slachtoffergericht, classificeren

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

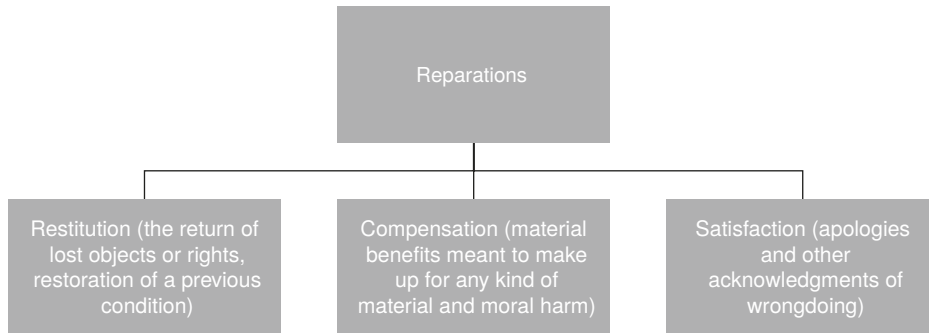
28 E. Barkan, *The Guilt of Nations: Restitution and Negotiating Historical Injustices* (NY/Londen 2000).

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

30 J. Torpey, ‘Making Whole What Has Been Smashed: Reflections on Reparations’, *The Journal of Modern History*, June 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).

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, dat oorspronkelijk meer interstatelijk gericht was op grote internationale misdaden en schendingen van mensenrechten.³¹ 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'*.³² 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.³³ Als partijen conflicten willen oplossen, is de focus vooral gericht op herstel van de aangerichte 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

31 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.

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

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

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. 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 ook 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.³⁴ 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.

Figuur 3 Building Blocks HiiL

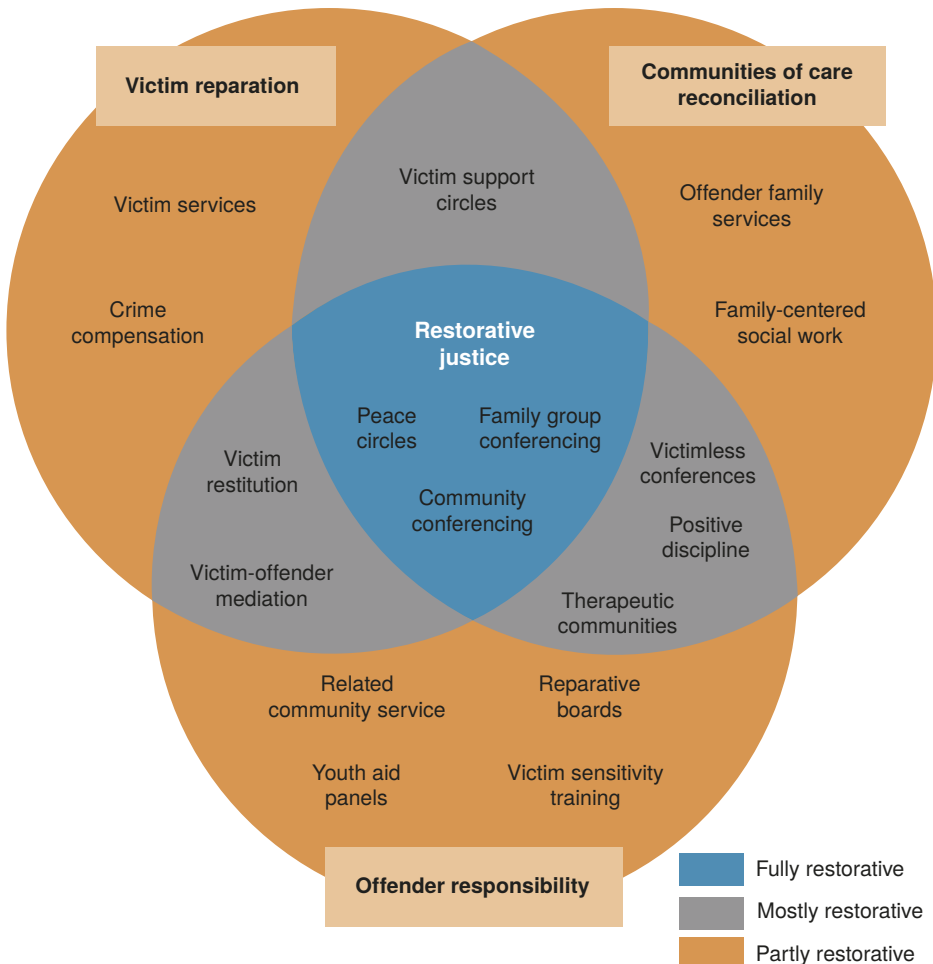


34 <https://dashboard.hiil.org/building-blocks>.

Een model van Mc Cold en Wachtel laat weer een andere typologie van Restorative Justice zien:

‘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.’³⁵

Figuur 4 Restorative Justice (Mc Cold en Wachtel)



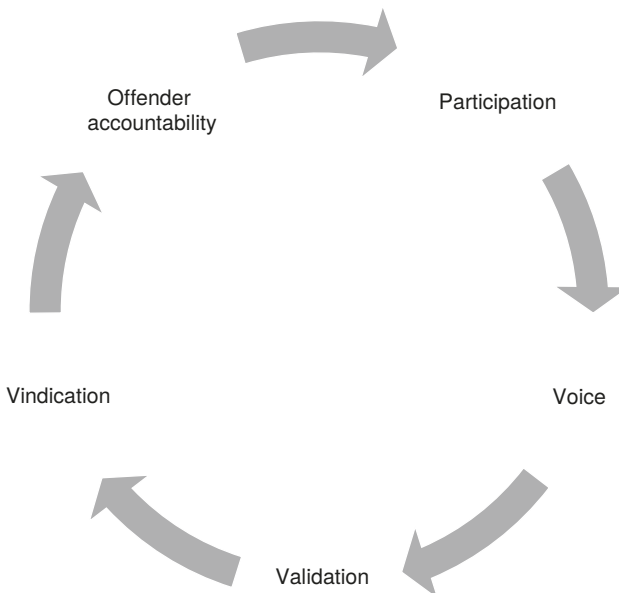
35 Paul Mc Cold en T. Wachtel, *In Pursuit of Paradigm: A Theory of Restorative Justice*, Paper presented at the XIII World Congress of Criminology, 10-15 August 2003 (Rio de Janeiro 2003), p. 3.

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, commemoration, 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.'³⁶

Ook operationaliseert Daly het begrip Victim Redress in vijf elementen:

Figuur 5 Victim Redress (K. Daly)



36 K. Daly, *Redressing institutional abuse of children* (Basingstoke 2014), p. 115.

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.³⁷

Over deze elementen zegt Daly dat zij verder gaan dan louter procedurele rechtvaardigheid, dat er meer bij komt kijken dan een respectvolle en faire behandeling van slachtoffers.³⁸ 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.

3.2 RESTITUTIE, COMPENSATIE EN ERKENNING

De 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.³⁹ De inhoudelijke en procesmatige criteria zijn samenhangend en lopen in elkaar over.

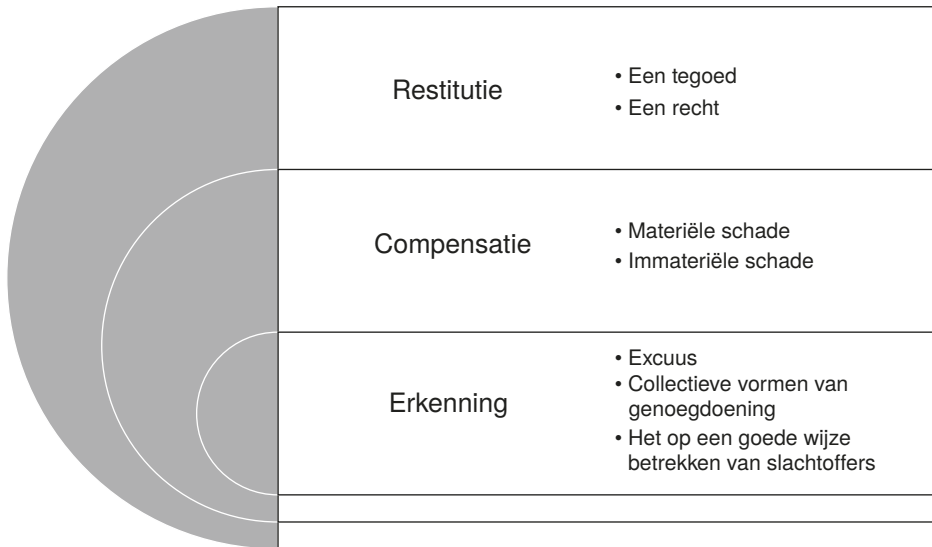
Ik vat de verschillende inzichten op de volgende manier samen. Er wordt allereerst geprobeerd om bij het optreden van schade voor iemand de oude situatie te herstellen, dat wil zeggen iemand krijgt restitutie van tegoeden of wordt in zijn rechten hersteld. Als dat niet kan, wordt gepoogd om iemand de materiële en immateriële schade te compenseren. Ten slotte wordt gepoogd om erkenning te geven aan slachtoffers. Voor bijna alle slachtoffers staat dat centraal. Tegelijkertijd is het een complex en divers begrip en ligt erkenning op 'gevoelsniveau'. Nadere uitleg is daarom nodig over wat precies onder erkenning wordt verstaan.

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

38 K. Daly, *Redressing institutional abuse of children* (Basingstoke 2014), p. 117.

39 K. Daly, *Redressing institutional abuse of children* (Basingstoke 2014), p. 272.

Figuur 6 Beoordelingskader



3.3 EXCUUS EN COLLECTIEVE VORMEN VAN GENOEGDOENING

Allereerst gaat het om het goed en onomwonden uitspreken van een helder excuus. Alhoewel we in een tijdperk van een toenemend uitspreken van publieke excuses leven, is het essentieel dat excuses goed geformuleerd worden.⁴⁰ De betekenis van publieke discussies is groot, aldus advocate Liesbeth Zegveld, die al vaak van de overheid in spraakmakende kwesties excuses geëist heeft. Zegveld 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 schuldbesef, maar dat je elkaar een hand kunt geven. Zodat je verder kunt in een inclusieve samenleving waarin er plek is voor iedereen.’*⁴¹ Dan is wel 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.

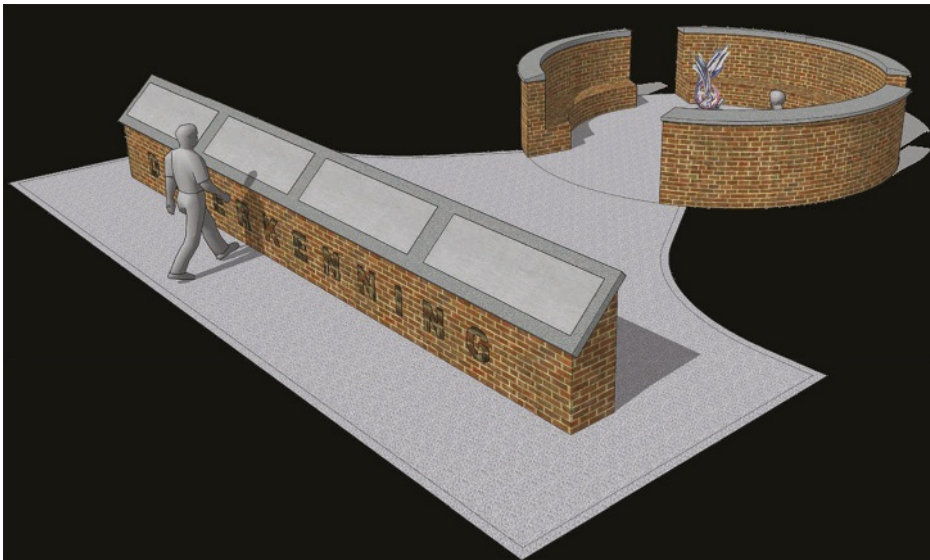
Naast excuses gaat het om andere vormen van erkenning en genoegdoening. Zo willen veel slachtoffers dat hun verhalen in de toekomst blijvend gehoord en verteld kunnen worden. Een vorm die daarbij past en vaak genoemd wordt

40 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* (diss. Basel) (Basel 2008).

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

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 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 ook van verbondenheid en die mogelijk ook kracht en inspiratie geven voor het verdere leven.⁴²

Figuur 7 Nationaal Monument Geweld Jeugdhulp (ontwerp)



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.⁴³ Daarnaast is publiek besef en educatie een doelstelling van zulke initiatieven.

Een laatste vorm van erkenning 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

42 www.stichtingnmgj.nl.

43 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.

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 en erkenning kunnen krijgen voor hun nare herinneringen.

