

Tegemoetkomen doe je niet zomaar

Een afwegingskader voor onverplicht handelen
van de overheid bij klemmende situaties

Tegemoetkomen doe je niet zomaar

Een afwegingskader voor onverplicht handelen
van de overheid bij klemmende situaties

Preambule

Het komt regelmatig voor dat de overheid wordt geconfronteerd met niet-alledaagse, diepingrijpende situaties van groepen burgers. De gebruikelijke juridische kaders bieden hiervoor niet altijd een oplossing. Vaak gaat het bij deze situaties vooral om herstel van vertrouwen in een ander, de overheid, de samenleving en ook om herstel van zelfvertrouwen.

Deze gedachte is aanleiding geweest om na te denken over uitgangspunten hoe als overheid hiermee om te gaan. De situaties kunnen van zeer uiteenlopende aard zijn. Recente en minder recente voorbeelden hiervan zijn toeslagen, Groningen, rampen zoals de overstroming in Limburg, MH17 of de Bijlmerramp, of ook de transgenderwetgeving.

Dit heeft geresulteerd in het voorliggende afwegingskader. Het doel van het afwegingskader is om de overheid een aantal uitgangspunten aan te reiken voor het omgaan met klemmende situaties. Het kader is bedoeld voor de Rijksoverheid. Het kan ook voor andere overheden van betekenis zijn.

Erkenning bij klemmende situaties

Burgers kunnen de overheid vragen om erkenning van de uitzonderlijke, belastende omstandigheden waarin zij terecht zijn gekomen. Hun eer en waardigheid, hun bestaan in de meest ruime zin van het woord kan soms ingrijpend zijn aangetast. Vaak gaat het hierbij om erg verschillende situaties. Voor de overheid is dit een complex en meestal nog onontgonnen terrein. Dit komt omdat er gehandeld moet worden buiten de strikte regels die de overheid normaal gesproken volgt. Hier gaat het om situaties die vragen om afwegingen die verder gaan dan alleen de regels. Ethische, sociale, economische en politieke overwegingen spelen een grote rol.

Overheidshandelen bij klemmende situaties is niet alleen complex vanwege het gebrek aan passende regels en handelingsperspectieven. Ook de vragen van burgers die in een kwetsbare situatie verkeren, zijn heel anders dan de vragen waarmee de overheid gewend is om te gaan. Vaak verzoeken deze burgers om erkenning van het leed dat ze hebben ervaren of nog ondervinden. Ze vragen om respect voor hun benarde situatie en om een eerlijke behandeling. Het vinden van een goed antwoord op deze vragen vraagt veel. Het vereist specifieke kennis en ervaring om dat op een vertrouwenwekkende en effectieve wijze te doen.

Is het mogelijk om meer greep te krijgen op deze vragen? Wij denken van wel. Hierna volgt een aantal uitgangspunten voor de overheid. De essentie daarvan is dat de vragen van burgers die in grote moeilijkheden verkeren anders zijn dan de vele vragen die binnen de kaders van het recht kunnen worden beantwoord. Voor een passende reactie is daarom een zorgvuldige voorbereiding nodig, waarbij deze burgers aan het woord komen. De uitgangspunten maken ook duidelijk dat de overheid lang niet altijd een antwoord heeft op alle, zeer uiteenlopende situaties waarbij burgers in de knel zijn gekomen. Er zijn grenzen aan wat van de overheid verwacht mag worden en wat de overheid kan doen.

‘Tegemoetkomen’ kan op veel manieren en moet daarom breed worden opgevat. Het omvat allerlei maatregelen die in het kader van erkenning getroffen kunnen worden. Erkenning van ernstig leed door de overheid moet bijdragen aan het herstel van de waardigheid van zwaar getroffen burgers. Hoe dit gebeurt is vooral afhankelijk van de context. Inzicht in de behoeften van burgers is daarbij van groot belang. Zo laat de overheid deze mensen niet alleen staan. Een onverplichte betaling zou niet de eerste optie moeten zijn, maar eerder de laatste.

Afwegingskader

Het afwegingskader biedt een overzicht van de belangrijkste vragen en uitgangspunten die bij erkenning van ernstig leed aan de orde zijn. Aan de hand hiervan kan de besluitvorming door de overheid over de vraag of, en zo ja, hoe zij wil reageren op een vraag om erkenning, worden versterkt. Het kader is geen stappenplan. Wel zullen steeds eerst de drie voorvragen moeten worden beantwoord.

De drie voorvragen hebben tot doel de mogelijke reacties van de overheid in kaart te brengen. De eerste vraag is wat er precies aan de hand is (geweest). Vervolgens de vraag of de overheid juridisch verplicht is tot vergoeding van schade of ander nadeel. Indien die verplichting ontbreekt of daarover discussie bestaat, komt de derde vraag aan de orde: waarom zou de overheid de situatie onverplicht aan zich moeten trekken.

Deze vragen zijn niet simpelweg met ja of nee te beantwoorden. Er gaan verschillende deelvragen en belangen achter schuil. Zorgvuldig onderzoek is nodig naar wat is voorgevallen. Ook moet de overheid letten op het belang van alle burgers, niet alleen op het belang van de gedupeerde burgers. De overheid dient met zowel de menskracht als de financiële middelen die beschikbaar zijn, verantwoord om te gaan.

Als overwogen wordt om de situatie zich als overheid aan te trekken, spelen bij de erkenning van leed vragen als: Wie zijn de betrokkenen? Wat is de samenstelling van de doelgroep en hoe kan deze worden afgebakend? Wat is er nodig en mogelijk? Door in gesprek te gaan met de betrokkenen en te luisteren kunnen de problemen, de behoefte aan erkenning en de omvang van de groep beter in kaart worden gebracht.

In dat geval worden van de overheid passende, doeltreffende en doelmatige maatregelen verwacht waarmee erkenning van leed wordt geboden. Dit kan op veel verschillende manieren gebeuren. Van deze ruimte heeft de overheid goed gebruik te maken. Het is cruciaal dat dit met zorg en aandacht gebeurt. Hoewel voortvarend handelen meestal is geboden, kan een te snelle aanpak averechts werken.

Duidelijk moet zijn waar de burger het meeste mee geholpen is en wat in het algemeen belang geboden is. Immateriële aspecten zijn vaak van groter belang voor erkenning dan materiële bijdragen. In combinatie met andere, niet-financiële erkenningsmaatregelen kan, in uitzonderlijke situaties, gesproken worden over een onverplichte betaling aan individuele betrokkenen. Als hiertoe wordt besloten, is dit bij voorkeur een vast en beperkt bedrag.

Het is van groot belang dat de uitvoering van de erkenningsmaatregelen zorgvuldig en goed verloopt. Dit draagt bij aan de betekenis van de erkenning van het leed. Het onverplichte handelen van de overheid moet er daarom op gericht zijn dat het eenmalig en definitief is. Zorg ervoor dat de erkenningsmaatregelen ook gemonitord en geëvalueerd worden, zodat de overheid hiervan voor de toekomst kan leren.

Hoewel het afwegingskader een zorgvuldige besluitvorming wil stimuleren, zal niet iedereen de erkenningsmaatregelen als voldoende beschouwen, terwijl voor anderen erkenning vanuit de overheid misschien niet nodig was.

Tegemoetkomen doe je niet zomaar.

Afwegingskader voor onverplicht handelen van de overheid bij klemmende situaties

Voorvragen

- 01 Wat is er precies aan de hand (geweest)?
- 02 Is de overheid juridisch verplicht tot vergoeding van schade of ander nadeel?
- 03 Waarom zou de overheid de situatie onverplicht aan zich moeten trekken?

Afwegingen bij erkenning van leed

- 04 Een zorgvuldige afbakening en betrokkenheid van de doelgroep is cruciaal.
- 05 Maak gebruik van de mogelijkheden die er zijn om erkenning van leed te bieden.

Afwegingen bij een onverplichte betaling

- 06 Een onverplichte betaling is bij voorkeur een beperkt, vast bedrag.
- 07 Voor een onverplichte betaling heeft een afzonderlijke grondslag in een wet in formele zin de voorkeur.

Andere afwegingen

- 08 Erkenningsmaatregelen worden uitgevoerd door een hiervoor toegeruste organisatie.
- 09 Als de overheid zich een situatie onverplicht aantrekt, is deze erkenning eenmalig en definitief.
- 10 Monitor en evalueer de erkenningsmaatregelen en doe daar wat mee.

Toelichting op het afwegingskader

Voorvragen

Voorvraag 1

Wat is er precies aan de hand (geweest)?

Wanneer er een dringende oproep aan de overheid wordt gedaan om het verlies of lijden van burgers te erkennen of hierop in te gaan, luistert het nauw. Bij dit onderwerp is van groot belang dat, indien de overheid een stap naar voren zet, deze beslissing breed wordt gesteund en geaccepteerd, met name als daarmee buiten de gebruikelijke (juridische) kaders wordt getreden. Daarbij geldt dat bedachtzaamheid gaat voor daadkracht. Voortvarendheid begint met bezinning.

De overheid moet haar reactie in één keer goed formuleren; een tweede kans komt er vaak niet, of het overheidshandelen wordt een slepende aangelegenheid. De overheid moet niet meer beloven dan zij kan waarmaken. Leed kan niet ongedaan worden gemaakt, wel verzacht. Een goede voorbereiding is daarom essentieel voor elke reactie die gegeven wordt. Deze voorbereiding begint met een **grondige verkenning** van de ernst, de omvang en de diepere oorzaken van het probleem.

In dit vroege stadium is het managen van verwachtingen cruciaal. Het feit dat er - zo nodig onafhankelijk - onderzoek plaatsvindt naar wat er precies is gebeurd, betekent niet automatisch dat de overheid ook daadwerkelijk iets kan of moet doen. Er kan uiteindelijk ook voor worden gekozen om verder niets te doen. Iets doen is niet altijd beter dan niets doen. Dit betekent niet dat de overheid het gesprek met burgers bij voorbaat uit de weg moet gaan.

Gesprekken met betrokkenen, belangen- of lotgenotenorganisaties en de overheid zelf zijn belangrijk om de feiten helder te krijgen. Door goed te luisteren, vragen te stellen en de situatie te duiden, ontstaat er inzicht in de aard en omvang van de problematiek. Ook worden de verschillende behoeften en wensen van de betrokkenen duidelijker. Deze verkenning vraagt om de nodige **tijd, aandacht en expertise**, vooral bij immateriële belangen.

Zelfs als het probleem overzichtelijk lijkt, is een zorgvuldige en persoonlijke benadering nodig om fouten te voorkomen. Het delen van leed en ervaringen is vaak van grote betekenis voor het emotioneel herstel van de betrokkenen en voor verbinding met de anderen.

Ruimte voor emoties is cruciaal en vormt het fundament voor de kans op succes in eventuele vervolgstappen. Een organisatorische top-downbenadering dient daarom te worden vermeden.

Van belang is en blijft dat in de gesprekken met betrokkenen geen onrealistische verwachtingen worden gewekt of, nog erger, toezeggingen worden gedaan die een weloverwogen besluitvorming door het kabinet of de wetgever zouden kunnen belemmeren. Voor betrokkenen moet altijd helder zijn dat aanhoren, het gesprek zoeken, duiden, niet gelijk staat aan het aangaan van verplichtingen door de overheid.

Voorvraag 2

Is de overheid juridisch verplicht tot vergoeding van schade of ander nadeel?

Als duidelijk is wat er precies is gebeurd, is het vervolgens de vraag **of de overheid volgens het recht verplicht is om de ontstane schade of ander nadeel te vergoeden. Deze juridische vraag is van groot belang**, omdat ook de overheid zich aan het recht moet houden.

Vervolgens kan de vraag aan de orde komen of de overheid onverplicht de situatie aan zich zou moeten trekken.

Het maakt veel verschil of de overheid tot iets verplicht is, of dat zij iets vrijwillig doet. Daarom moet deze vraag eerst goed worden bekeken. Het is belangrijk dat bij de beantwoording hiervan gebruik wordt gemaakt van **juridische bijstand** door ambtenaren met bijzondere kennis van het aansprakelijkheidsrecht. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een interdepartementale expertcommissie, waaraan een ministerie vragen van aansprakelijkheid kan voorleggen waarvoor de deskundigheid schaars is. Een dergelijke (vaste) commissie kan op zorgvuldige, maar ook snelle wijze advies geven.

Een in Nederland fundamenteel beginsel is dat iedereen zijn eigen schade draagt. Dit geldt ook wanneer de overheid gevraagd wordt leed te erkennen of herstel te bieden. Pech en ongeluk, hoe erg ook, kunnen iedereen op zijn tijd overkomen. Van burgers en bedrijven mag daarom ook worden verwacht dat zij op allerlei manieren hun verantwoordelijkheid nemen om onvermijdelijke (financiële) tegenslagen te kunnen dragen of te beperken, bijvoorbeeld door middel van verzekeringen.

In drie gevallen ligt dit anders en bestaat er voor de overheid wel een rechtsplicht tot betaling. Het gaat daarbij om de volgende situaties:

- a. **Schadevergoeding na een onrechtmatige overheidsdaad:**
Wanneer de overheid onrechtmatig handelt, is zij aansprakelijk voor de schade die hieruit voortvloeit. In dit geval heeft de overheid de juridische verplichting om deze schade te vergoeden.
- b. **Nadeelcompensatie bij rechtmatig overheidshandelen:** Soms kan het legitieme handelen van de overheid bepaalde personen of bedrijven onevenredig negatief beïnvloeden. In zulke gevallen kan de overheid verplicht zijn om het onevenredige nadeel te vergoeden.

c. Vergoeding op grond van een bijzondere wettelijke verplichting:

Onder specifieke omstandigheden kan er een wettelijke verplichting voor de overheid zijn om bepaalde slachtoffers tegemoet te komen in de schade of het nadeel dat zij hebben geleden.

Een voorbeeld hiervan is de Wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts). Bij een ramp, zoals gedefinieerd in deze wet, hebben gedupeerden recht op een tegemoetkoming voor bepaalde soorten schade. Wel gelden daarbij voorwaarden: de schade of kosten moeten onverzekerbaar zijn, de gedupeerden moeten voldoende maatregelen hebben getroffen om de schade of kosten te voorkomen of beperken, en zij mogen niet op andere wijze al een tegemoetkoming hebben ontvangen. Onlangs heeft een evaluatie van de Wts plaatsgevonden. Daaruit volgt dat een herziening van de wet nodig is om de Wts nu en in de toekomst consistent en voorspelbaar te kunnen inzetten.¹

Hoewel de juridische verplichtingen van de overheid hier voorop staan, is deze (voor)vraag niet altijd snel of gemakkelijk te beantwoorden.

Soms is er veel onderzoek nodig om vast te stellen wie aansprakelijk is voor de schade, of wordt het antwoord daarop pas na zeer lange tijd duidelijk. Ook kan sprake zijn van **een acute noodsituatie** die onmiddellijk actie van de overheid vereist, waardoor de vraag naar de juridische verplichtingen pas in tweede instantie aan de orde komt.

Ook kan de situatie zich voordoen dat er discussie blijft bestaan over de vraag of de overheid al dan niet voor een deel aansprakelijk is voor schade die is geleden.