3.4 HET OP EEN GOEDE WIJZE BETREKKEN VAN SLACHTOFFERS

Erkenning is meer dan de uitkomst van een beleidsproces dat een excuus of andere vormen van genoegdoening oplevert. Erkenning is niet alleen dat slachtoffers iets krijgen, maar vooral dat slachtoffers in het proces nadrukkelijk betrokken worden bij de weg naar erkenning. Een echte dialoog tussen de overheid en het slachtoffer blijkt bepalend te zijn voor slachtoffers of zij daadwerkelijk naderhand erkenning ervaren. Het is een begin van erkenning 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 ook daadwerkelijk zeggenschap en verantwoordelijkheid krijgen in de criteria en uitvoering van slachtoffervriendelijke schaderegelingen. Het zijn elementen die Daly ook 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 met 5000 euro ontevreden. Als mensen wel 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 van slachtoffers maakt het mogelijk dat zowel de aanloop naar schaderegelingen als de uitvoering daarvan op een zo goed mogelijke wijze verloopt. Bij een goede interactie met slachtoffers worden beslissingen, ook als zij negatief zijn voor slachtoffers, eerder 'aanvaard' als de procedure rechtvaardig (*procedural justice*) was.

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, gedeeltelijk of geheel invalide is geworden.

Bij smartengeldregelingen wordt compensatie geboden voor pijn, leed en gederfde levensvreugde (immateriële schade). 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 en erkenning? Kwam dat er in de praktijk ook uit? Op dit punt zijn de berichten in de media behulpzaam gebleken, slechts enkele regelingen zijn geëvalueerd.

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 gescoord (ja, nee, deels) op de criteria van 1. restitutie ®, 2. Compensatie © en 3. Erkenning €. Als één van de criteria bij de regelingen niet aan de orde is, staat er 'n.v.t.' genoteerd. De scores zijn ontleend aan officiële publicaties, specifieke evaluaties, rapporten en mediaberichten.

4.1 TWEEDE 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 meer specifieke (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 binnenslands 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’.⁴⁴

Na het einde van de Tweede Wereldoorlog was de dankbaarheid naar oud-verzetsstrijders en nabestaanden groot. De doelstelling van de Stichting 1940-1945 was simpelweg *‘wij zorgen voor de jouwen’*. De stichting kreeg in 1947 een wettelijke status vanwege de totstandkoming van de Wet buitengewoon pensioen 1940-1945 (Wbp).⁴⁵ Deze wet voorzorg in pensioenen voor de nabestaanden van omgekomen deelnemers aan het verzet in Nederland en voor verzetsmensen die als gevolg van hun deelname aan het 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 in die tijd niet altijd tevreden 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.⁴⁶

Ook zeelieden-oorlogsslachtoffers kregen in 1947 een buitengewoon pensioen via de Wet buitengewoon pensioen zeelieden-oorlogsslachtoffers (Wbpzo).⁴⁷ Ook 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.

44 www.st4045.nl/wie-zijn-wij.

45 <https://wetten.overheid.nl/BWBR0002032/2020-03-19>.

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

47 <https://wetten.overheid.nl/BWBR0002035/2020-03-19>.

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 oplegde. 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.⁴⁸

De twee wetten in het kader van de *Wiedergutmachung* heetten *Bundesrückerstattungsgesetz* (BRüG) en *Bundesentschädigungsgesetz* (BEG).⁴⁹ Deze wetten uit 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 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 zogenaamde *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 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 is 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 nog op de Algemene Bijstandswet steunden. In Nederland leidde de heftige

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

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

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 bieden financiële ondersteuning aan mensen die in de Tweede Wereldoorlog in Europa of Azië zijn vervolgd (Wuv) of als burger zijn getroffen door oorlogsgeweld (Wubo).⁵⁰ De Wuv beoogt 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 kan ondersteuning krijgen als hij of zij blijvende geestelijke of lichamelijke gezondheidsschade aan deze oorlogservaringen heeft overgehouden. Dit betekent dat mensen ook afgevoerd kunnen worden, dat wil zeggen wel een oorlogsgetroffene zijn, maar er in hun huidig functioneren niet door geraakt worden. Ook weduwen, weduwnaars en minderjarige volle wezen van oorlogsgetroffenen kunnen ondersteuning krijgen. In 1994 is de Wuv gesloten voor de naoorlogse generatie (tweede generatie). Zij moeten een beroep doen op de gewone sociale voorzieningen, zoals de Bijstandswet, wanneer zij door het leed van hun ouders, of één van hun ouders, zelf zo ernstig psychisch lijden, dat ze niet kunnen werken.

De Wuv en de Wubo waren gebaseerd op bijzondere solidariteit met de getroffen. De wetten werden gefinancierd met Nederlands belastinggeld en waren geen schadevergoeding van de Duitse of Japanse overheid. In 1986 werd aan de Wuv en Wubo nog de Wiv toegevoegd, de Wet Buitengewoon Pensioen Indisch Verzet.⁵¹ 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. De uitvoering van de Wuv, Wubo en Wiv lag in de beginperiode bij de Stichting 1940-1945, sedert 1990 bij de Pensioen en Uitkeringsraad (PUR) en vanaf 2010 bij de Sociale Verzekeringsbank (SVB).

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.⁵² 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. Naarmate de oorlog verder weg kwam te liggen, werd het ook steeds moeilijker om aan te tonen dat bepaalde 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.⁵³ Secundaire victimisatie lag op de loer.

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

51 <https://wetten.overheid.nl/BWBR0003968/2020-07-01>.

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

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

WO II	Jaar	Doelgroep	Type schade	Hoogte uitkering	Ⓜ	Ⓒ	Ⓔ
Wet Buitengewoon Pensioen 1940-1945	1947	Oud-verzetstrijders en nabestaanden van oud-verzetsdeelnemers	Materieel en immaterieel	Een maandelijke uitkering van € 1225-2813 (2021)	ja	ja	ja
Wet buiten-gewoon pensioen zeelieden-oorlogsslachtoffers	1947-heden	Oud-zeelieden-oorlogsslachtoffers	Materieel en immaterieel	Een maandelijke uitkering van € 1225-2813 (2021)	ja	ja	ja
Bundesrück-erstattungsgesetz	1963	Vervolgingslachtoffers van de nazi's die materiële schade geleden hadden	Materieel	Afhankelijk van de ingediende claim	ja	n.v.t.	ja
Bundesent-schädigungs-gesetz	1963	Vervolgingslachtoffers van de nazi's die immateriële schade geleden hadden	Immaterieel	Afhankelijk van aantal punten ('sterrengelden')	n.v.t.	ja	deels
Wet uitkeringen vervolgings-slachtoffers 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	Maandelijke uitkering van € 2320-4816 (2021). Afhankelijk van 'peilberoep voorafgaand aan oorlogsletsel', huidige leeftijd en leefsituatie	n.v.t.	deels	deels
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	Maandelijke uitkering. Op jaar-basis € 27.841-57.077 (2021). Afhankelijk van 'peilberoep' voorafgaand aan het oorlogsletsel, het invaliditeitspercentage en leefsituatie	n.v.t.	deels	deels

4.2 AANVULLING OP HET NAOORLOGS RECHTSHERSTEL

Met 'rechtsherstel' wordt bedoeld op het naoorlogse restitutieproces, waarbij goederen werden teruggegeven aan personen die in een eerdere fase door discriminerende maatregelen stelselmatig werden onrecht.⁵⁴ Na 2000 kwamen meerdere regelingen tot stand die een aanvulling vormden op het naoorlogs 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 dat collectief onrecht dat de Joodse gemeenschap was aangedaan, in het naoorlogse rechtsherstel moest worden gecompenseerd. De kwestie speelde enorm op door de Liro-affaire, de onderhandse veiling van resterende kleinoden in 1968 en 1969. Deze waren voor een prikkie verkocht aan ambtenaren van het Agentschap van Financiën. Gerrit Zalm werd in het najaar 1997 overvallen door de Liro-affaire. Hij zocht meteen contact met het Centraal Joods Overleg. 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.'⁵⁵

Aan Joodse kant was men ook 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.'⁵⁶

54 W. Veraart, *Ontrechting en rechtsherstel in Nederland en Frankrijk in de jaren van bezetting en wederopbouw* (diss. Rotterdam) (Deventer 2005), p. xiii.

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

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

De Joodse gemeenschap in Nederland sloot in 1999 en 2000 akkoorden met de verzekeraars, banken, beurs en regering. Daaraan waren de eindrapporten van de commissies Kordes, Scholten en Van Kemenade 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 niet een vergoeding was van geleden schade.⁵⁷ 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.'⁵⁸

Het excuus van de regering voor het naoorlogs rechtsherstel is 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.'⁵⁹

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 was een zelfstandig bestuursorgaan. De akkoorden leidden tot de zogeheten Maror-uitkeringen, waarvan het overgrote deel in de vorm van

57 *Eindrapport van de Contactgroep Tegoeden WO II* (Den Haag 2000), p. 108, 111.

58 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.

59 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.

individuele uitkeringen aan de Joodse gemeenschap verstrekt werd.⁶⁰ Iemand die de Tweede Wereldoorlog overleefd had of zijn/haar nabestaanden kwamen in aanmerking voor de individuele uitkeringen. Deze uitkeringen werden in de periode 2000-2003 verstrekt. In 2005 beëindigde de overheid haar verantwoordelijkheid bij de stichting.

In 2000 werden niet alleen individuele (en collectieve) uitkeringen verstrekt aan de Joodse gemeenschap, maar ook aan de Sinti en de Roma. De redengeving was dat aangezien de beroving in de Tweede Wereldoorlog vrijwel niet gedocumenteerd was, Sinti en Roma ook grotendeels buiten het naoorlogs rechtsherstel gebleven waren. Bovendien waren zij in de maatschappij na de Tweede Wereldoorlog met grote kilte bejegend. 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 opgericht voor het beheer van de gelden en de uitvoering van de bestedingen.⁶¹ Deze stichting was een zelfstandig bestuursorgaan waar het ministerie van VWS toezicht op hield.

De formuleringen voor de Nederlands-Indische gemeenschap waren anders getoontzet dan voor de Joodse gemeenschap en de Sinti en Roma. 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 de grenzen die de ontwikkelingen in de periode tot aan de soevereiniteitsoverdracht hebben gesteld aan het rechtsherstel’.⁶²

In dit verband achtte de regering een gebaar op zijn plaats dat de grenzen van de gesignaleerde tekortkomingen van het Indische rechtsherstel met zijn relatief beperkte reikwijdte overstijgt maar wel recht doet aan de bijzondere omstandigheden waarbinnen het rechtsherstel in Nederlands-Indië heeft plaatsgevonden. De Indische gemeenschap ontving in 2001 350 miljoen gulden. De Stichting Het Gebaar verdeelde individuele en collectieve uitkeringen binnen de Indische gemeenschap. De Stichting Het Gebaar was een zelfstandig bestuursorgaan waar het ministerie van VWS toezicht op hield.

60 Naast de individuele uitkeringen bestonden ook 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.

61 www.oorlogsgetroffenen.nl/archiefvormer/Stichting_Rechtsherstel_Sinti_Roma.

62 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.

Erfpacht en gemeentelijke heffingen

In Amsterdam maakte het stadsbestuur in 2016 bekend dat het 10 miljoen euro uit zou trekken voor de tegemoetkoming in de erfpacht (en rente) die Joodse oorlogsslachtoffers na terugkeer in Amsterdam alsnog moesten betalen. De 10 miljoen euro was een collectieve tegemoetkoming die na advies van de commissie Joodse Erfpachttegoeden voor projecten en programma's in de Joodse gemeenschap werden ingezet.⁶³

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'*.⁶⁴ Uit onderzoek van het NIOD bleek dat Rotterdam financieel voordeel had gehad van anti-Joodse maatregelen, bijvoorbeeld bij het exploiteren van onteigende huizen.⁶⁵

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 straatbelasting. De gemeente trok 2,6 miljoen euro hiervoor uit. De procedure was dat er – in tegenstelling tot Amsterdam – eerst individueel geclaimd kon worden. De gemeente keerde aan negen personen uit.⁶⁶ In 2019 was de claimperiode voorbij en ging het resterende bedrag naar de Stichting Joods Leven die collectieve doelen subsidieert.

In Utrecht en in twintig andere steden werden in 2021 ook wetenschappelijke onderzoeken gestart naar erfpacht en gemeentelijke heffingen.

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 verontschuldigen aan de Joodse gemeenschap en andere betrokken groepen aangeboden.⁶⁷ Hij deed dat op station Muiderpoort in Amsterdam. Een symbolische locatie, omdat in de oorlog NS-treinen vanaf dit station veel Joden hebben weggevoerd naar het kamp Westerbork. De spijtbetuinging werd door het

63 Verordening van de gemeenteraad van de gemeente Amsterdam houdende regels omtrent subsidie Subsidieverordening Joodse erfpachttegoeden, decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Amsterdam/CVDR612568/CVDR612568_1.html.

64 AD 1 juli 2020, rotterdam/twee-miljoen-voor-joodse-gemeenschap-in-rotterdam-als-moreel-rechtsherstel~a2ca406a.

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

66 www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/den-haag-compenseert-negen-nazaten-van-joden-die-na-wo-ii-erfpacht-en-belasting-moesten-betalen-over-door-duitsers-afgepakt-vastgoed~b7e75c47.

67 www.trouw.nl/nieuws/ns-biedt-excuses-aan-voor-rol-bij-deportatie~b5919bdd.

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.⁶⁸

De spijtbetuiging van 2005 ging niet gepaard met financiële compensatie. Dat gebeurde wel na de dreiging van een civiele procedure van Salo Muller. Zijn ouders waren in de Tweede Wereldoorlog door de NS naar Westerbork vervoerd. In januari 2019 werd de Commissie Individuele Tegemoetkoming Slachtoffers WO II Transporten NS ingesteld. Commissievoorzitter Job Cohen zei dat het geven van een advies over een regeling die invulling geeft aan de intenties van NS en ook door betrokkenen kan 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.’⁶⁹

De NS beschouwde in een reactie de medewerking aan deze deportaties als een zwarte bladzijde in de geschiedenis van het bedrijf.⁷⁰ Na hun advies ging de NS op 1 augustus 2019 over tot het doen van individuele uitkeringen aan Joden, Sinti en Roma. De aanvraagperiode liep tot 1 augustus 2020. Met de regeling was 43 miljoen euro gemoeid en er kwamen 7600 aanvragen binnen. In aanmerking kwamen overlevenden en directe nabestaanden. Er werden 5498 tegemoetkomingen uitgekeerd. 804 daarvan gingen naar overlevenden, de rest naar nabestaanden.⁷¹

Na het advies was er bij de betrokken organisaties zowel sprake van boosheid als tevredenheid.⁷² 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 procent van Joden, Sinti en Roma die de oorlog niet overleefd hadden, waaronder 20.000 kinderen. Zij vielen buiten de doelgroep. Ook 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. Daarnaast werden in de uitvoering veel aanvragen afgewezen, zoals bij aanspraken van meerdere kinderen, verzetsmensen inclusief Joodse verzetsstrijders en mensen die na de spoorwegstaking door de NS vervoerd waren.⁷³ In de kring van de Sinti en

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

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

70 <https://commissietegemoetkomingns.nl>.

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

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

73 M. Mock, ‘Laat Rutte zijn excuses aan de Joden in daden omzetten’, *NRC* 10 mei 2021.

Roma waren ook mensen boos, omdat familieleden die niet met de NS vervoerd waren en de oorlog overleefd hadden, buiten de boot vielen.

Het CJO uitte kritiek op het feit dat de NS geen diepgaand wetenschappelijk historisch onderzoek naar zijn rol in de Tweede Wereldoorlog had laten doen. Later heeft het CJO nog een aanvullende claim van 50 miljoen gulden bij de NS neergelegd als collectieve tegemoetkoming voor de mensen die niet zijn teruggekomen en wiens kinderen er ook niet meer zijn. 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.⁷⁴ Deze claim heeft de NS afgewezen, wel heeft de NS 5 miljoen euro gegeven aan kamp Westerbork, kamp Vught, kamp Amersfoort en het Oranjehotel.

Backpay-problematiek

Met de individuele uitkering van de stichting Het Gebaar aan de leden van de Indische en Molukse gemeenschap was de zogeheten *backpay*-kwestie niet opgelost. Deze kwestie raakte ambtenaren of militairen die gedurende de Japanse bezetting geen of niet volledig salaris was uitbetaald. 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.⁷⁵ In maart 1954 lag er een regeringsvoorstel voor om gedupeerden via een rehabilitatieregeling tegemoet te komen. Die regeling was een buitenwettelijke, vrijwillige regeling die gebaseerd was op morele overwegingen en uitdrukkelijk niet op een erkenning van juridische aansprakelijkheid.⁷⁶ Aan de uitkeringsregeling lag geen juridische verplichting voor de overheid ten grondslag. De regeling voorzag niet in een vergoeding voor de gederfde 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 ook 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

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

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

76 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.

vanwege oorlogsleed voor. Die was bestemd voor alle krijgsgevangenen en burgergeïnterneerden van de Japanse kampen. 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. Velen in de Indische gemeenschap bleven ontevreden. Op morele gronden heeft de regering in 2015 een gebaar willen maken naar een steeds kleiner en ouder wordende groep. De tegemoetkoming aan rechthebbenden 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 beperkte tot de personen die zelf de Jappenkampen hadden meegemaakt, maar dat ook merkbaar was voor volgende generaties.⁷⁷

Het onderzoeksbureau Regioplan verrichtte op verzoek van het ministerie 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 die 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 ook dat geen bedrag kon compenseren wat zij hadden meegemaakt gedurende de Japanse bezetting.⁷⁸

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 op de gekozen peildatum van 15 augustus 2015.

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

78 www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/06/29/kamerbrief-over-evaluatie-uitkeringsregeling-backpay-en-subsidieregeling-collectieve-erkenning-indisch-en-molukse-nederland; www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/06/26/evaluatie-uitkeringsregeling-backpay.

Daarna ging de discussie over de doelgroep van de Uitkeringsregeling Backpay verder.⁷⁹ Dat ging vooral over de gekozen peildatum en de hoogte van de uitkering.⁸⁰ Ook diende eind 2019 de oppositie 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. In een laatste motie werd de instelling van een onafhankelijke commissie bepleit om de wijze van het rechtsherstel finaal vorm te geven. De moties werden alle afgewezen.⁸¹

Geweld Nederlands-Indië tijdens de onafhankelijkheidsstrijd

Van een geheel andere orde zijn de civielrechtelijke regelingen die er kwamen nadat de rechter uitgesproken had dat de Nederlandse Staat aansprakelijk was voor massa-executies in Nederlands-Indië. De rechtbank in Den Haag heeft de afgelopen jaren een tiental zaken rond het optreden van Nederlandse militairen in Indonesië tijdens de onafhankelijkheidsstrijd behandeld. Al deze rechterlijke procedures waren aangespannen door advocate Liesbeth 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 in een ceremonie in bijzijn van weduwes officiële excuses aan. Daarna volgden in 2013 uitkeringen aan achttien nabestaanden op Zuid-Sulawesi. Deze individuele uitkeringen werden in de praktijk over de gehele bevolking in de dorpen verdeeld.⁸² Daarnaast werd ontwikkelingshulp toegezegd in de vorm van hulp bij de bouw van een school en het opzetten van agrarische projecten.

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 moet betalen aan de weduwen en kinderen van elf mannen die in 1946 en 1947 werden geëxecuteerd door Nederlandse militairen.⁸³ De rechter achtte bewezen dat de elf mannen zijn gedood als gevolg van misdrijvingen van Nederlandse militairen in Zuid-Sulawesi. De weduwen en kinderen hadden alleen recht op immateriële schadevergoedingen voor gedeerd levensonderhoud. Die bedragen liepen uiteen en zijn

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

80 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 nog de Subsidieregeling collectieve erkenning van Indisch en Moluks Nederland. Hiermee was 1 miljoen euro gemoeid. Kleine projectsubsidies werden hiermee mogelijk.

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

82 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.

83 ECLI:NLRBDHA:2020:2584.

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.⁸⁴ Los van de andere zaken werd ook een immateriële schadevergoeding toegekend aan een man die tijdens onder-vraging in Nederlands 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 Rawagadeh en Zuid-Sulawesi een regeling voor de civielrechtelijke afwikkeling van schade open te stellen. Ook moesten de executies al eens vermeld zijn in openbare bronnen, aldus de *Staatscourant*.⁸⁵

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 Zegveld kritisch, omdat er door haar steeds een vinger aan de pols gehouden moest worden. De uitbetaling verliep moeizaam en de toewijzing gebeurde één voor één. 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?’*⁸⁶ In 2021 oordeelde Zegveld scherper toen veel weduwen en andere nabestaanden buiten de laatste schikkingsregeling vielen. Zegveld 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.⁸⁷

84 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.

85 ‘Contouren civielrechtelijke schikking ter vergoeding schade van weduwen van slachtoffers van standrechtelijke executies in het voormalige Nederlands-Indië, 1945-1949’, *Stcr.* 2020, nr. 50505.

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

87 www.trouw.nl/binnenland/trucje-zet-nabestaanden-nederlandse-executies-indonesie-buitenspel~b5e4aa7d.

Aanvulling op het naoorlogs rechtsherstel	Jaar	Doelgroep	Type schade	Hoogte uitkering	®	©	Ⓔ
Uitkeringsreglement Individuele Uitkeringen Stichting Maror-gelden 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 te werk waren gesteld	Immaterieel	€ 1822	n.v.t.	deels	deels
Regeling Joods Moreel Rechts-herstel Den Haag	2019	Claimanten voor naheffingen erfpacht 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
Uitkeringswet Indische Geïnterneerden	1981	Alle krijgsgevangenen en burgergeïnterneerden in de Japanse kampen	Materieel en immaterieel	f 7500	deels	deels	deels
Uitkeringsregeling Backpay	2015	Nog levende ambtenaren en militairen in dienst van het Nederlands-Indisch Gouvernement		€ 25.000			
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	nee

4.3 GEWELD EN ZEDEN

Een volgend cluster van schaderegelingen heeft betrekking op het terrein van geweld en zeden. De regelingen zijn nog relatief jong.

Schadefonds Geweldsmisdrijven

Het Schadefonds Geweldsmisdrijven werd in 1976 opgericht. Het is een zelfstandig bestuursorgaan. Uit het fonds worden uitkeringen gedaan. Dit overheidsfonds biedt slachtoffers een financiële tegemoetkoming indien zij niet bij de dader of een andere instantie terecht kunnen. De uitkering wordt 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.⁸⁸

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

Het Schadefonds Geweldsmisdrijven keert sinds 2012 een immateriële schadevergoeding (smartengeldregeling) uit aan naasten en nabestaanden van ongevallen als zij er niet in slagen om dit door een dader of een verzekeraar betaald te krijgen. Sedert 1 januari 2019 is dit gebaseerd op de wet Tegemoetkoming Affectieschade.⁸⁹

De econome José Mulder deed bij Intervict (Tilburg) onderzoek naar het Schadefonds Geweldsmisdrijven.⁹⁰ 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 ontleen: 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

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

89 www.slachtofferhulp.nl/schadevergoeding/affectieschade.

90 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).

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.⁹¹

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 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. Ook de doelmatigheid van het functioneren van het Schadefonds werd in de evaluatie als goed beoordeeld. De werkprocessen waren efficiënt ingericht.⁹²

Seksueel misbruik in de Rooms-Katholieke Kerk

De commissie-Deetman publiceerde haar eindrapport over seksueel misbruik van minderjarigen binnen de Rooms-Katholieke Kerk in 2011.⁹³ 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 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 tussen 1945 en 1981 tussen de 10.000 en 20.000 minderjarigen in katholieke internaten, kindertehuizen, kostscholen en weeshuizen het slachtoffer zijn geworden van misbruik. Enkele duizenden van hen zouden zwaar seksueel zijn misbruikt.

In reactie op het eerste rapport-Deetman verklaarden de bisschoppenconferentie en de Konferentie 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

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

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

93 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).

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.⁹⁴

De Rooms-Katholieke Kerk Nederland bepaalde in een schadevergoedingsregeling vijf groepen van schadevergoeding.⁹⁵ De regeling liep van 2012-2017 en heeft de Rooms-Katholieke Kerk 30 miljoen euro gekost.⁹⁶ De Stichting Beheer & Toezicht Seksueel Misbruik RKK voerde de compensatieregelingen uit. 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 van Justitie Ard van der Steur heeft voortdurend zijn zienswijze over dit proces gegeven. In zijn reactie op de slotmonitor van de heer 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.’⁹⁷

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 bij dit meldpunt. Bij de uitvoering van de klachtenregeling had volgens het klachtenbureau het belang van de slachtoffers vooropgestaan. De klachtenregeling had volgens de Rooms-Katholieke Kerk grosso modo aan de verwachtingen van de

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

95 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.

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

97 [www.rijksbegroting.nl > binaries > pdfs > kst229842](http://www.rijksbegroting.nl/binaries/pdfs/kst229842).

slachtoffers voldaan.⁹⁸ 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.⁹⁹

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.¹⁰⁰ Hij zag de klachtencommissie als een vorm van alternatieve geschillenbeslechting. Van Dijck constateerde dat deze geschilbeslechters 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 geschilbeslechters 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 dan ook vaak niet wat zij zochten, maar geregeld wel 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 eerst onderzoek doen naar seksueel misbruik in de jeugdzorg.¹⁰¹ 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.’¹⁰²

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

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

100 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’, *TVP* 2018, nr. 3, p. 101-111.

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

102 Kamerstukken II 2012/13, 33435, nr. 1.

Er volgde op het eindrapport een tweesoortige schaderegeling, het Statuut en de Tijdelijke Regeling uitgevoerd door het Schadefonds Geweldsmisdrijven.¹⁰³ 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 ook 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.¹⁰⁴ 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 hebben gekregen. Voor een ander deel van de slachtoffers was volgens Cebeon het beoogde doel van de regelingen echter niet bereikt. Uit het onderzoek kwamen verschillende elementen naar voren waardoor de regelingen niet optimaal hebben gewerkt. Zo konden excuses in principe alleen worden aangeboden als er contact was met de verantwoordelijke jeugdzorginstelling, derhalve bij aanvragen op grond van het Statuut. Ook als er gelegenheid was voor excuses, bleek deze niet altijd te zijn aangeboden. De financiële vergoeding werd niet altijd als genoegdoening ervaren. In dergelijke gevallen werd door aanvragers bijvoorbeeld aangegeven dat de vergoeding te laag werd gevonden in relatie tot het aangedane leed en/of in relatie tot de praktische en emotionele inspanningen om de aanvraag te doen. Sommige slachtoffers waren dan ook ambivalent in hun gevoel van al dan niet erkend zijn: enerzijds was een slachtoffer dan blij met de erkenning, anderzijds voelde

103 *Stcrt.* 23822, 2013.