Deze situatie van mogelijke aansprakelijkheid die in het midden blijft, is in het afwegingskader niet volledig doorgrond. In het afwegingskader wordt het eventuele overheidshandelen in dit geval geschaard onder onverplicht handelen, omdat niet vaststaat of er een verplichting voor de overheid is.

Als de overheid op grond van het recht verplicht is om schade of nadeel te vergoeden, dan zijn de bestaande rechtsregels van toepassing en blijft dit afwegingskader buiten beschouwing.

Wel kunnen - naar analogie - onderdelen van het afwegingskader van toegevoegde waarde zijn bij de verdere afhandeling hiervan.

Als een juridische verplichting ontbreekt of daarover (nog) discussie bestaat, dan is de overheid niet verplicht tot enige vergoeding van schade of nadeel.

Mocht de overheid dan toch overwegen om de situatie - onverplicht - aan zich te trekken, dan zijn er de volgende belangrijke zaken om in gedachten te houden.

¹ Zie E. Engelhard e.a., 'Toekomstbestendigheid en werkingsgebied Wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts)' (in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum), 1 december 2024.

Voorvraag 3

Waarom zou de overheid de situatie onverplicht aan zich moeten trekken?

Wanneer de overheid niets met het ontstaan van de situatie te maken heeft, en op haar ook geen rechtsplicht rust om iets te doen, is zij juridisch gezien nergens toe verplicht. In andere gevallen kan het zijn dat (nog) niet vast is komen te staan of de overheid op grond van het recht verplicht is om schade of nadeel te vergoeden of bestaat hierover nog discussie.

Naar aanleiding van een dringende oproep tot erkenning of tegemoetkoming kan de overheid overwegen om onverplicht de betreffende situatie aan zich te trekken. Dit gebeurt echter altijd als een *uitzondering*. Reden voor deze terughoudendheid is dat de overheid hiermee buiten de juridische kaders treedt. Daarvoor moeten zwaarwegende redenen bestaan en is een overtuigende motivering vereist.

De overheid heeft wat uit te leggen als zij onverplicht een bepaalde situatie aan zich wil trekken. Het handelen van de overheid gaat namelijk alle burgers aan. Hier is de meer principiële vraag dan ook waarom de overheid, gelet op haar verplichting om te handelen in het algemeen belang, een bepaalde groep betrokkenen, aan wie zij niets is verschuldigd, tegemoet zou treden. Dit met mede in het achterhoofd wat er aan algemene en bijzondere voorzieningen in Nederland al is geregeld.

Het is daarnaast belangrijk om te beseffen dat ieder handelen van de overheid, in welke vorm dan ook, uiteindelijk wordt betaald door de gemeenschap. De gezamenlijk opgebrachte financiële middelen kunnen maar één keer worden besteed. Hetzelfde geldt voor de - vaak beperkt - beschikbare menskracht; die kan ook maar één keer worden ingezet. Ook daarom verdient het gebruik van publieke middelen voor een onverplicht handelen een zorgvuldige afweging en besluitvorming.

Er is geen algemeen antwoord te geven op de vraag wanneer de overheid zich een situatie moet aantrekken; elke situatie vereist een individuele en integrale afweging. Omdat er geen sprake is van juridische verplichtingen, zullen ethische, sociale, economische en politieke overwegingen de basis vormen voor het onverplichte handelen door de overheid. Ook de beschikbare publieke middelen en beleidsprioriteiten spelen een rol.

Bij de afweging of er zwaarwegende redenen zijn voor de overheid om een bepaalde situatie toch aan zich te trekken, spelen

verschillende factoren een rol. Het kan in dit verband ook behulpzaam zijn om gebruik te maken van de bestaande kennis en expertise op dit vlak binnen de overheid of daarbuiten.

Wanneer de overheid op een bepaalde manier betrokken is (geweest) bij de situatie, kan van belang zijn:

- het aandeel van de overheid in het ontstaan van de gebeurtenis;
- de reactie van de overheid in het vervolg op de gebeurtenis;
- de niet-verhaalbaarheid van de toegebrachte schade of het nadeel;
- de mate van maatschappelijke ontwrichting.

Gelet op de positie van de betrokkenen kan in overweging worden genomen:

- de onontkoombaarheid van het leed voor de betrokkenen;
- de zwaarte en de schrijnendheid van de situatie voor de betrokkenen;
- de eigen rol van de betrokkene, zowel in het ontstaan van het leed als in de inspanningen om het te voorkomen of te beperken door het nemen van maatregelen.

Uiteindelijk is de vraag: wat mogen burgers - dus niet alleen de gedupeerden - van elkaar en van de overheid verwachten?

Het is cruciaal dat de eigen posities van overheid en burger niet uit het oog worden verloren of achter de horizon verdwijnen. De overheid kan namelijk niet altijd oplossingen bieden voor elk probleem. In voorkomende gevallen kan de directe omgeving van de burger - familie, buurt, vereniging, kerk - dit veel beter. Ook kan crowdfunding een rol spelen.

Zelfs als aanleiding lijkt te bestaan voor overheidshandelen, is het allesbehalve vanzelfsprekend dat de overheid zich een bepaalde situatie onverplicht aantrekt.

Het blijft namelijk zo dat de overheid in deze situatie op grond van het recht tot niets is gehouden of dat hierover nog discussie bestaat. Ook is hierbij relevant in hoeverre het voor de overheid mogelijk is om, gelet op de volgende afwegingen, een passende reactie vorm te geven.

Afwegingen bij erkenning van leed

Als de overheid, bij wijze van uitzondering, een bepaalde situatie onverplicht aan zich trekt, is het voornaamste doel om het leed en de ervaringen van een groep burgers te erkennen. In veel gevallen hechten betrokkenen meer waarde aan het kunnen delen van hun verhaal dan aan het ontvangen van een financiële tegemoetkoming of anderszins. Het emotionele herstel dient daarom voorop te staan. Slechts in zeer bijzondere gevallen kan een onverplichte betaling aan individuele betrokkenen deel uitmaken van een bredere erkenning.

Hoewel de waarom-vraag hier is onderscheiden van de hoe-vraag, zijn beide vragen met elkaar verbonden. Wanneer we deze vragen in samenhang bekijken, kan het besluit om in een bepaalde situatie iets onverplicht te doen, en de uitwerking daarvan, overtuigender worden gemotiveerd. Een zorgvuldige besluitvorming is essentieel omdat de overheid zich buiten het juridische normenkader begeeft, terwijl niettemin grenzen moeten worden gesteld. Een integrale aanpak vergemakkelijkt bovendien de uitvoerbaarheid van het eventuele besluit om het leed van burgers te erkennen.

Het gaat er vooral om dat de keuze voor een erkenningsmaatregel pas wordt gemaakt als duidelijk is wat daarvan de voor- en nadelen zijn. Een grofmazige benadering voorziet vaak niet in de beoogde erkenning. Ook kunnen schijnbaar eenvoudige oplossingen leiden tot onverwachte problemen bij de afbakening en de uitvoering. Het is daarom misleidend om te vertrouwen op simpele, eenzijdig bepaalde oplossingen, zoals betaling van een geldbedrag.

Afweging 4

Een zorgvuldige afbakening en betrokkenheid van de doelgroep is cruciaal.

Bij het nemen van beslissingen over de erkenning van het leed van een specifieke groep burgers, is het eerst en vooral van belang om de doelgroep goed af te bakenen. Alleen wanneer duidelijk is wiens situatie de overheid zich wil aantrekken, ontstaat er beter inzicht in de mogelijkheden voor erkenning, de relevante afwegingen, en de risico's die ermee gepaard gaan.

Een duidelijke en definitieve afbakening is cruciaal om te voorkomen dat er ongewenste uitbreidingen van de regeling plaatsvinden.