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

het resultaat als een belediging of bagatellisering. Daarnaast werd 41 procent van de aanvragen bij het Statuut afgewezen en 19 procent bij de Tijdelijke Regeling. Door het doorlopen van het proces kreeg een deel van de aanvragers wel erkenning van het leed (bijv. bij een hoorzitting of in het contact met het Schadefonds of Slachtofferhulp Nederland), maar dat gold niet voor iedereen. Sommigen werden door de afwijzing diep geraakt. Van genoegdoening was bij de afwijzingen in elk geval geen sprake. Voor deze aanvragers is het beoogde doel daarom niet bereikt. Voor hen was mogelijk sprake van secundaire victimisatie, waardoor zij (opnieuw) psychologische hulp hadden moeten zoeken.

Een aantal hoofdpersonen van het Schadefonds, het Statuut en de Tijdelijke Regeling blikten terug en hadden dezelfde waarnemingen als Cebeon. Onder meer stipten zij aan dat:

‘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.’¹⁰⁵

Zij wezen er ook op dat het proces van behandeling van de aanvragen inspannend en vaak ook belastend was geweest voor de aanvragers.

Geweld in de jeugdzorg

Enkele jaren na het rapport-Samson liet de Nederlandse regering de commissie-De Winter (2019) onderzoek doen naar geweld in de jeugdzorg.¹⁰⁶ 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.’¹⁰⁷

105 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.

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

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

Ook merkte de regering 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 waarin hij de slachtoffers excuses aanbod voor wat hen was overkomen. In augustus 2020 deed hij dat ook ten overstaan van tachtig vrouwen van Meisjes van de Goede Herder. Dat heeft voor hen veel betekend. Het bood hun erkenning voor wat met hen als kind gebeurd was. Een vrouw zei er achteraf over:

‘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.’¹⁰⁸

Er volgde een uniforme individuele schaderegeling, de Tijdelijke regeling financiële tegemoetkoming voor slachtoffers van geweld in de jeugdzorg.¹⁰⁹ Het uit te keren bedrag was een financiële tegemoetkoming en gold als erkenning voor het leed dat slachtoffers was aangedaan. Het was nadrukkelijk geen compensatie van kosten of schade voortkomend uit het toegebrachte leed. Er werd een eenvoudige bestuursrechtelijke regeling opgesteld met een bedrag dat vergelijkbaar was met bedragen die het Schadefonds Geweldsmisdrijven uitkeert 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.¹¹⁰ Ook voelden zij zich niet betrokken bij de totstandkoming van de regeling. Nadien hebben enkele vrouwen van Meisjes van de Goede Herder de Tweede Kamer benaderd. Zij voelden zich niet erkend in hun leed, omdat zij de vergoeding voor hen als slachtoffers van dwangarbeid te mager vonden.¹¹¹ 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.¹¹²

108 ‘Marion Langenbach (68). Ik hoefde me niet langer te schamen’, NRC 4 mei 2021.

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

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

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

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

Geweld en zeden	Jaar	Doelgroep	Type schade	Hoogte uitkering	®	©	Ⓔ
Wet en Besluit Schadefonds Geweldsmisdrijven	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	2013	Kinderen die van 1945-heden in de jeugdzorg verbleven en daar seksueel misbruik ondergingen	Immaterieel	€ 5000-100.000	n.v.t.	deels	deels
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	€ 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

4.4 GEVAARLIJKE ARBEIDS- EN LEEFOMSTANDIGHEDEN

Bij de regelingen vanwege gevaarlijke arbeids- en leefomstandigheden ging het om uiteenlopende situaties die zich voorgedaan hadden en waardoor materiële en immateriële schade opgetreden was.¹¹³

Gevaarlijke arbeidsomstandigheden

Veilige en gezonde arbeidsomstandigheden zijn belangrijke voorwaarden voor het gezond en veilig kunnen werken van werknemers. Medewerkers moeten hun werk zonder lichamelijke of geestelijke problemen kunnen uitvoeren. De Arboret (Arbomsomstandighedenwet) geeft sedert 1980 richting aan het beleid en de arbeidsomstandigheden die voldoen aan deze voorwaarde.

In de laatste 25 jaar zijn in toenemende mate specifieke smartengeldregelingen gemaakt in situaties waar een bedrijfssector en de overheid in hun zorgplicht voor werknemers tekortgeschoten zijn, waardoor werknemers aan bepaalde risico's en gevaren hadden blootgestaan. Bepaalde arbeidsomstandigheden (silicose, mesothelioom, asbestose, chroom-6, schildersziekte of dienstongevallen) leiden na verloop van tijd tot negatieve gevolgen voor de gezondheid van (ex-)werknemers en omstanders, en hun functioneren in de samenleving. De schade die vergoed werd bestond voornamelijk uit de kosten van medische behandelingen van (ex-)werknemers en gederfde levensvreugde van hen en hun gezinsleden en nabestaanden.

Het voert te ver om de totstandkoming van al deze regelingen uitgebreid te schetsen. Bij alle regelingen geldt dat deze regelingen met veel strijd tot stand kwamen. In vogelvucht:

- Silicose: tot lang na de mijnsluiting overlijden oud-mijnwerkers aan silicose.¹¹⁴ 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. 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, van wie de beroepsziekte silicose in het

113 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 Park (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 bij de regeling voor de binnenvissers op het IJsselmeer schrijft zij (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'*.

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

verleden wel was erkend en die daarvoor op grond van de geldende wetgeving reeds een uitkering en een afkoopsom hadden ontvangen, maar die eerder door het ministerie van SZW van de regeling waren uitgesloten, kregen alsnog via allerlei fondsen een lager bedrag toegekend. Daarmee werd ook voor hen een ereschuld door de overheid ingelost.¹¹⁵

- Mesothelioom en asbestose: sinds 1993 is gebruik van asbest verboden. Ziektes als mesothelioom (asbestkanker) en asbestose hebben een zeer lange latentietijd: in het eerste geval kan het twintig tot vijftig jaar duren voordat de ziekte zich openbaart. Een kwaadaardig mesothelioom is een tumor van het longvlies, het buikvlies of het hartvlies. Dit leidt 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 kan leiden tot invaliditeit en zelfs tot de dood. In eerste instantie hadden alleen mensen met mesothelioom recht op een financiële tegemoetkoming. Die regeling is in 2014 uitgebreid voor asbestoseslachtoffers.¹¹⁶ Voor de hoogte van de vergoedingen bestaan normbedragen. Waar mogelijk wordt de verstrekte tegemoetkoming verhaald op aansprakelijk te stellen partijen. De tegemoetkoming moet worden gezien als een uiting van maatschappelijke betrokkenheid bij het leed van de slachtoffers en is geen vervanging voor schadevergoeding door de partij die de ziekte heeft veroorzaakt. Het Instituut Asbestslachtoffers (IAS) geeft advies aan de Sociale Verzekeringsbank over een tegemoetkoming van de overheid en bemiddelt tussen slachtoffer en (ex-)werkgever over een volledige schadevergoeding. Belangrijkste doel van het IAS is om procedures te versnellen door slachtoffers bij leven erkenning te geven en mensen niet telkens weer te confronteren met de juridische nasleep. Als slachtoffers hun vordering niet meer kunnen verhalen op de werkgever vanwege verjaring, faillissement of onvindbaarheid van de werkgever, blijft het bij uitsluitend een tegemoetkoming van de overheid. Slachtoffers ervaren dit dan niet als een erkenning van wat hun is overkomen.
- 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 leidde 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 800 (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 van de beroepsziekte of het beroepsincident, het vaststellen van aanspraken en de procedures die

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

116 *Stcrt.* 2014, nr. 8920.

daarmee samenhangen.¹¹⁷ 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 politie leiding 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.¹¹⁸

- **Chroom-6 Defensie:** verwerkt in verf voorkomt chroom-6 dat materialen worden aangetast (corrodeert). Daarom werd het in het verleden vaak gebruikt om vastgoed en munitie te beschermen. Het metaal vormde echter een gezondheidsrisico. Het RIVM stelde in 2018 vast dat Defensie de zorgplicht had geschonden. Medewerkers van Defensie die op POMS-locaties (Prepositioned Organizational Materiel Storage-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. Zij konden onder voorwaarden aanspraak maken op een uitkering die aan te vragen was bij het ABP.¹¹⁹ 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 coulanceregeling kwam in 2018 tot stand na afspraken van Defensie met de vakbonden. 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 claimen. Ook werden de schadebedragen voor de lagere categorieën als te laag beoordeeld.¹²⁰ Bij Defensie hadden zich tot eind 2020 meer dan 900 mensen gemeld voor de voorlopige schadevergoeding. Aan minder dan de helft werd een vergoeding toegekend. Sommige slachtoffers voelden zich 'afgescheept met een flutbedrag'.¹²¹ De regeling gold bovendien niet voor mensen met bijvoorbeeld blaas- of

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

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

119 www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/chroomverf/coulanceregeling-chroom-6.

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

121 www.nrc.nl/nieuws/2021/06/01/personeel-langer-en-vaker-blootgesteld-aan-chroom-6-a4045627.

slokdarmkanker of afbrokkelende tanden, omdat het RIVM geen oorzake-lijk verband legde. 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 bood net zoals in 2018 haar excuses aan. Ook deelde zij mee dat 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.'*¹²²

- Chroom-6 Tilburg: tussen 2004 en 2012 werkten ruim 800 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. Uit het rapport van een onderzoekscommissie bleek dat de deelnemers van 2004 tot en met 2010 in aanraking kwamen met chroom-6.¹²³ 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. 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.¹²⁴ 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'*.¹²⁵ Eind 2019 was aan een kleine 700 mensen de eenmalige tegemoetkoming van 7000 euro toegekend. Voor de groep direct betrokkenen ging het om een netto-netto-bedrag, d.w.z. 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. De gemeente Tilburg gaat een gedenkteken realiseren voor de slachtoffers van de chroom-6-affaire. In een enquête heeft twee derde van de ondervraagde betrokkenen aangegeven hieraan behoefte te hebben. Een

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

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

124 www.trouw.nl/nieuws/alle-slachtoffers-van-chroom-6-in-tilburg-krijgen-7000-euro~b36c6f78.

125 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.

informatiepunt Chrom-6, dat belegd is bij het CAOP, is het loket voor de nazorg rondom chrom-6. 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 is verjaard. Het OM stelde dat de gemeente Tilburg en 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 het Tilburgse drama was de stap van het OM belangrijk. Zij hebben altijd benadrukt dat betrokkenen gestraft moesten worden. Tevergeefs riepen deze slachtoffers de gemeente eerder op om 'de verantwoordelijken' (bestuurders, maar ook leidinggevers op de werkvloer) uit hun functie te zetten. Dat ook het OM nu geen natuurlijke personen vervolgt, zal mogelijk een teleurstelling zijn. Volgens een OM-woordvoester gaf het onderzoek daar geen aanleiding toe.¹²⁶

- Schildersziekte: de door schilders gebruikte oplosmiddelen hebben een effect op hun centraal zenuwstelsel als zij er langdurig aan blootgesteld worden. Schildersziektes zijn OPS (Organisch Psychosyndroom door Solventen) en CSE (chronische encefalopathie). 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 dan ook 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 een oplossing was gekomen in de vorm van een financiële genoegdoening.¹²⁷ Ruim vijfhonderd werknemers met 'schildersziekte' OPS konden per 1 maart 2020 een beroep doen op 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.

Gevaarlijke leefomstandigheden

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

- 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

126 www.ad.nl/dossier-deze-verhalen-mag-je-niet-missen/tilburg-en-ns-vervolgd-voor-chroom-6-draenshy-ma~a5d5be12.

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

de algemene nadeelcompensatie- en schaderegeling een ‘passende regeling’ opgenomen. 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 Noordzuidbaan, hoewel de wetgever daartoe de plicht had’. De aanwijzing van de Afdeling ziet op het compenseren van onevenredig nadeel dat is veroorzaakt door het niet-tijdig zoneren van het luchtvaartterrein. Om de inwoners te compenseren die binnen die geluidszones vielen, werd in 2000 een eenmalige vergoeding verstrekt. Deze was gebaseerd op het Interim-aanwijzingsbesluit luchtvaartterrein Maastricht.¹²⁸

- 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 een aantal 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 Vaststellingsovereenkomst tot stand.¹²⁹ De farmaceutische bedrijven en verzekeraars stortten 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.¹³⁰

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

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

130 www.desfondsvroeggeboorte.nl.

Gevaarlijke arbeids- en leefomstandigheden	Jaar	Doelgroep	Type schade	Hoogte uitkering	®	©	Ⓔ
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 € 172.655 (2021)	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 Kegeluidscontour, 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
Regeling tegemoetkoming niet-loondienst gerelateerde slachtoffers van mesothelioom en asbestose	2007	Mensen met de ziekte mesothelioom of de ziekte asbestose met niet-verhaalbare vorderingen	Immaterieel	Eenmalige tegemoetkoming van € 21.847 (2021)	n.v.t.	ja	deels
Regeling Tegemoetkoming asbestslachtoffers 2014	2014	Eventueel komen ook huisgenoten of nabestaanden in aanmerking					

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	2000	Moeders die vóór 1977 tijdens hun zwangerschap DES gebruikten en de dochters of zonen uit die zwangerschappen	Materieel en immaterieel	De uitkeringen hangen af van de DES-aandoeningen. Een eenmalige vergoeding van maximaal € 125.000	n.v.t.	ja	deels
DES-vroeggeboorteregeling	2015	Kinderen van een DES-dochter					
Coulanceregeling Chroom-6 Defensie	2018	(Oud-)medewerkers van Defensie die in aanraking zijn gekomen met chroom-6-houdende stoffen en die daardoor mogelijk klachten over hun gezondheid hebben gekregen	Materieel en immaterieel	Materiële schade: € 3850. ¹³¹ Immateriële schade: € 5000-40.000 ¹³²	n.v.t.	deels	nee
Regeling tegemoetkoming Chroom-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 € 5000-40.000. Ook vergoeding van gemiste inkomsten	n.v.t.	ja	deels
Regeling tegemoetkoming werknemers met OPS en CSE (schilfersziekte)	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 € 21.269 (2020). De bijdrage van de werkgever wordt in mindering gebracht	n.v.t.	ja	deels

131 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.

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

4.5 RAMPEN EN CALAMITEITEN

Rampen en calamiteiten zijn dramatische gebeurtenissen die mensen ineens overkomen. Bij de aangehaalde gebeurtenissen was meestal niemand aansprakelijk te stellen en is de schade te verhalen op een partij. Van belang was dat mensen die door zo'n gebeurtenis zijn getroffen, zo snel mogelijk weer hun gewone leven kunnen oppakken en dat voldoende recht wordt 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 was er in Roerdalen bij Roermond de allergrootste aardbeving 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 waar ook bestuurders op persoonlijke titel aan meewerkten. Het Rijk verleende ook 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. 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, want de irritaties over de nogal relativerende reactie van de minister van Binnenlandse Zaken Ien Dales op de aardbeving (*'Dit is geen ramp'*) en haar afwezigheid op de plaats des onheils waren inmiddels vergeven en vergeten.¹³³ Het Nationaal Rampenfonds had aanvankelijk verklaard niet in actie te zullen komen, omdat het een beperkte calamiteit was, maar een jaar later werd de aardshok als een echte ramp beoordeeld.

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

De Stichting Watersnood Particulieren 1995 heeft gefungeerd als uitvoeringsorgaan van de schaderegelingen van het Nationaal Rampenfonds (uit-

133 www.trouw.nl/nieuws/een-jaar-na-de-beving-heeft-limburg-schade-bepaald-103-5-miljoen-b7abb967.

keringsregeling schadevergoeding aan particulieren) en het Rijk (uitkeringsregeling particuliere verhuurdersschade; uitkeringsregeling eigenaars van vakantiewoningen en stacaravans; uitkeringsregeling schade aan verenigingen, stichtingen en kerkgenootschappen). Ook 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.¹³⁴ In 1996 gaf hij de Tweede Kamer zijn reactie op het eindverslag van het fonds.¹³⁵ Hij was het eens met de door de stichting gesignaleerde aantal 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 en dat deze derhalve door de gehele gemeenschap diende 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 2011.¹³⁶ 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, zoals ook de opsomming van de volgende specifieke regelingen voor rampen en calamiteiten duidelijk maakt. In de afgelopen jaren is er nog een wetenschappelijke en beleidsmatige discussie geweest om de Wts (in 2010 omgedoopt in Wet Tegemoetkoming Schade bij Rampen) uit te breiden naar onverzekerbare personenschade.¹³⁷

De Wts ging ook gelden voor de gedupeerden na de overstromingen in Limburg in juli 2021. Zij konden voor schade niet alleen terecht bij hun verzekering, maar ook bij het Rijk. Minister-president Rutte had het gebied officieel tot rampgebied verklaard, waardoor de Wet Tegemoetkoming Schade bij Rampen in werking trad. Schade die niet 'redelijkerwijs' gedekt zou worden door de

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

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

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

137 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).

verzekeringpolis werd dan alsnog gecompenseerd, was de boodschap.¹³⁸ 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.¹³⁹

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. 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 Gijzel, 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.¹⁴⁰ 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 zijn ook binnengekomen. Er zijn 1965 forfaitaire uitkeringen gedaan (7.860.000 euro) en 275 aanvullende, waarvan de hoogte onbekend is. De aanvragers waren voor 72 procent bewoners (90 procent toegekend), 19,9 procent bezoekers of anders (53 procent toegekend) en 8 procent hulpverlener (86 procent toegekend).

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 de 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 welke 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

138 www.nrc.nl/nieuws/2021/07/16/het-rijk-vergoedt-overstromingsschade-in-limburg-maar-niet-alles-a4051308.

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

140 stcrt-2000-18-p15-SC22379.pdf.

slachtoffers of hun nabestaanden voor geleden schade.¹⁴¹ De formele oprichtingshandeling werd niet door de Staat der Nederlanden verricht. De overheid stortte 2 miljoen gulden in het fonds.

De uitkering was een gepast financieel gebaar als vergoeding voor geleden immateriële schade naar de slachtoffers van voornoemde legionella-epidemie zonder dat de Staat daarbij aansprakelijkheid erkende jegens de slachtoffers of hun nabestaanden voor geleden schade. In 2009 kregen de slachtoffers en nabestaanden na rechterlijke uitspraken ook een schadevergoeding door standhouders uitgekeerd.

Vuurwerkcramp 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 getroffen en van de vuurwerkcramp ondervonden in de nasleep nadelige financiële gevolgen door functionele invaliditeit. Vanwege het bijzondere karakter van de vuurwerkcramp werd het vanuit het oogpunt van maatschappelijke solidariteit wenselijk geacht dat de getroffen deze nadelige financiële gevolgen niet geheel zelf zouden dragen.

Belangrijk waren de adviezen van de Commissie financiële afwikkeling vuurwerkcramp (CFA). Er werden meerdere regelingen ontworpen als tegemoetkoming voor de slachtoffers van de vuurwerkcramp: 1. CFA I-regelingen (materiële zaakschade); 2. CFA II-regelingen (materiële persoonsschade en nabestaandenregeling); 3. Gemeentelijke regelingen; 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, Nationaal Rampenfonds, gemeente Enschede, particulieren en stichtingen. De gemeente had geen invloed op en verantwoordelijkheid voor de doelmatigheid van de uitvoering. Wel was de gemeente risicodragend voor eventuele tekorten.¹⁴²

De Uitvoeringsorganisatie Personenschade Vuurwerkcramp voerde de Personenschaderegelingen en Nabestaandenregeling ontworpen onder CFA II uit. In Enschede zijn 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

141 stcrt-2000-123-p11-SC24591.pdf.

142 Brief Burgemeester Enschede aan Ministerie van BZK, 15 februari 2007, 12, kst-27157-65-b1.pdf.

van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de Tweede Kamer voortdurend geïnformeerd over de voortgang van de schadeafhandeling.¹⁴³

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.’¹⁴⁴

Mans regelde ook 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 kenniswaik – draaide Mans het concept op verzoek van de oud-bewoners weer om. Het moest weer een wijk voor kennissen om te praten worden. De mensen wilden het oude stratenpatroon terug en de gezelligheid. Terugkijkend zei Mans dat de vuurwerkramp 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 vuurwerkramp 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.’¹⁴⁵

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, gedeelde levensvreugde en verlies aan verdienvermogen door gehele of gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid. Er waren blijvende nadelige financiële gevolgen door functionele invaliditeit.

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

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

145 Overlijdensadvertentie Jan Mans, NRC 23 februari 2021.

De gemeente Volendam kreeg het advies van de Commissie financiële afwikkeling nieuwjaarsbrand Volendam om een tegemoetkoming te doen aan de getroffen en. In verband met de omvang van het aantal getroffen en de jonge leeftijd van de getroffen en was het vanuit het oogpunt van maatschappelijke solidariteit wenselijk dat de getroffen en deze nadelige financiële gevolgen niet geheel zelf zouden dragen. De overheid verstrekte 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 beheerkosten 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 en 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 ook 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 en met blijvend lichamenlijk 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 voorzag 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.¹⁴⁶

In de media-aandacht rondom de herdenking twintig jaar na de ramp werd door lotgenoten en wetenschappers opgemerkt dat ondanks de nazorg van de ramp velen de tragedie nog niet verwerkt hebben.¹⁴⁷ Er werd na 2001 weinig over gepraat en het eigen leed werd door henzelf weggedrukt. Men moest doorgaan met het leven. Twintig jaar later blijken vele getroffen en psychische klachten te hebben en wordt er schoorvoetend een begin gemaakt met het bespreken daarvan in de gesloten Volendamse gemeenschap.

Schietpartij Alphen aan den Rijn 2011

Bij de schietpartij in 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 ook 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 stelde de Hoge Raad de politie

146 stcrt-2003-42; stcrt-2004-188.

147 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; 'Nazorg corona moet nu beginnen', *NRC* 20/21 februari 2021.

aansprakelijk en schadeplichtig 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 het Politiefonds schietpartij Alphen aan den Rijn 2011 in 2020 van start om alle claims te behandelen.¹⁴⁸ Er werden 140 claims verwacht, maar tot nu toe zijn er (slechts) 63 claims ter waarde van 730.000 euro binnengekomen. Tot nu toe werden zestien claims afgewikkeld.¹⁴⁹ De reden is dat mensen een toestemmingsverklaring moeten geven dat medische stukken kunnen worden gedeeld.

Q-koorts

Van 2005 tot en met 2012 was er in Nederland een uitzonderlijke Q-koortsuitbraak. Q-koorts is een infectieziekte die van dieren op mensen kan overgaan (zoönose). In Nederland zijn vooral besmette melkgeiten en melkschapen de bron voor mensen. In totaal raakten tussen de 50.000 en 100.000 mensen in Nederland besmet met Q-koorts. 4000 mensen werden ernstig ziek. 95 mensen overleden aan Q-koorts. Ruim 2000 mensen lijden nog dagelijks aan de gevolgen, omdat ze er chronische vermoeidheid, een hartklepontsteking of ernstige vaatafwijkingen aan hebben overgehouden. De meeste geitenboeren zijn gecompenseerd voor de geleden schade.

De tegemoetkomingsregeling kwam er, omdat de overheid pas laat maatregelen nam om verspreiding van de Q-koorts tegen te gaan. In 2009 zond Zembla 'De Q-koorts epidemie' uit, een uitzending die veel losmaakte. Volgens artsen in Zembla was de epidemie onderschat en waren er onnodig veel mensen ziek geworden. Er was veel kritiek op het handelen van staatssecretaris Henk Bleker en minister Gerda Verburg van het ministerie van Landbouw, Milieu en Voedselkwaliteit. Niet lang na de uitzending begon de overheid met het 'ruimen' van alle drachtige geiten bij boerderijen waarvan vaststond dat ze waren besmet met Q-koorts. Verder werden bedrijven met melkgeiten sinds 2010 verplicht om hun dieren tegen Q-koorts te vaccineren.

In 2017 wees de rechtbank in Den Haag een claim af van driehonderd patiënten dat de Nederlandse overheid tekortgeschoten zou zijn in de voorlichtende taak over Q-koorts.¹⁵⁰ De overheid had niet onrechtmatig gehandeld. In 2018 en begin 2019 werden interviews gehouden met verschillende experts en Q-koortspatiënten. Het kabinet besloot in 2019 tot een tegemoetkoming voor de erkenning voor Q-koortspatiënten met de diagnose chronische Q-koorts, Q-koortsvermoeidheidssyndroom (QVS) of met een op QVS gelijkend ziektebeeld. Ook de nabestaanden van overleden chronische Q-koortspatiënten kwamen in aanmerking voor een tegemoetkoming. In totaal stelde het kabinet

148 www.politie.nl > nieuws 29 februari 2020.

149 KRO-NCRV-documentaire *Na de klap*, 9 april 2021.

150 ECLI:NL:RBDHA:2017:587.

15,5 miljoen euro beschikbaar inclusief de uitvoeringskosten voor de financiële tegemoetkoming.¹⁵¹

Mijnbouwschade Groningen

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 is schade die niet direct in geld is uit te drukken, zoals een 'aantasting in de persoon' (bijv. psychisch letsel of gederfde levensvreugde).

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 de 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.

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.¹⁵² 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 kan houden. Op deze manier moest zo veel mogelijk recht worden gedaan aan de persoonlijke situatie van de aanvrager.¹⁵³ 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.

In november 2020 sloot het kabinet een akkoord met de provincie Groningen en Groningse gemeenten.¹⁵⁴ 1,5 miljard euro kwam beschikbaar voor de versterking van huizen in het aardbevingsgebied. Het zou om mogelijk 26.000 panden

151 stcrt-2019-39315.

152 www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/35250_tijdelijke_wet_groningen.

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

154 '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.

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 werd smartengeld uitgekeerd vanwege de 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.¹⁵⁵ 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 gehouden interviews door de Rijksuniversiteit Groningen.¹⁵⁶ 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 'systemslachtoffers'.¹⁵⁷ Het afwikkelen van langdurige aardbevingschade in Groningen ging bij honderden mensen zo moeizaam, dat ze er toenemend moedeloos van werden.¹⁵⁸ 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 door de overheid was gekozen voor een generieke aanpak. Het huidige systeem, met allerlei verschillende instanties, bood geen oplossing voor zulke speciale gevallen.