Ongewenst, omdat dit al snel ten koste gaat van de kwaliteit en de uitvoerbaarheid. Ook kan dit afbreuk doen aan het doel - het bieden van erkenning en het herstel van vertrouwen. Het staat de overheid vrij om, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, te bepalen wiens situatie wel of niet erkend wordt. Echter, om discussies en precedentwerking te vermijden, is het aan te raden deze keuze zoveel mogelijk te baseren op **objectieve criteria die eenvoudig vast te stellen zijn.**

Een goede inschatting van de samenstelling en omvang van de doelgroep is belangrijk. Anders bestaat het risico dat de doelgroep uiteindelijk veel groter of kleiner blijkt te zijn dan aanvankelijk gedacht. Het is daarvoor noodzakelijk dat op basis van onderzoek goed inzicht bestaat in de achtergronden en de omvang van de problematiek. Ook is inzicht in de organisatiegraad van de doelgroep van belang.

Een voorbeeld van het belang van een goede inschatting van de omvang van de doelgroep is de Tijdelijke regeling financiële tegemoetkoming voor slachtoffers van geweld in de jeugdzorg 2020.² Deze tegemoetkomingsregeling kwam tot stand naar aanleiding van het rapport van de Commissie Onderzoek naar Geweld in de Jeugdzorg.³ De Commissie stelde daarin geen uitspraak te kunnen doen over de precieze omvang van het geweld in de jeugdzorg. Het aantal aanvragen dat in het kader van de tegemoetkomingsregeling is gedaan (ruim 27.000) blijkt

² Staatscourant 2020, 61740.

³ Commissie Onderzoek naar Geweld in de Jeugdzorg, 'Onvoldoende beschermd. Geweld in de Nederlandse jeugdzorg van 1945 tot heden', juni 2019 (bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 31015 en 31839, nr. 174).

uiteindelijk vele malen hoger te zijn dan de inschatting die vooraf was gemaakt (2.000).⁴ Vanwege dit onverwacht grote aantal aanvragen heeft de uitvoerende instantie (het Schadefonds Geweldsmisdrijven) extra personeel aangetrokken en zijn werkprocessen aangepast.⁵

Uiteindelijk zijn de samenstelling en grootte van de doelgroep bepalend voor hoe de erkenning en de uitvoering daarvan binnen een redelijke termijn kan worden vormgegeven. Er zijn immers grenzen aan wat de overheid vermag en kan waarmaken.

De Adviescommissie uitvoering toeslagen adviseerde over een passende oplossing voor de zogenoemde CAF 11-ouders, die in de zomer van 2014 werden geconfronteerd met de plotselinge stopzetting van het voorschot kinderopvangtoeslag 2014. In een interim-advies werd nog geadviseerd om de meest getroffen ouders een vorm van compensatie te bieden. Doordat hierna het perspectief verschoof naar de institutioneel vooringenomen werkwijze van Dienst Toeslagen en het kabinet er voor koos 'alle kwetsbare ouders te helpen' veranderden ook de aantallen: van ca. 300 CAF 11-ouders via zo'n 9.400 ouders in CAF-dossiers naar ca. 91.000 toeslag-gerechtigden bij wie meer dan € 10.000 is teruggevorderd tot 1,2 miljoen. toeslaggerechtigden bij wie ooit enig bedrag is teruggevorderd.⁶ Omdat een passende oplossing afhankelijk zou zijn van de gekozen doelgroep, kwam de commissie in haar eindadvies niet met concrete voorstellen.

Door tijd en moeite te investeren in een goed proces kunnen de verschillende beweegredenen en behoeften van de doelgroep helder in beeld worden gebracht. Binnen de doelgroep zullen meestal verschillende opvattingen en beelden bestaan over de behoefte aan erkenning en over wat de overheid vermag. In de loop van het proces kan de diversiteit van de doelgroep bovendien toenemen, met mogelijk conflicten tot gevolg.

Het kan een uitdaging zijn om in contact te komen met een representatieve vertegenwoordiging, vooral als de doelgroep niet voldoende georganiseerd is. In zulke gevallen kan meer tijd worden verkregen door bijvoorbeeld onderscheid te maken tussen acute situaties die een onmiddellijke aanpak vergen, en situaties waarbij de hulpvraag of doelgroep nog onduidelijk is.

⁴ Schadefonds Geweldsmisdrijven, Jaarverslag 2023.

⁵ Kamerstukken II 2022/23, 33552, nr. 110. Zie ook Schadefonds Geweldsmisdrijven, Jaarverslag 2022.

⁶ Adviescommissie uitvoering toeslagen, 'Omzien in verwondering 2. Eindadvies', 12 maart 2020, p. 82 (bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31066, nr. 608).

De Beleidsregel tegemoetkoming Wet wijziging geregistreerd geslacht 1985-2014 illustreert hoe het contact met betrokkenen vorm kan krijgen.⁷ Met het Transgender- en Interseksecollectief is er vanuit de overheid verschillende keren contact geweest. Dit heeft ertoe geleid dat het toenmalige kabinet op 30 november 2021 erkenning en excuses heeft aangeboden voor het leed dat de in de Transgenderwet gestelde voorwaarden hebben veroorzaakt. Over de opzet van de gelijktijdig aangekondigde tegemoetkomingsregeling is ook verschillende keren met het collectief, als vertegenwoordiger van de doelgroep, overleg gevoerd.⁸

Een zorgvuldig gekozen betrokkenheid van de doelgroep houdt ook in dat ieders rol duidelijk en onderscheiden is. Uiteindelijk is het aan de overheid, vertegenwoordigd door de bewindspersoon, om zelfstandig te besluiten of en hoe het leed erkend zal worden. Zoveel mogelijk moet worden voorkomen dat onrealistische verwachtingen worden gewekt bij de doelgroep. Samen praten is namelijk iets anders dan samen beslissen.

7 Staatscourant 2021, 39392.

8 Kamerstukken II 2020/21, 30420, nr. 361.

Afweging 5

Maak gebruik van de mogelijkheden die er zijn om erkenning van leed te bieden.

Bij een zorgvuldige voorbereiding wordt ook onderzocht welke maatregelen passend, doeltreffend en doelmatig kunnen zijn om het leed van de specifieke groep burgers te erkennen. De grootte en samenstelling van de doelgroep spelen hierbij een essentiële rol. Daarnaast is het nodig om inzicht te krijgen in de behoeften van de betrokkenen, zonder dat deze behoeften de vormgeving van de erkenning volledig hoeven te bepalen.

In de praktijk van overheid en politiek lijkt er vaak een neiging te zijn om erkenning te bieden door middel van louter een financiële tegemoetkoming. Maar is dit wel de juiste aanpak? Voor de overheid is een onverplichte betaling aan individuele betrokkenen op het eerste gezicht vaak eenvoudig en daardoor snel uitvoerbaar, maar het is de vraag of dit echt zo is en of hiermee het beoogde doel wordt bereikt.⁹ Vaak lijkt een onverplichte betaling meer problemen te veroorzaken dan op te lossen.

Het is dus belangrijk dat de overheid gebruik maakt van de vele mogelijkheden die er zijn om erkenning van leed te bieden, zodat dit in de specifieke situatie op passende wijze gebeurt. Daarbij is aandacht nodig voor de mate waarin de situaties binnen de doelgroep uiteenlopen. Omdat een onverplichte betaling vaak andere effecten heeft dan gedacht, is deze vorm niet (als eerste) aangewezen.

Erkenning van leed

In veel gevallen willen burgers eerst en vooral gehoord worden.