In mei 2021 had de helft van de 26.000 huizen nog geen eerste inspectie gehad.¹⁵⁹ Er was nog steeds een polemiek gaande met de NAM die van mening was dat geen 26.000 huizen zouden behoeven te worden versterkt, maar slechts 50.¹⁶⁰ Volgens de NAM was de kans op aardbevingen veel 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 aardbevingschade zou vergoeden die gedupeerden bij het bedrijf claimden. Het IMG introduceerde in mei 2021 een

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

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

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

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

159 www.nrc.nl/nieuws/2021/06/17/toezichthouder-pleit-voor-meer-onafhankelijkheid-van-haagse-invloed-a4047798.

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

nieuwe aanpak om kleine en eenvoudige schadegevallen snel te kunnen afhandelen, omdat die te veel tijd in beslag zouden nemen.¹⁶¹ De nieuwe regeling was alleen bedoeld voor de mensen (200.000 huishoudens) die nog 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 nog een keer verhaald kon worden.

Op 8 juni 2021 meldde het IMG in haar weekbericht dat het tot dan toe 1023 miljoen euro had uitgekeerd. Er waren 75.241 besluiten genomen over 84.281 aanvragen voor fysieke schade (per besluit werden soms meerdere aanvragen op een adres afgehandeld), 5377 besluiten betroffen een afwijzing (71 procent). In totaal waren 94.673 aanvragen ingediend voor de Waardealingsregeling door 81.553 aanvragers (een aanvrager kon meerdere huizen in bezit hebben (gehad)). Er waren in totaal 87.677 aanvragen afgehandeld, waarbij 22.204 aanvragen zijn afgewezen (circa 25 procent van het totaal). De verwachte doorlooptijd (afhandelingsduur) van een reguliere schademelding was gemiddeld circa 168 dagen. De totale beoordeling van het IMG was een 7,9, gebaseerd op 22.316 reacties sinds de start van de metingen. Het gemiddelde voor besluiten voor fysieke schade was sinds de start een 7,7. Voor waardedaling was de beoordeling na een besluit gemiddeld een 8.¹⁶²

Rampen en calamiteiten	Jaar	Doelgroep	Type schade	Hoogte uitkering	®	©	€
Stichting Rampenfonds Aardbeving Limburg	1992	Benadeelden van aardbevingen 1992	Materieel	Uiteenlopend. Er waren maxima aan de verschillende soorten van schade gesteld	ja	deels	ja
Regelingen Stichting Watersnood Particulieren	1993 en 1995	Benadeelden van zoetwateroverstromingen 1993/1995/2021	Materieel	Uiteenlopend. Er waren maxima aan de verschillende soorten van schade gesteld	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						

161 <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.>

162 [www.schadedoormijnbouw.nl/nieuws/806-meldingen-fysieke-schade.](http://www.schadedoormijnbouw.nl/nieuws/806-meldingen-fysieke-schade)

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
Uitkeringsregeling Fonds Slachtoffers Legionella-epidemie	2000	Bezoekers van de West-Friese Flora te Bovenkarspel in de periode 19-28 februari 1999 of zij die toen op professionele of vrijwillige basis werkzaam waren. Aannemelijk is dat zij hierdoor besmet zijn geraakt met legionella en een longontsteking hebben doorgemaakt	Immaterieel	Enmalige 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 vuurwerkramp 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 wordt een percentage van de vaste som van € 120.000 uitgekeerd	n.v.t.	ja	deels
Regeling tegemoetkoming financiële gevolgen in verband met functionele invaliditeit nieuwwjaarsbrand Volendam I en II	2003 en 2004	Getroffenen van de nieuwwjaarsbrand 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
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 € 10.000-140.000 ¹⁶³	ja	ja	deels

Beleidsregel tegemoetkoming Q-koorts	2019	Een Q-koortspatiënt met chronische Q-koorts, QVS of een QVS gelijkend ziektebeeld, of voor de nabestaanden van patiënten die zijn overleden aan chronische Q-koorts	Immaterieel	Een eenmalige financiële bijdrage van € 15.000 bij een toegewezen aanvraag	n.v.t.	ja	nee
Besluit Mijnbouwschade Groningen/Tijdelijke wet Groningen	2019, 2020 en 2021	120.000 Groningers die getroffen werden door aardbevingschade	Materieel en immaterieel	De materiële schade moet bepaald worden, tenzij men kiest voor een vaste, eenmalige vergoeding van € 5.000. Ook geld voor het opknappen en verduurzamen van woningen (maximaal € 17.000) ¹⁶⁴	deels	deels	deels
Smartengeld-regeling Mijnbouwschade Groningen	2019 en 2020			Immateriële schadevergoeding tussen € 1500-5000. ¹⁶⁵ Ook kinderen komen in aanmerking ¹⁶⁶			

4.6 ONJUISTE WETSTOEPASSING EN ONRECHTMATIG HANDELEN DOOR DE OVERHEID

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

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,

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

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

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

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. Een aantal 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 getroffenen duidelijk dat zij zich in de steek gelaten voelden vanwege het gebrek aan nazorg door Martinair, de ANWB en de overheid. De ramp had voor veel getroffenen grote negatieve effecten op hun latere leven.¹⁶⁷

Martinair had een regeling getroffen met (nabestaanden van) de slachtoffers, waarbij tot uitgangspunt is 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 heeft uitgekeerd. 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 procent 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.¹⁶⁸

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 Woensdrecht. De Onderzoeksraad voor Veiligheid uitte vervolgens harde kritiek op Defensie. Volgens de raad was het belang van munitieveil提高heid 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.¹⁶⁹ De Inspectie SZW constateerde meerdere tekortkomingen op het munitiedepot in Woensdrecht en andere Defensielocaties.¹⁷⁰

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 bekend-

167 www.vliegrampfarro.nl/gevolgen/gevolgen-enquetes.

168 <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2020:4>.

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

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

gemaakt. De nabestaanden waren opgelucht en waardeerden vooral dat minister Bijleveld het aanbod persoonlijk had gedaan, zei hun advocaat.¹⁷¹

Kinderopvangtoeslag en vergelijkbare CAF 11-zaken¹⁷²

Een recent voorbeeld is het optreden van de Belastingdienst, die bij een aantal ouders – vanwege vermoedens van georganiseerde fraude bij belastingontduiking en toeslagen – de kinderopvangtoeslag in de periode 2012-2014 ten onrechte had verlaagd of stopgezet. Dit is de zogeheten CAF 11-zaak. Bezwaarprocedures en (hogere) beroepsprocedures hadden zeer lange doorlooptijden. De commissie-Donner constateerde in enkele rapporten dat de Belastingdienst/Toeslagen in de zogeheten CAF 11-zaak 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 van Financiën Snel en wat later minister van Financiën Hoekstra en minister-president Rutte boden hun excuses aan voor de werkwijze van de Belastingdienst in de toeslagzaak, die vele ouders in 2014 dupeerde. 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'*.¹⁷³ Medio maart 2020 zei de nieuwe staatssecretaris van Financiën Alexandra van Huffelen 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 gezinnen financiële genoegdoening te bieden. Op 7 september 2020 werden de regeling CAF 11 en vergelijkbare zaken gepubliceerd.¹⁷⁴ De CAF 11-zaak was de meest besproken zaak, maar de problematiek speelde breder. De Belastingdienst onderzocht – na druk vanuit de Tweede Kamer – het gehele toeslagenstelsel, 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 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.¹⁷⁵ In december 2019 kregen 280 ouders een voorschot van 20.000 tot 66.000 euro. Eind maart 2020 volgde

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

172 CAF = Combiteam Aanpak Facilitators.

173 <https://headtopics.com/nl/rutte-laat-traan-om-gedupeerden-toeslagenaffaire-geen-normaal-mens-houdt-het-droog-10808582>.

174 www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/09/11/besluit-compensatie-regeling-caf-11-en-vergelijkbare-caf-zaken; Stcrt. 45904, 7 september 2020.

175 www.nrc.nl/nieuws/2020/06/09/tweede-kamer-dwingt-ruimere-compensatie-af-voor-gedupeerde-ouders-a4002217.

een definitieve beschikking. Op 17 juni 2000 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.

In november 2020 verhoorde een speciale parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslagen verschillende ambtenaren en politici. Zij onderzochten de problemen rond de fraudeaanpak bij de kinderopvangtoeslag. Het eindrapport werd op 17 december 2020 uitgebracht. Staatssecretaris Van Huffelen deelde op 4 december 2020 mee dat de compensatieregeling wordt 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.'*¹⁷⁶ 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 22 december 2020 deelde het kabinet mee de gehele groep gedupeerden voor 1 mei 2021 30.000 euro als compensatie te zullen overmaken. Inmiddels is duidelijk geworden dat 'na een lichte toets' bijna 15.500 ouders recht hebben op de 30.000 euro, waarvan 11.000 ouders het geld daadwerkelijk op 1 mei 2021 overgemaakt kregen. Voor bijna 10.000 ouders werd de aanvraag voorlopig afgewezen.¹⁷⁷

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, vooringenomen 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.'

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

177 www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/04/30/stand-van-zaken-catshuis-regeling.

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.¹⁷⁸ Het voorstel was gebaseerd op een panel van gedupeerde kinderen. Kinderen tot en met vijf jaar komen 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.'*¹⁷⁹ 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. Ook zou nagegaan worden welke oplossing zou kunnen worden geboden voor hun schulden.¹⁸⁰

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.¹⁸¹ 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.¹⁸²

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

179 www.parool.nl/nederland/voorstel-compensatie-tot-7500-euro-voor-gedupeerde-kinderen-toeslagenaffaire~b5c889b6.

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

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

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

Onjuiste wetstoepassing en onrechtmatig handelen door de overheid	Jaar	Doelgroep	Type schade	Hoogte uitkering	®	©	Ⓔ
Martinair-regeling Faro-ramp 1992	1992	Slachtoffers van de Faro-ramp	Materieel en immaterieel	Sinds 2020 draagt de overheid 20% van de schade bij voor zover eisers die van Martinair nog niet hadden ontvangen. Martinair keerde maximaal f 250.000 voor personenschade en maximaal f 1700 voor bagageschade uit	n.v.t.	ja	nee
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 11-zaken (huurtoeslag, zorgtoeslag en het kindgebonden budget)	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 kwijtschuld. De overheid neemt de private schulden over. Kinderen: € 1500-7500. Ex-partners: € 10.000	deels	deels	nee

4.7 INTERNATIONALE OPERATIES DEFENSIE

Nederland nam de laatste decennia deel aan internationale operaties. Dit waren acties die gekenmerkt werden door gevechtshandelingen en/of vredeshandhaving. Nederland was actief in Libanon (1979-1985), Srebrenica (1995), Afghanistan (2006-2014), Mali (2013-2019) en Irak (2003-heden). Naderhand werden veel procedures gevoerd over ontstane collectieve schade. De rechter deed in veel van deze kwesties richtinggevende uitspraken.

Oorlogs- en diensslachtoffers

Minister van Defensie Hans Hillen bereikte in 2012 na een langdurig traject en bemiddeling van de Nationale ombudsman een akkoord met de militaire vakbonden over bijzondere uitkeringen voor veteranen. Het ging om mensen die door inzet tijdens oorlogsomstandigheden of crisisbeheersingsoperaties lichamelijk of geestelijk gewond waren geraakt. Er kwamen allereerst schadevergoedingen voor oorlogs- en diensslachtoffers die voor 2007 lichamelijk

of geestelijk gewond waren geraakt.¹⁸³ Ex-soldaten van internationale missies kregen erkenning van hun PTSS-klachten. Er was bij hen arbeidsinvaliditeit opgetreden. De schadevergoeding door de overheid gold als een ereschuld die ingelost werd. De doelgroep waren veteranen die voor (de komst van de militaire invaliditeitspensioenen in) 2007 invaliditeit hadden opgelopen.

Srebrenica

Van een andere orde was dat de Nederlandse regering steeds gezegd heeft dat de internationale gemeenschap tekortschoot in het bieden van voldoende bescherming aan de mensen in zogenoemde 'safe areas', waaronder 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 en bood zijn ontslag aan.

Er waren drie moslimmannen die tot de directe beschermings sfeer van Dutchbat behoorden, overgeleverd aan de Serviërs, met noodlottige gevolgen voor hen. De rechter bepaalde in juli 2019 dat hun families smartengeld moesten ontvangen.¹⁸⁴ De rechter heeft ook bepaald dat Nederland beperkt (10 procent) aansprakelijk was voor de overlevering van 350 moslimmannen aan de Serviërs met noodlottige gevolgen als resultaat.¹⁸⁵ De regeling voor de nabestaanden werd voorlopig door het ministerie van Justitie 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.'*¹⁸⁶ Ook maakten de nabestaanden er bezwaar tegen dat zij slechts éénmaal aanspraak konden maken op een uitkering, ook als ze meerdere gezinsleden hadden verloren. Men wilde een ruimhartiger regeling.

Libanon-veteranen

Een groep van 120 oud-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 hadden zij ernstige psychische klachten opgelopen. Het gaat om een posttraumatische stressstoornis (PTSS). 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

183 *Stb.* 2014, 251; www.mdkl.nl/images/stories/PDF/ereschuld.pdf.