Een gesprek met de doelgroep, al dan niet in het kader van het onderzoek naar wat precies is gebeurd, kan al zorgen voor (gedeeltelijke) erkenning van hun leed en ervaringen. Wanneer de overheid een bepaalde negatieve betrokkenheid heeft bij het ontstaan of voortduren van de situatie, kunnen spijtbetuigingen en/of excuses bijzonder waardevol zijn voor de erkenning van dat leed.¹⁰ Excuses kunnen niet afgedwongen worden.

9 Erkenning van het leed wordt als belangrijker ervaren dan financiële compensatie. (Commissie tegemoetkoming bij rampen en crises, 'Solidariteit met beleid. Aanbevelingen over financiële tegemoetkomingen bij rampen en calamiteiten', 2004).

10 Zie bijvoorbeeld Nationale Ombudsman, 'Behoorlijk omgaan met schadeclaims' (rapportnr. 2009/135), 24 juni 2009, p. 37, 51, en Nationale Ombudsman, 'Excuskaart. In vijf stappen naar een goed excuus van de overheid', februari 2011.

Het erkennen van leed is wat anders dan het erkennen van onrechtmatigheid. Een welwillende houding, die bijvoorbeeld blijkt uit het aanbieden van excuses, is een voorwaarde om het gesprek op gang te brengen, maar betekent niet dat er ook onrechtmatigheid wordt erkend.¹¹ Wanneer de overheid duidelijk maakt dat (achteraf gezien) ook op een andere wijze gehandeld had kunnen worden, moet dat vooral worden gezien als een erkenning van het leed dat een burger heeft ervaren.

Spijtbetuigingen en/of excuses kunnen in het algemeen niet opgevat worden als erkenning van onrechtmatig handelen. Dat ligt alleen anders wanneer een burger uit de uitspraken en handelingen van een bestuursorgaan redelijkerwijs kan afleiden dat het overheidslichaam de onrechtmatigheid van zijn handelen erkent.¹² Dan kan sprake zijn van een erkenning van onrechtmatigheid, wat kan leiden tot aansprakelijkheid. Van belang is dat de overheid haar woorden zorgvuldig kiest.

Voor burgers is erkenning van hun leed vaak een belangrijke stap richting herstel. Een rechtsgang biedt in het algemeen geen oplossing, juist omdat de overheid niet verplicht is om begunstigend te handelen. Bovendien is de manier waarop de uitkomst van een bepaald traject tot stand komt vaak net zo belangrijk als de uitkomst zelf. Persoonlijk contact en een voortvarende benadering zijn cruciaal voor de tevredenheid van de betrokken burgers.¹³ Wanneer erkenning uitblijft, kunnen getroffen blijven steken in een slachtofferrol, wat hun herstel belemmert.¹⁴

Kortom, zorgvuldigheid en openheid zijn vereist voor het nemen van passende maatregelen om erkenning te bieden.

Mogelijkheden van erkenning

Erkenning kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Daarbij kan, in het licht van internationale beleidstheorieën over 'Transitional Justice' en 'Dealing with the Past', onderscheid worden gemaakt tussen verschillende principes die samenhangen met erkenning: weten, gerechtigheid, herstel en preventie.¹⁵ Langs deze lijnen kunnen verschillende erkenningsmaatregelen worden onderscheiden.

11 Zie bijvoorbeeld L.A.B.M. Wijntjes, *Als ik nu sorry zeg, beken ik dan schuld? Over het aanbieden van excuses in de civiele procedure en de medische tuchtprocedure* (diss. Tilburg University), Den Haag: Boom juridisch 2020.

12 HR 18 juni 1993, NJ 1993, 504 (St. Oedenrode-Van Aarle), r.o. 3.2.

13 Zie bijvoorbeeld J.D.W.E. Mulder, *Compensation. The Victim's Perspective* (diss. Tilburg University), Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2013.

14 Nationale Ombudsman, 'Q-koorts, een kwestie van erkenning. Een onderzoek naar de lessen die de overheid uit de Q-koorts epidemie heeft getrokken' (rapportnr. 2017/030), 7 maart 2017, p. 14.

15 Zie N. Huygen, 'Ontwikkeling en implementatie van erkenningsmaatregelen. Handvatten voor (uitvoerders binnen) de overheid'.

Het doen van onderzoek naar de feiten en oorzaken die ten grondslag liggen aan het ondervonden leed sluit aan bij ‘weten’.

Door middel van bijvoorbeeld een website, een documentaire of een tentoonstelling kan aan de uitkomsten van dit onderzoek bredere bekendheid worden gegeven. Naast kennis over wat er is gebeurd kan ook het kunnen vertellen van ‘het verhaal’ bijdragen aan de verwerking hiervan.

Voor de nabestaanden van de slachtoffers van vlucht MH17 heeft Slachtofferhulp Nederland een speciale website gemaakt (www.vliegrampoekraine.nl). Dit Informatie en Advies Centrum (IAC) biedt nabestaanden en naasten een centrale plek voor informatie en advies. Op een besloten gedeelte van de website, dat alleen toegankelijk is voor de directe nabestaanden, kunnen vragen worden gesteld en ervaringen met anderen worden gedeeld.

‘Gerechtigheid’ heeft betrekking op het, al dan niet symbolisch, verantwoordelijk houden van de verantwoordelijken. In dit verband kan worden overwogen of het (laten) aanbieden van excuses door betrokkenen gepast of noodzakelijk is. Excuses kunnen zowel publiekelijk als persoonlijk, bijvoorbeeld via een brief, worden gemaakt. Een andere mogelijke maatregel bij dit principe is het voorzien in mediation.

In het kader van ‘herstel’ kunnen zowel materiële als symbolische herstelmaatregelen worden genomen. Deze kunnen gericht zijn op het individu of het collectief. Denk aan het bieden van praktische hulp of ondersteuning, zoals het aanstellen van contactpersonen of het regelen van laagdrempelige toegang tot bepaalde zorg. Een herdenking of een monument kan voorzien in een collectieve vorm van herstel.¹⁶

Bij ‘preventie’ staat het leren van het verleden voor de toekomst centraal, zodat een herhaling van hetgeen is gebeurd kan worden voorkomen. Hieraan kan invulling worden gegeven door bijvoorbeeld te investeren in adequaat toezicht en het tijdig herkennen van signalen. Ook is adequaat optreden bij schendingen van belang om te voorkomen dat een situatie zich herhaalt.

Als de behoeften binnen de doelgroep variëren, kan hierop worden ingespeeld door te kiezen voor maatregelen die raken aan verschillende principes. Over het algemeen heeft een collectieve vorm van erkenning de voorkeur wanneer de doelgroep vooraf niet goed is af te bakenen. Dit geldt ook voor situaties waarin het immateriële aspect van leed centraal staat vanwege de aard van de gebeurtenis of het verstrijken van de tijd.

¹⁶ Zie in dit verband bijvoorbeeld ook Sociaal en Cultureel Planbureau, ‘Overheidshandelen tijdens en na crises. Vier aandachtspunten voor goed overheidshandelen rond crisissituaties. Kennisnotitie’, Den Haag, juli 2024.

Het is cruciaal dat erkenningsmaatregelen bijdragen aan de verwerking van leed en ervaringen, en dat, afhankelijk van de situatie, het contact met de overheid of tussen burgers wordt hersteld.

Inzet van bestaande instrumenten

Bij het bieden van erkenning kan ook gebruik worden gemaakt van bestaande middelen. Er zijn al verschillende regelingen binnen de maatschappelijke ondersteuning en sociale zekerheid die hulp, (financiële) bijstand of een ander soort ondersteuning bieden. Maar voor getroffen burgers kan het een uitdaging zijn om de weg daar naartoe te vinden. De overheid kan hen daarbij een helpende hand bieden.

Het Mobiliteitscentrum Kolenketen Westhaven (MCKW) vloaide voort uit een overleg tussen het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, UWV, FNV en VNO-NCW. In het MCKW werkten UWV, FNV en werkgeversorganisatie AWWN samen. Het MCKW bood dienstverlening aan werknemers die door de vervroegde sluiting van de Hemwegcentrale het risico liepen op werkloosheid. De dienstverlening bestond uit begeleiding naar ander werk, ondersteuning daarbij en, indien nodig, scholing.¹⁷

Een erkenningsmaatregel kan ook inhouden dat er een subsidie wordt verstrekt. Dit kan bijvoorbeeld aan een stichting die de belangen van of de contacten met lotgenoten behartigt en voorlichting geeft. Het kan voorkomen dat in het belang van een bredere doelstelling, een stichting ook juridische stappen onderneemt tegen de aansprakelijke persoon. Subsidies kunnen ook worden ingezet om bijvoorbeeld de verzekerbaarheid van bepaalde schaden te stimuleren, zoals schade aan gewassen als gevolg van zware regenval.¹⁸

In het kader van de erkenning van nabestaanden van de slachtoffers van vlucht MH17 zijn bijvoorbeeld subsidies verstrekt aan de Stichting Vliegcramp MH17 voor onder meer het organiseren van de herdenkingsbijeenkomsten. Ook wordt het onderhoud van het park bij het Nationaal Monument MH17 vergoed aan het Recreatieschap Spaarnwoude. Op 17 november 2022 eindigde de rechtszaak tegen vier verdachten van het neerhalen van vlucht MH17 met de veroordeling door de rechtbank van drie verdachten tot levenslange gevangenisstraf en tot betaling van een schadevergoeding aan de nabestaanden van de slachtoffers. De overheid heeft de schadevergoeding bij wijze van voorschot aan de nabestaanden uitgekeerd.¹⁹

¹⁷ Kamerstukken II 2019/20, 35167, nr. 7 en 27.

¹⁸ Zie Subsidieregeling nieuwe agrarische schadeverzekeringen 2003 (Stcrt. 2003, nr. 203).

¹⁹ Zie de brief van de Algemene Rekenkamer betreffende 'Inzicht in kosten overheid MH17 – actualisatie' (Kamerstukken II 2024/25, 33997, nr. 186).

Geen snelle oplossing

Een snelle, eenzijdig bepaalde oplossing is meestal niet wenselijk.

Dergelijke benaderingen hebben als risico's dat bepaalde betrokkenen worden overgeslagen of dat de maatregel niet wordt opgevat als erkenning van leed, maar als een administratieve handeling, waardoor het doel niet wordt bereikt. Een ander risico is dat de overheid in een poging om alle burgers in één keer te helpen, relevante verschillen binnen de doelgroep miskent, of juist zo ruimhartig is dat veel meer wordt gedaan dan wenselijk is. Voorkomen dient te worden dat het organisatieperspectief (top-down) de boventoon voert.

Afwegingen bij een onverplichte betaling

Afweging 6

Een onverplichte betaling is bij voorkeur een beperkt, vast bedrag.

In uitzonderlijke situaties kan overwogen worden om in het kader van erkenning onverplicht een betaling aan individuele betrokkenen te doen. Daarbij staat voorop dat deze maatregel aan betekenis wint wanneer deze wordt gecombineerd met een of meer andere vormen van erkenning. Een onverplichte betaling zal daarom vaak de laatste stap van een bredere erkenningsaanpak zijn.

Vormgeving

Het gaat in het algemeen om een vast en beperkt bedrag, dat niettemin betekenisvol is. Als er geen juridische verplichting is of vaststaat tot betaling van een geldbedrag, dan heeft een onverplichte betaling het karakter van een gebaar, bedoeld om leed te erkennen. Een financiële tegemoetkoming die niet bijdraagt aan de erkenning van het leed, komt neer op een loos gebaar en kan dan contraproductief werken.

In verschillende recente regelingen die voorzagen in de verstrekking van een onverplichte betaling als gebaar of blijk van erkenning, is gekozen voor een bedrag van € 5.000. Zie bijvoorbeeld de Tijdelijke regeling financiële tegemoetkoming voor slachtoffers van geweld in de jeugdzorg (2020), de Tijdelijke Regeling eenmalige uitkering Dutchbat-III-veteranen (2021) en de Beleidsregel tegemoetkoming Wet wijziging geregistreerd geslacht (2021). In de Beleidsregel tegemoetkoming Q-koorts (2019) is, gelet op de langdurige impact op de gezondheid, gekozen voor een bedrag van € 15.000.

Deze aanpak sluit beter aan bij het erkennen van leed dan maatwerk dat gebaseerd is op individuele beoordelingen. Eenzelfde bedrag voor alle betrokkenen voorkomt dat leed met leed wordt vergeleken, en men zich opnieuw slachtoffer voelt. Maar wanneer de groep getroffen burgers onvoldoende homogeen is, kan een uniforme behandeling juist gevoelens van onrechtvaardigheid oproepen.²⁰ Voor een gedifferentieerde betaling in dat geval zijn wel objectieve criteria nodig die eenvoudig vast te stellen zijn.

²⁰ Zie bijvoorbeeld Cebeon, 'Erkenning, genoegdoening of opnieuw geraakt. Ervaringen met de financiële regelingen 'Seksueel misbruik in instellingen en pleeggezinnen' (in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum), 18 april 2017, p. 86.

Een beperkt maar betekenisvol bedrag maakt daarnaast duidelijk dat het gaat om erkenning van het leed of het nadeel dat men heeft ervaren.

Bij de bepaling van de hoogte van het bedrag of de voorwaarden voor toekenning zou het verband met het aansprakelijkheidsrecht vermeden moeten worden. Hoe meer het bedrag de indruk wekt dat sprake is van schadevergoeding of compensatie, hoe groter de kans is dat de onverplichte betaling (die bedoeld is als gebaar) verkeerd zal worden begrepen.

Zorgvuldige communicatie over deze maatregel richting de doelgroep is cruciaal. Met de nadruk op het voorkomen of wegnemen van verkeerde verwachtingen. Elke betekenisvolle financiële tegemoetkoming is op zichzelf 'ruimhartig', want deze is onverplicht. Omdat het bij een onverplichte betaling gaat om een gebaar en dus niet om schadevergoeding of compensatie, kan het gebruik van deze kwalificatie in de praktijk echter onbedoeld tot teleurstellingen leiden.²¹

Voorwaarden

Een onverplichte betaling wordt verstrekt op individueel niveau.

Daarvoor is het noodzakelijk dat de doelgroep helder in beeld is en goed afgebakend kan worden. Naarmate dit minder goed mogelijk is, zullen er meer discussies ontstaan, en zelfs juridische procedures, over wie precies tot de doelgroep behoort en over de tegemoetkoming zelf. Dit geldt ongeacht of sprake is van een wettelijke regeling of van een niet op de wet gebaseerd begunstigend beleid.

Als de doelgroep niet duidelijk afgebakend kan worden, bestaat bovendien het risico dat later een extra regeling nodig is voor een groep die aanvankelijk niet in beeld was. Het opeenvolgen van regelingen kan de aanvankelijk verkregen erkenning ondermijnen en zelfs leiden tot herbeoordelingen.

In de meeste gevallen zal een onverplichte betaling op aanvraag worden verleend.

Van belang daarbij is dat betrokkenen, gelet op hun doenvermogen, niet worden overvraagd. De aanvraagprocedure dient laagdrempelig, kortdurend en begrijpelijk te zijn, en uit te gaan van vertrouwen. Complexe procedures kunnen ertoe leiden dat gedupeerden zich opnieuw slachtoffer voelen of dat de meest kwetsbaren uiteindelijk geen aanvraag indienen.²² Objectieve, eenvoudig vaststelbare criteria komen ook de uitvoering ten goede.