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

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

186 H. Coolman, *Nabestaanden Srebrenica niet tevreden over compensatie, betaling uitgesteld*, <https://nos.nl/1/2370351>.

en een uitzending in het tv-programma Nieuwsuur aan te willen overgaan tot schadevergoeding aan Libanon-veteranen.¹⁸⁷ Het resultaat was dat in zaken die vergelijkbaar zijn met de genoemde zaken waarin de Centrale Raad van Beroep uitspraak deed, waarin Defensie niet meer kan aantonen aan de zorgplicht te hebben voldaan, Defensie op basis van aansprakelijkheid de (rest)schade van de betrokken veteraan zou vergoeden.¹⁸⁸ 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 hen een symbolisch bedrag van 5000 euro belastingvrij moeten betalen. Verder zouden er meer specifieke voorzieningen voor hen moeten komen. Minister Bijleveld 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.*'¹⁸⁹ In een brief aan de Tweede Kamer van 10 februari 2021 gaf de minister formeel aan alle aanbevelingen van de commissie-Borstlap te zullen overnemen.¹⁹⁰ Ook zou zij graag zien dat de premier op een publieke bijeenkomst zijn waardering uitspreekt voor de veteranen.¹⁹¹

Burgerslachtoffers bombardement Irak

Nederland heeft tussen 2014 en 2018 deel uitgemaakt van de internationale coalitie tegen IS. Het openbaar ministerie heeft vier aanvallen onderzocht waarbij burgerslachtoffers gevallen zijn. Van recente datum is dat de Nederlandse Staat erkend heeft een fout gemaakt te hebben bij een bombardement in Irak waardoor zeventig burgerslachtoffers gevallen zijn. Nederland voelt zich wel verantwoordelijk maar niet aansprakelijk voor de burgerdoden. Er is volgens Defensie geen onrechtmatige daad gepleegd, er is dus geen juridische verplichting tot een schadevergoeding. Daarvoor verwijst Defensie naar de Iraakse

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

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

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

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

191 'Publiek eerherstel en 5.000 euro voor veteranen Dutchbatt III', NRC 11 februari 2021.

regering. Wel kijkt Defensie naar een compensatieregeling voor burgers. Er loopt sinds kort een miljoenenclaim van zestig Irakezen tegen de Nederlandse Staat vanwege materiële en immateriële schade voor de burgerslachtoffers van Hawija en Mosul. De claimanten baseren zich op een interne richtlijn van Defensie uit 2014 waar al sprake is van compensatie voor eventuele burgerslachtoffers van Nederlands militair ingrijpen in Irak.¹⁹²

Internationale operaties Defensie	Jaar	Doelgroep	Type schade	Hoogte uitkering	®	©	Ⓔ
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
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 Libanon-veteranen	2016	Libanon-veteranen (1979-1985)	Materieel en immaterieel	Individuele claimafhandeling	n.v.t.	ja	nee
Speciale regeling Dutchbat III-veteranen	2020	Dutchbat-veteranen (1995)	Immaterieel	€ 5000	n.v.t.	ja	nee
Burgerslachtoffers bombardement Irak	2020	In de strijd tegen Islamitische Staat vielen in de periode 2014-2018 burgerslachtoffers	Immaterieel	Nog te bepalen	n.v.t.	ja	nee

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

In dit hoofdstuk volgen enkele samenvattende oordelen. Er zijn overeenkomsten maar ook verschillen als men kijkt naar de ontstaansgeschiedenis, de vormgeving en de inhoud van deze regelingen. Ook scoren de regelingen uiteenlopend op de criteria van restitutie, compensatie en erkenning.

5.1 TOENAME VAN REGELINGEN

Er is een grote toename van deze regelingen door de tijd heen. Ruwweg zijn de allereerste naoorlogse regelingen te typeren als buitengewone pensioenen voor wat bepaalde groepen mensen in de Tweede Wereldoorlog hebben meegemaakt. Het ging om een ereschuld die de overheid en samenleving uit erkentelijkheid inlossen. Vanaf de jaren tachtig ontstonden veel regelingen voor situaties van 'klassieke' collectieve schade die mensen waren overkomen. Mensen waren met rampen of calamiteiten, gevaarlijke arbeids- en leefomstandigheden geconfronteerd. 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. Mensen hadden in hun leven te maken gehad met geweld en ongepaste zeden. Of de regelingen boden een aanvulling op het naoorlogs rechtsherstel. In de laatste vijf jaar viel op dat nieuwe regelingen ontstonden die te maken hebben met onjuiste wetstoepassing en onrechtmatig handelen van de overheid. Die regelingen kwamen na rechterlijke uitspraken en onder druk van de media tot stand, zoals de regelingen van Defensie vanwege zijn deelname aan internationale missies.

Op allerlei terreinen was de overheid een belangrijke rol gaan spelen als collectieve materiële of immateriële schade optrad. Een verklaring voor deze tendens opent een apart wetenschappelijk debat. Sommigen zien de samenleving steeds meer als een risicosamenleving. Overkomt ons onverhoeds toch een ramp, dan wijzen we bij voorkeur naar de overheid. Zij had ons moeten beschermen en die risico's zien uit te schakelen.¹⁹³ We aanvaarden als burgers steeds minder persoonlijke tegenslagen en risico's. Als collectieve schade optreedt, leggen we het bij de overheid neer. Anderen wijzen op de moralisering van het verleden en ook op de historisering van de moraal, waardoor er een grote drang

193 H. Boutellier e.a., *Leven in de risicosamenleving* (Amsterdam 2006).

gekomen is 'om dingen uit het verleden recht te zetten'. In de literatuur worden hiervoor termen gebruikt als *'repairing history'*, *'repairing historical wrongs and injustices'*.¹⁹⁴ Dit is de meest kernachtige verklaring waarom de laatste 25 jaar zo veel regelingen ontworpen zijn die immateriële schade vergoeden.

5.2 AMBIVALENTE OPSTELLING VAN DE OVERHEID NA HET OPTREDEN VAN COLLECTIEVE SCHADE

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

Veel van de regelingen kwamen niet in een gestroomlijnd proces tot stand. De overheid reageerde op ad-hocbasis en aarzelend. Haar opstelling was ambivalent, terwijl de druk op haar om iets te doen groot was. Soms duurde het proces zo lang – bijvoorbeeld bij de Mijnbouwschade Groningen, de CAF 11-zaak, en de kwestie van de burgerslachtoffers van het bombardement in Irak – dat de overheid de regie kwijtraakte aan anderen. Zeker de helft van de regelingen kwam na druk op de overheid tot stand. Dat ging niet zonder slag of stoot. De regelingen waren 'bevochten'. Andere partijen dan de overheid namen vaak het voortouw. Een duidelijk onderzoeksrapport, 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. Meerdere recente regelingen waren het gevolg van een juridisering van het proces. In een beperkt aantal gevallen werkte de overheid de regeling zelf meteen uit. Dat was het geval met de buitengewone pensioenen die met de Tweede Wereldoorlog te maken hadden. Een ander voorbeeld zijn de regelingen op het terrein van geweld en zeden.

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

5.3 GEEN ALGEMEEN KADER VOOR HET OPZETTEN EN UITVOEREN VAN REGELINGEN

De overheid werkte na het rapport van de commissie-Borghouts uit 2006 bewust geen algemeen beleidskader uit. De geldende departementale handreikingen uit 2014 werden afhoudend geformuleerd. Het aantal evaluaties van regelingen waar men van zou kunnen leren, was bescheiden, alhoewel het de laatste jaren iets toeneemt.

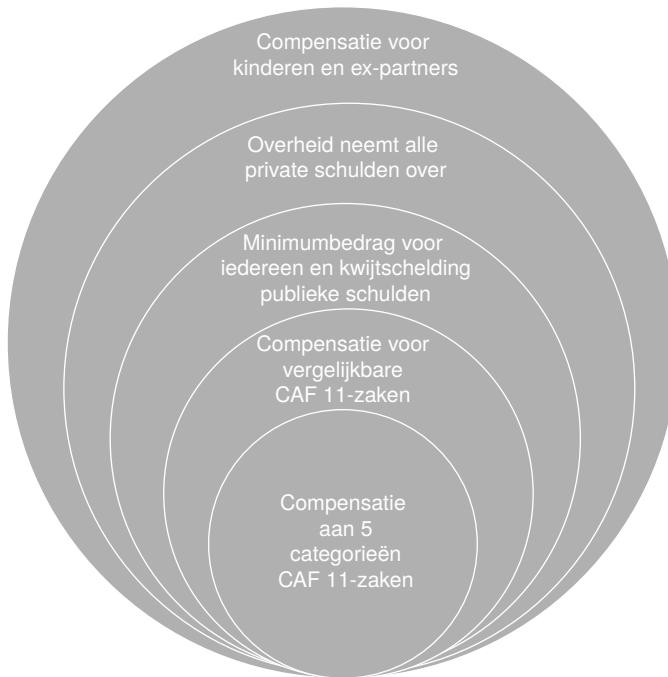
Veel van de regelingen werden *out of the blue* opgezet. Ook bij de opzet van veel van de uitvoerende instanties, zoals ad-hocfondsen en -stichtingen werd het wiel opnieuw uitgevonden. Er werd weinig naar eerdere voorbeelden gekeken waar een soortgelijke situatie van collectieve schade zich voorgedaan had. Er zijn tegelijkertijd ook enige voorbeelden aan te wijzen waar men dat wel gedaan heeft en een inhoudelijke en juridische afstemming gezocht heeft. Ook de rechter keek voordat hij uitspraak deed, doorgaans naar soortgelijke regelingen.

De regeling kon langs wettelijke maar ook 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.

5.4 DE MEEST RECENTE GROOTSCHALIGE REGELINGEN WORDEN WERKENDEWEG UITGEBREID

Opmerkelijk is dat de meest recente grootschalige regelingen (Mijnbouwschade Groningen en CAF 11) een fenomeen zichtbaar maken dat ook bij andere regelingen al gaande was. Werkendeweg wordt de regeling qua doelgroep of qua compensatie uitgebreid. Zeker als de uitvoering van de regeling ook weer problemen oproept en niet opschiet, komt na grote druk van slachtoffergroepen, media en de Tweede Kamer een steeds eenvoudiger regeling tot stand dan in het begin bedoeld was. Een uiteindelijke regeling die weinig lasten legt bij de slachtoffers en het voor de uitvoering ook simpeler moet maken.

Figuur 8 Regeling CAF-11 en vergelijkbare zaken



Figuur 9 Regeling Mijnbouwschade Groningen



5.5 UITEENLOPENDE TOEZICHTSROL VAN DE OVERHEID

De toezichtsrol 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 verantwoordde in het parlement. Dit gold bijvoorbeeld voor de regelingen die met de Tweede Wereldoorlog te maken hebben.

Hetzelfde gold ook voor de regelingen op het vlak van geweld en zeden. Van een meer indirecte rol was sprake als de overheid wat meer afstand hield van een stichting of een fonds, maar deze regelingen wel fiscaal faciliteerde. Dat gold bijvoorbeeld voor de regelingen met betrekking tot rampen en calamiteiten. Hetzelfde gold ook voor de regelingen die verband hielden met gevaarlijke arbeids- en leefomstandigheden.

Dat een overheidsdienst zelf de regeling uitvoerde, kwam met uitzondering van de Belastingdienst (CAF 11-zaak) niet voor. De uitvoering geschiedde door zelfstandige bestuursorganen of rechtspersonen met een wettelijke taak. Dat waren grote uitvoeringsinstanties zoals de Sociale Verzekeringsbank en het ABP. Zij voerden meerdere regelingen uit als ware het bijzondere voorzieningen en pensioen. Een iets andere uitvoeringsinstantie was bijvoorbeeld het Schadefonds Geweldsmisdrijven. Daarnaast wemelde het van de kleinere stichtingen en fondsen, zoals de stichting Maror, Stichting Waarborgfonds Politie en het Fonds Slachtoffers Legionella-epidemie. Deze stichtingen en fondsen waren overwegend publiekrechtelijk van aard.

5.6 UITEENLOPENDE PROCEDURES EN UITKERINGSHOOGTES

Bij een deel van de regelingen moest een getroffene een uitkering aanvragen, bewijsmiddelen aanvoeren of verschijnen voor een commissie. Bij een ander deel 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 getroffenen 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. De meeste uniformiteit was er 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 overeenkomst 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 naoorlogs rechtsherstel waren. Op het terrein van calamiteiten en rampen verschilden de regelingen qua gehanteerde maxima ook behoorlijk.

Hier komt nog iets bij. Binnen enkele regelingen werden verschillende hoogtes van schade-uitkeringen gehanteerd. Dan werd gekeken naar de verschillende gradaties van immateriële schade (getroffenen Tweede Wereldoorlog, geweld en zeden gevaarlijke arbeidsomstandigheden). 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.

5.7 MEESTAL GEEN SPRAKE VAN 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 ook 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 naoorlogs rechtsherstel effecten, verzekeringen en polissen opeisen. Ook de Joodse gelden die bij de overheid waren terechtgekomen, werden gerestitueerd. In de afgelopen jaren 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 is dat gedupeerden in de Toeslagenaffaire de ingehouden uitkeringen en boetes kinderopvangtoeslag terugbetaald krijgen. Zij worden ook weer in hun rechten hersteld. Na de Mijnbouwschade Groningen zijn de acties gericht op fysiek herstel van bedrijven en woningen.