21 Zie bijvoorbeeld AEF, 'Eindrapportage Procesevaluatie afhandeling waterschade Zuid-Nederland' (in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum), 31 januari 2023, p. 6.

22 Zie bijvoorbeeld Cebeon, 'Erkenning, genoegdoening of opnieuw geraakt. Ervaringen met de financiële regelingen 'Seksueel misbruik in instellingen en pleeggezinnen' (in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum), 18 april 2017, p. 90-91.

Ook is bijvoorbeeld nodig dat goed wordt nagedacht over hoe wordt omgegaan met de situatie dat de gedupeerde overlijdt voordat de onverplichte betaling is ontvangen. Dit geldt ook voor mogelijke interferenties van de onverplichte betaling met landelijke of lokale inkomensondersteunende regelingen waar de ontvanger recht op heeft.

Ander doel

In uitzonderlijke situaties kan het onverplichte handelen van de overheid gericht zijn **op het bieden van een tegemoetkoming voor (materiële) schade die geheel buiten het handelen van de overheid om is ontstaan**. In zo'n geval kunnen de voorwaarden en de hoogte van de onverplichte betaling anders zijn, maar dit moet wel goed gemotiveerd worden. Werken met forfaitaire bedragen verdient ook dan aanbeveling. Volledige schadevergoeding of compensatie is immers niet aan de orde.

De Wet tegemoetkoming schade bij rampen biedt in dit verband de mogelijkheid om de tegemoetkoming in de schade aan te passen en het teveel betaalde bedrag terug te vorderen als achteraf blijkt dat de tegemoetkoming te hoog was. Een dergelijke bepaling past goed binnen een regeling die erop is gericht om geheel onverplicht een bepaalde tegemoetkoming voor bepaalde schades te bieden. Dit draagt bij aan de rechtvaardigheid en rechtmatigheid van de regeling.

Volgens de Algemene Rekenkamer gaat bij de hersteloperatie Toeslagen ruimhartigheid boven precisie en doelmatigheid. Met de € 30.000-regeling en de schuldenregelingen zijn veel gedupeerden snel geholpen. Maar ruimhartige toekenning kan er ook toe leiden dat mensen te veel en soms onterecht compensatie ontvangen. In 2023 zijn daarom € 113,5 miljoen aan uitgekeerde schadevergoedingen als fout of onzeker beoordeeld. Dat is 13% van de € 862,1 miljoen die in totaal werd uitgekeerd in 2023. De fouten en onzekerheden hebben vooral te maken met de toegepaste ruimhartigheid bij de integrale beoordeling van dossiers en de ontoereikende controles van de bankrekeningen waarop het geld wordt uitgekeerd.²³

²³ Algemene Rekenkamer, 'Resultaten verantwoordingsonderzoek 2023 Ministerie van Financiën en Nationale Schuld', Den Haag, mei 2024, p. 20, 72-73. Zie ook het bericht 'Helft van de ouders wacht nog, maar hersteloperatie Toeslagen wel op gang', www.rekenkamer.nl.

Afweging 7

Voor een onverplichte betaling heeft een afzonderlijke grondslag in een wet in formele zin de voorkeur.

Voor het verstrekken van een onverplichte betaling is een publiekrechtelijke bevoegdheid of taak nodig. Met deze maatregel zijn immers publieke middelen gemoeid, die op een rechtmatige wijze moeten worden ingezet. Dit vereist dat in een algemeen verbindend voorschrift wordt bepaald op grond waarvan, aan wie en onder welke voorwaarden een betaling kan plaatsvinden. Omdat een onverplichte betaling zeer uitzonderlijk is, heeft het de voorkeur om **deze bevoegdheid per geval te regelen in een wet in formele zin**, maar niet een kaderwet.

Met een afzonderlijke grondslag in een wet in formele zin wordt de onverplichte betaling voluit democratisch gelegitimeerd en is een zorgvuldige en transparante procedure gegarandeerd.

Zo wordt als het ware het nationale belang van een reactie van de overheid onderstreept. Bovendien kan de parlementaire instemming bijdragen aan de erkenning waar om gevraagd wordt en aan het daarmee verbonden mogelijke herstel van vertrouwen.

Het vastleggen van een bevoegdheid in een wet in formele zin sluit niet uit dat ten behoeve van de uitvoering de tegemoetkomingsregeling op een lager niveau nader wordt uitgewerkt. Een op deze wet gebaseerde algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling kan vaak binnen korte tijd worden opgesteld en in werking treden. In het verleden is er daarom wel voor gekozen om een onverplichte betaling alleen op dit lagere niveau te regelen. Maar (te) snel willen handelen kan tot ongewenste resultaten leiden.

Het is niet wenselijk te volstaan met een beleidsregel of een regeling op de grondslag van een subsidiewet. Een onverplichte betaling aan individuele burgers kan niet worden aangemerkt als een subsidie. Met deze betaling wordt namelijk niet beoogd bepaalde activiteiten te stimuleren. Het is onwenselijk om via een beleidsregel nieuwe bevoegdheden in het leven te roepen. Zonder een toereikende, wettelijke bevoegdheid kan een onverplichte betaling onrechtmatig zijn.

De toekenning of weigering van een onverplichte tegemoetkoming kan - ook indien een wettelijke grondslag ontbreekt - aan de (bestuurs)rechter voorgelegd worden. Als bij het afbakenen van de doelgroep of het vormgeven van de tegemoetkoming de snelheid het van de zorgvuldigheid heeft gewonnen, waardoor bijvoorbeeld gelijke gevallen vergaand ongelijk worden behandeld, of het motief voor de erkenning niet scherp geformuleerd is, kan dit noodzaken tot bijstelling. Ook daarom heeft inbedding in een wet in formele zin de voorkeur.

Andere afwegingen

Afweging 8

Erkenningsmaatregelen worden uitgevoerd door een hiervoor toegeruste organisatie.

Het is van belang dat de erkenningsmaatregelen effectief zijn en efficiënt worden uitgevoerd, zowel voor de betrokkenen als voor de overheid. Er moet absoluut worden voorkomen dat door een gebrekkige of trage uitvoering nieuwe teleurstellingen of nadelen voor de betrokkenen ontstaan. Anders voelen zij zich opnieuw in de steek gelaten. De beoogde uitvoeringsorganisatie moet daarom in een vroeg stadium worden betrokken bij de besluitvorming over en uitwerking van de erkenning.

Toegeruste uitvoeringsorganisatie

De praktijk van de uitvoering speelt een grote rol in de betekenis van de erkenning. Een hiervoor toegeruste uitvoeringsorganisatie onderkent de bijzondere aard en complexiteit van de situatie en biedt ruimte om in vertrouwen ervaringen te delen of door te geven. Het is goed denkbaar dat betrokkenen er tegen opzien hun verhaal te doen. Dit maakt dat onder meer gespreksvaardigheden belangrijk zijn voor een goede uitvoering. Ook dienen hiervoor voldoende mensen en middelen beschikbaar te zijn.

De keuze voor een uitvoeringsorganisatie vergt een zorgvuldige afweging. De omvang en samenstelling van de doelgroep, het karakter van de erkenningsmaatregelen en de gewenste vorm en voortgang van de uitvoering spelen bij deze keuze een rol. Als sprake is van betrokkenheid van de overheid bij de betreffende situatie kan een onafhankelijke organisatie in de rede liggen. Als een erkenningsregeling ruim is opgezet of veel interpretaties toelaat, neemt het belang van inhoudelijke expertise toe.

Beperken van uitvoeringslasten

Uitvoeringslasten, zowel in mensen als middelen, worden vaak onderschat. Met een eenvoudige regeling kunnen (relatief) hoge uitvoeringslasten worden voorkomen. Een duidelijke afbakening van de doelgroep draagt hieraan ook bij. Een vast bedrag kan ingewikkelde discussies ondervangen over bijvoorbeeld de vaststelling van de mate waarin leed is ervaren.

Uitvoering van de erkenningsmaatregelen door een hiervoor toegeruste instantie kan er ook aan bijdragen dat de uitvoeringslasten voor de samenleving als geheel aanvaardbaar blijven. Menskracht wordt in toenemende mate een schaars goed. Het maakt vaak ook geen goede indruk op de betrokken burgers als de uitvoeringslasten relatief hoog zijn. Dit kan afbreuk doen aan de erkenning en het herstel.

Ondanks grondig vooronderzoek kan het in de praktijk gebeuren dat het aantal aanvragen anders uitvalt dan verwacht. Het maken van verschillende scenario's in de voorbereiding maakt het mogelijk om de uitvoering, indien nodig, aan te passen aan de realiteit. Dit kan bijvoorbeeld door een onderscheid te maken tussen soorten aanvragen.

Communicatie

Tijdens de uitvoering van de erkenningsmaatregelen is regelmatige en duidelijke communicatie met de betrokkenen essentieel. Een vast aanspreekpunt kan hierbij wenselijk zijn. Op de hoogte worden gehouden van de voortgang, helpt de erkenning vooruit. Door contact te houden met de betrokkenen, al dan niet via belangen- of lotgenotenorganisaties, kunnen bovendien eventuele problemen snel verholpen worden. Ook verdiept en verrijkt dit de psychologische inzichten van de uitvoeringsinstantie in wat belangrijk is voor de getroffen burgers.

In 2023 heeft de Nationale Ombudsman tien hersteltrajecten onderzocht.²⁴ Volgens dit onderzoek zijn in deze trajecten regelmatig beloftes gedaan die niet uitvoerbaar zijn. Er werd vaak niet duidelijk gecommuniceerd wat die beloftes precies inhielden. Daardoor ontstonden bij gedupeerden verwachtingen die niet waargemaakt konden worden. Daarnaast blijkt dat overheidsinstanties onvoldoende leerden van ervaringen uit eerdere hersteltrajecten en dat zij steeds opnieuw het wiel uitvonden. Bestaande kennis en ervaring van experts werd nauwelijks geraadpleegd. Ook gedupeerden of hun belangenorganisaties werden maar beperkt geraadpleegd.

²⁴ Nationale Ombudsman, 'Herstel bieden: een vak apart. Een vergelijkend onderzoek naar tien hersteltrajecten' (rapportnr. 2023/157), 24 oktober 2023.

Afweging 9

Als de overheid zich een situatie onverplicht aantrekt, is de erkenning eenmalig en definitief.

Het onverplichte handelen van de overheid, als antwoord op het leed van een specifieke groep burgers, is eenmalig en definitief.

Het gaat er, met andere woorden, om dat alle zorgvuldige afwegingen in de voorbereiding maken dat de erkenning door de overheid niet op een betere manier kan worden geboden. Dit voorkomt ook dat naderhand aanvullende of nieuwe maatregelen moeten worden getroffen, wat weer allerlei belastende gevolgen meebrengt.

Wijzigingen die tijdens de uitvoering van de erkenningsmaatregelen worden aangebracht, kunnen niet alleen zeer belastend zijn voor de betrokken uitvoeringsinstantie. Ook kunnen zij frustratie veroorzaken bij degenen die al iets hebben ontvangen. Daarnaast leidt dit ertoe dat voor betrokkenen het hoofdstuk (nog) niet kan worden afgesloten, terwijl dat het belangrijkste doel van erkenning is. Dit maakt dat er door externe druk geen overhaaste beslissingen moeten worden genomen. Vertragen in het begin kan uiteindelijk leiden tot versnelling.

Finaliteit is ook van belang als de overheid op individuele basis tegemoetkomt aan betrokkenen, bijvoorbeeld in de vorm van een onverplichte betaling. Naarmate er minder sprake is van een vast en beperkt bedrag, ligt een vaststellingsovereenkomst meer in de rede. Juist als de juridische verplichtingen van de overheid niet vast zijn komen te staan, kan hiermee ook worden voorkomen dat men via een andere route nog weer schadevergoeding eist. Weeg bij vaste, beperkte bedragen af of in een dergelijk geval met iedere betrokkene een vaststellingsovereenkomst zou moeten worden gesloten.

Wanneer de overheid tegemoetkomt in situaties waarin een derde aansprakelijk is of kan zijn, kan als voorwaarde voor het ontvangen van een onverplichte betaling worden gesteld dat de betrokkene een eventuele vordering op die derde overdraagt aan de Staat. Dit is bijvoorbeeld gedaan in de Beleidsregel compensatie eigenaren en gebruikers Stint.²⁵ Ook in de Wet schadefonds geweldsmisdrijven is geregeld dat deze voorwaarde kan worden gesteld aan een uitkering.

²⁵ Staatscourant 2023, 27085.

Afweging 10

Monitor en evalueer de erkenningsmaatregelen en doe daar wat mee.

Het erkennen van leed werkt twee kanten op. De mensen die betrokken zijn, voelen zich gezien en gehoord, terwijl de overheid haar betrokkenheid en verantwoordelijkheid toont. Vaak draait het om herstel van vertrouwen – in zichzelf, de overheid of de politiek. Dit herstel kan onder druk komen te staan als de erkenningsmaatregelen naast positieve ook negatieve reacties oproepen. Door te monitoren kan de overheid bepaalde kritiek voor zijn.

Na uitvoering van de erkenningsmaatregelen is het belangrijk om evaluatief onderzoek te doen naar het effect van deze maatregelen op de doelgroep. Dit stelt de overheid in staat om te leren van haar eigen handelen, zodat voor de toekomst klemmende situaties misschien kunnen worden voorkomen. Dit is vaak een grote wens van de betrokkenen wanneer het gaat om een erkenning die voortvloeit uit eerder overheidshandelen.

Door middel van bijvoorbeeld een kennisnetwerk kan worden gewaarborgd dat informatie en expertise over erkenningsmaatregelen voor alle overheidsinstanties toegankelijk is en blijft. Zo kan hiervan ook in de toekomst gebruik worden gemaakt.²⁶

In reactie op het rapport 'Herstel bieden: een vak apart' van de Nationale Ombudsman heeft het kabinet toegezegd gezamenlijk eraan te werken om lessen te trekken uit herstel(operaties) en die structureel en breed toegankelijk te maken. Dit moet het lerend vermogen van de overheid versterken en structureel waarborgen. In dat kader zal worden geïnvesteerd in een leernetwerk erkenning en herstel. Doel daarvan is om het geleerde en geconstateerde in de praktijk van herstelopgaven terug te brengen in de richting van politiek, beleid en uitvoering.²⁷

Tot slot is het belangrijk om te beseffen dat, hoe zorgvuldig de besluitvorming ook is geweest, niet iedereen de getroffen erkenningsmaatregelen als voldoende zal beschouwen, terwijl voor anderen erkenning vanuit de overheid misschien niet nodig was.

²⁶ Zie ook Nationale Ombudsman, 'Herstel bieden: een vak apart. Een vergelijkend onderzoek naar tien hersteltrajecten' (rapportnr. 2023/157), 24 oktober 2023, p. 14.

²⁷ 'Kabinetsreactie op NO-rapport Herstel bieden: een vak apart' (bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 33047, nr. 28).

Colofon

Tekst

Afdeling advisering van
de Raad van State

Vormgeving

Public Cinema

Drukwerk

Xerox B.V.

Den Haag, mei 2025