5.8 GEHELE OF GEDEELTELIJKE COMPENSATIE

Alle regelingen compenseerden voor materiële en/of immateriële schade. 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 getroffene. 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 ook niet als compensatie beschouwd als bepaalde slachtoffers uitgesloten werden omdat zij geen harde bewijsmiddelen van schade konden overleggen. Een voorbeeld is het Statuut voor de buitengerechtelijke afhandeling van civiele vorderingen tot schadevergoeding in verband met seksueel misbruik van minderjarigen in instellingen en pleeggezinnen. Een

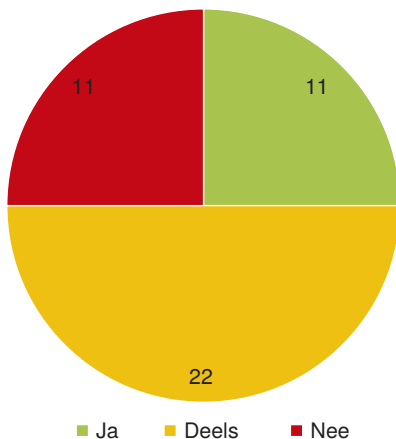
ander voorbeeld is de regeling Individuele Tegemoetkoming Slachtoffers WO II Transporten NS. Daar voerden de nabestaanden van in de Tweede Wereldoorlog overleden getroffenene strijd om toegelaten te worden tot de regelingen.

Ten slotte werden regelingen als een niet volledige schadevergoeding beschouwd als de compensatie per definitie maar gedeeltelijk van aard was, omdat het 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.

5.9 DE REGELINGEN LEIDEN LANG NIET ALTIJD TOT ERKENNING BIJ DE SLACHTOFFERS

De volgende figuur illustreert het punt van het al of niet het krijgen van erkenning dat eerder voor elke regeling is aangegeven. De scores per regeling (ja, deels, nee) zijn bij elkaar genomen. Een kwart van de regelingen heeft tot erkenning geleid, de helft deels en een kwart niet. Juist de meest recente regelingen hebben in steeds mindere mate tot erkenning geleid. De regelingen binnen het thema Onjuiste wetstoepassing overheid en onrechtmatig handelen (Mijnbouwschade Groningen, Kinderopvangtoeslag en vergelijkbare CAF-zaken) zijn daar het meest sprekende voorbeeld van. Ook de regelingen van Defensie vanwege zijn internationale operaties hebben niet tot erkenning geleid. Het zijn 'bevochten' regelingen.

Figuur 10 De mate van erkenning



5.10 HET GOED FORMULEREN VAN EEN EXCUUS IS EEN OPGAVE VOOR DE OVERHEID

Het formuleren van een excuus is als vorm van erkenning voor slachtoffers uitermate essentieel. Dat onder woorden brengen bleek lastig te zijn voor de

overheid. Bij veel van de regelingen werd de erkenning van wat slachtoffers was overkomen zuinig verwoord door de overheid, of de erkenning betrof 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. Opvallend was dat de rechter in toenemende mate de overheid corrigeerde en de overheid moreel besef scheen bij te brengen. De daaropvolgende civielrechtelijke regelingen werden de overheid 'afgedwongen'. Zo oordeelde de rechter meerdere malen over geweldsincidenten in Nederlands-Indië en over de internationale operaties van Defensie. Op deze wijze kwam ook het Politiefonds Alphen aan den Rijn tot stand.

Er waren enkele voorbeelden van regelingen waar de overheid wel een duidelijk excuus formuleerde. Bij de Maror-uitkeringen sprak de overheid een spijtbetuyging uit voor gemaakte fouten in het naoorlogs rechtsherstel. De NS beled schuld over haar rol bij de deportatie van Joden in de Tweede Wereldoorlog. Het kabinet erkende ruitelijk dat kinderen in de jeugdzorg niet veilig waren en verontschuldigde zich daarvoor. Kardinaal Wim Eijk had eerder zijn excuses uitgesproken voor het seksueel misbruik in de Rooms-Katholieke Kerk. Vanaf 2020 is duidelijk een ontwikkeling gaande dat excuses minder omfloerst en openhartiger geformuleerd worden.¹⁹⁵

5.11 MEESTAL KRIJGT ERKENNING EEN INDIVIDUELE INVULLING

In verreweg de meeste regelingen kreeg erkenning een individuele invulling. Maar er zijn ook voorbeelden bekend waar de regelingen na overleg met de getroffen en gepaard gingen met vormen van een meer collectieve erkenning. Zo kregen oorlogsgetroffenen allerlei algemene voorzieningen (Centrum 40-45, Het Indisch Huis, monumenten, herinneringsmedailles) die hen als groep een bredere erkenning boden. De stichting Maror keert tot de dag van vandaag subsidies uit voor collectieve doelen van de Joodse gemeenschap. Voor de slachtoffers van de brand in Volendam werd café Het Hemeltje een plaats van herdenking en bezinning. De monumenten voor de slachtoffers van seksueel misbruik in de Rooms-Katholieke Kerk en in de jeugdzorg werden al genoemd. Nog een voorbeeld waren de toezeggingen van minister Dekker in 2020: een digitaal monument voor de slachtoffers van geweld in de jeugdzorg, een verbeterde

195 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). Tegelijkertijd blijft de regering bij onderwerpen zoals het slavernijverleden en racisme andere bewoordingen kiezen.

verwijzing naar hulpverlening en blijvende financiële ondersteuning van de lotgenotengroepen.

5.12 LANG NIET ALTIJD SLACHTOFFERS BETROKKEN

In media-uitingen en evaluaties van de regelingen oordeelden slachtoffers wisselend over hun erkenning. Het ontvangen van financiële compensatie ging niet hand in hand met hun erkenning. 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 als dat contact er wel geweest was, was niet voldoende naar slachtoffers geluisterd en voelde men zich nog niet gezien (backpay). Men had 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. Sterker nog, inmiddels zijn voorbeelden bekend van regelingen waar slachtoffers negatief geraakt werden vanwege de onmogelijkheid van feitelijk bewijzen of vanwege een niet warme en empathische uitvoering (Samsonregelingen).¹⁹⁶ Of slachtoffers 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 gemaakt was. De Maror-regeling is een goed voorbeeld dat de (Joodse) slachtoffers zich gezien voelden, hetzelfde gaat op voor de Uitkeringsregeling Stichting Rechtsherstel Sinti en Roma. Ook de regelingen die het Schadefonds Gewelddismisdrijven uitvoert, zijn een voorbeeld waar veel aandacht is voor slachtoffers. De symbolische waarde daarvan voor slachtoffers blijkt 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 zijn niet veel, maar wel enkele sprekende voorbeelden van gezagsdragers die na het optreden van collectieve schade direct in gesprek gingen met slachtoffers. Dat zijn minister Zalm in de kwestie van de Joodse oorlogstegoeden en burgemeester Mans in de kwestie van de vuurwerkramp in Enschede. Zalm en Mans zijn twee voorbeelden van waar de overheid erin slaagde om meteen een luisterend oor te

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

bieden en te horen wat de behoeften van slachtoffers zijn. 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 werden daardoor ook beter geformuleerd.

Op basis van dit vergelijkende onderzoek naar regelingen voor collectieve schade, van 1945 tot heden, zijn er enige aandachtspunten voor toekomstige regelingen.

6.1 EEN KADERWET COLLECTIEVE SCHADE EN AANWIJZINGEN VOOR DE REGELGEVING

Het totaalbeeld van regelingen werpt de vraag op waar de grenzen van de eigen verantwoordelijkheid van de samenleving liggen en waar de zorgtaak van de overheid in beeld komt als collectieve materiële en immateriële schade optreedt. Dat is een discussie die in de afgelopen vijftien jaar uitgebleven is. Het rapport van de commissie-Borghouts van 2006 – dat uitgangspunten bepleitte bij rampen en calamiteiten – lokte een afhoudende reactie van het kabinet uit. Het is sterk de vraag of dat verstandig is geweest. De overheid heeft daarmee nagelaten om nadien sturend te zijn in de vele situaties waar collectieve schade zich voorgedaan heeft. De overheid leek geregeld overvallen te worden en elke keer weer het wiel te moeten uitvinden. Druk van de media en belangengroepen lijkt soms van grotere invloed te zijn geweest dan dat de overheid van meet af aan een lijn hanteerde bij het optreden bij collectieve schade.

De politieke discussie zou moeten gaan over de inhoudelijke redenen om al of niet collectieve schade te vergoeden, de kaders en de wettelijke verankering. Dit zou kunnen uitmonden in een *Kaderwet Collectieve Schade* dat in de Tweede Kamer vastgesteld wordt en daarmee publiek wordt. Een verdergaand voorstel is dat er naar analogie van de *Aanwijzingen voor de regelgeving* – die betrekking hebben op wetgevingstechniek en wetgevingskwaliteit – inhoudelijke en procedurele aanwijzingen komen voor regelingen voor collectieve schade. Dit leidt per definitie tot meer consistentie, eenvormigheid en transparantie. De inhoudelijke aanwijzingen slaan terug op het eerder gepresenteerde beoordelingskader, zodat in de regelingen ingegaan wordt op restitutie, compensatie en erkenning. Het zorgt er uiteindelijk voor dat de overheid uit de kramp komt, zich minder overvallen voelt in situaties van collectieve schade en regelingen maakt die uiteindelijk leiden tot een groter draagvlak bij slachtoffers en de samenleving.

6.2 UNIFORMERING VAN DE REGELINGEN EN DE UITVOERING

Het totaalbeeld van regelingen laat zien dat er verschillen zijn in de uitvoering. Sommige regelingen zijn gebaseerd op een wettelijke regeling, andere regelingen op een besluit dat civielrechtelijk of bestuursrechtelijk van aard is. Soms komt de rechter eraan te pas om vast te stellen dat het uitvoeringsorgaan met publiek gezag bekleed is. Het is voor de toekomst gewenst om altijd te kiezen voor een wettelijke regeling. Dit leidt per definitie tot een heldere verantwoordingsstructuur. Ook wordt hierdoor beter de juridische aansprakelijkheid of in ieder geval de verantwoordelijkheid van de overheid bij het gebeurde in beeld gebracht. Ten slotte wordt de uitvoeringsinstantie voorspelbaarder qua uitvoering.

De uniformering van de regelingen kan er ook toe leiden dat:

- slachtoffers en hun belangengroepen van meet af aan betrokken worden bij de opstelling van regelingen;
- de tekst van een regeling duidelijk aandacht besteedt aan de achtergrond van de regeling;
- een excuus duidelijk geformuleerd wordt en er ook ingegaan wordt op andere vormen van erkenning;
- de minimum- en maximumhoogtes van materiële en immateriële schade zo veel mogelijk geüniformeerd worden. Hetzelfde geldt voor de maximumtermijnen die gehanteerd worden voor de afhandeling van schadeclaims;
- de uitvoering zo veel mogelijk geconcentreerd wordt. Zo is op het terrein van de gevaarlijke arbeidsomstandigheden kennisuitwisseling en meer expertise mogelijk bij bundeling van uitvoerende instanties. Op andere terreinen zijn al voorbeelden van instanties zoals het ABP en het Schadefonds Geweldsmisdrijven die meerdere schaderegelingen uitvoeren.

6.3 GEEF SLACHTOFFERS ERKENNING IN DE REGELINGEN

Het totaalbeeld van regelingen heeft duidelijk gemaakt dat bij een groot aantal regelingen slachtoffers hun erkenning als beperkt hebben ervaren, tegelijkertijd is dat hun centrale punt. Wat is de legitimiteit van de regelingen als veel van de regelingen juist geen of te weinig erkenning bieden aan slachtoffers? Waarom zijn veel van de regelingen buiten hen opgesteld? Het is van belang dat bestuurders een persoonlijk en goed contact met slachtoffers leggen direct nadat collectieve schade opgetreden is. Zij kunnen als aanspreekpunt voor slachtoffers fungeren en verantwoordelijkheid voor het vervolg dragen.

Het is een goede les voor de overheid om zo veel mogelijk aan te sluiten bij wat slachtoffers wensen. Vervolgens kunnen overheid en slachtoffers samen de weg bewandelen die uiteindelijk leidt tot een regeling. Geef de slachtoffers altijd zeggenschap in de voorbereiding en de uitvoering van de regeling. Hoor hun wensen aan en geef in de Tweede Kamer duidelijk aan welke adviezen al of niet overgenomen worden in de definitieve regeling. Het zorgt voor draagvlak onder de doelgroep. De concrete invulling van de erkenning kan op verschillende

manieren vorm krijgen. Dat kan een heel scala van individuele en collectieve vormen van erkenning zijn.

6.4 MEER EVALUATIE VAN DE REGELINGEN NODIG

Op dit moment worden de regelingen voor collectieve schade niet standaard geëvalueerd. Daardoor weten we vrij weinig van het uiteindelijke effect van de regelingen. Ook ontbreekt er tot nu een uniforme standaard in de evaluaties die wel al gedaan zijn. Het ligt voor de hand om in de Kaderwet Overheids-handelen bij collectieve schade de verplichting op te nemen dat de regelingen door een onafhankelijke en wetenschappelijke instantie geëvalueerd worden een jaar nadat zij afgelopen zijn. In de Kaderwet Overheidshandelen bij collectieve schade zou ook de verplichting opgenomen moeten zijn dat het kabinet in een brief reageert richting Tweede Kamer op in de evaluaties opgemerkte knelpunten. Regelingen die een meer permanent karakter dragen, zouden elke drie jaar geëvalueerd moeten worden.

