



Ministerie van Veiligheid en Justitie

Onverplicht tegemoetkomen?

Enige handreikingen

September 2014

Inhoud

Deel I	4
I Inleiding	4
Ia. Aanleiding en doel	4
Ib. Leeswijzer	6
II Algemeen	7
III Eerste reactie van de bewindspersoon	7
IV De afweging om al dan niet een onverplichte tegemoetkoming te verstrekken	8
IVa. Algemeen	8
IVb. Contra-indicaties	8
IVc. Wegingsfactoren	9
IVd. Overig	10
V De manieren waarop een onverplichte tegemoetkoming kan worden vormgegeven	11
Va. Algemeen	11
Vb. Onverplicht een tegemoetkoming verstrekken zonder regeling	12
Vc. Onverplicht een tegemoetkoming verstrekken op basis van een regeling	12
Vd. Algemene aandachtspunten bij het opstellen van een regeling	13
VI Uitwerking van een individuele beslissing om al dan niet tegemoet te komen	14
VIa. Algemeen	14
VIb. Inhoud brief toewijzende beslissing	14
VIc. Inhoud brief afwijzende beslissing	15
VII Verantwoording	16
Deel II	18
Toelichting op de handreikingen	18

Deel I

I Inleiding

Ia. Aanleiding en doel

Met enige regelmaat komt binnen de rijksdienst de vraag op, hoe om te gaan met de roep uit de samenleving om een reactie van overheidswege op een (ernstig) voorval waarbij burgers schade hebben geleden.

In dergelijke gevallen wordt doorgaans al snel gekeken naar de rijksoverheid (hierna: de Staat) en wordt de betrokken minister of staatssecretaris bevraagd. Vaak óók met de vraag of de Staat bereid is een 'financieel gebaar' te maken. Zeker in gevallen waarin er niet of niet meteen een ándere instelling of persoon aan te wijzen is die verantwoordelijk is voor de veroorzaakte schade en/of die daadwerkelijk ook de middelen heeft om die schade te vergoeden. De roep om een tegemoetkoming van de zijde van de Staat kan uit alle richtingen komen: vanuit het parlement, de pers, belangengroepen of individuen.

Grofweg zijn er voor de Staat in dergelijke gevallen vier juridische posities te onderscheiden:

- 1) De Staat is aansprakelijk voor de ontstane schade en zal deze (moeten) vergoeden, hetzij op grond van aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad, hetzij op grond van een bestuursrechtelijke plicht tot nadeelcompensatie;
- 2) De Staat is weliswaar niet aansprakelijk voor de ontstane schade, maar op grond van een bijzondere (wettelijke) regeling is de Staat wel verplicht tot enige vorm van financiële tegemoetkoming (bijvoorbeeld op grond van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen (WTS) of de Wet schadefonds geweldsmisdrijven (WSG));
- 3) De Staat is niet aansprakelijk voor de ontstane schade en er is ook geen bijzondere (wettelijke) regeling van toepassing, maar gelet op de feiten en omstandigheden wordt niettemin besloten in een financiële tegemoetkoming te voorzien;
- 4) De Staat is niet aansprakelijk, er is geen bijzondere (wettelijke) regeling van toepassing en er is ook overigens geen reden voor de Staat om in een financiële tegemoetkoming te voorzien.

De handreikingen richten zich vooral op de situaties waarop de juridische posities 3 en 4 zien: de Staat is niet aansprakelijk voor de ontstane schade en er is ook geen bijzondere (wettelijke) regeling van toepassing op grond waarvan de Staat verplicht is tot enige vorm van financiële tegemoetkoming. In welke omstandigheden kan er in die situaties dan toch reden zijn voor de Staat om, zonder dat een rechtsplicht bestaat schade te vergoeden ("onverplicht"), een financiële tegemoetkoming te

verstrekken aan een of meer gedupeerde burgers en/of bedrijven? Hoe kan, als hiertoe wordt besloten, de tegemoetkoming worden verstrekt?

Het is voor de Staat van belang om op gepaste wijze te reageren op een in de samenleving ontstane roep om een (financiële) tegemoetkoming, ook in situaties waarin er voor de Staat geen rechtsplicht bestaat om te betalen. De Staat zou in dit opzicht zoveel mogelijk als een geheel moeten optreden en uitgangspunt zou moeten zijn dat een roep uit de samenleving om een onverplichte tegemoetkoming zoveel mogelijk vanuit dezelfde opvattingen tegemoet wordt getreden. Vermeden moet worden dat gelijksoortige gevallen verschillend worden benaderd.

Uit een inventarisatie van tegemoetkomingsregelingen die in het verleden onverplicht door de ministeries in het leven zijn geroepen, is gebleken dat veelal verschillend is gehandeld en dat er verschillen in opvatting bestaan welke feiten en omstandigheden daarbij relevant zijn en hoe een regeling kan worden vormgegeven. Doel van deze handreikingen is om ministeries hierin enige richting te geven.

Daarnaast hebben de handreikingen tot doel handvatten te bieden voor een eerste reactie van de bewindspersoon naar aanleiding van een schadeveroorzakende gebeurtenis. In het verleden is het weleens voorgekomen dat vergaande toezeggingen werden gedaan over financiële tegemoetkomingen, zonder dat enig onderzoek was uitgevoerd. Dit zou zoveel mogelijk voorkomen moeten worden.

De handreikingen hebben nadrukkelijk niet tot doel een bindend kader te scheppen, maar strekken ertoe ministeries behulpzaam te zijn bij het maken van afwegingen en bij het motiveren van beslissingen. De reactie op een roep om een financiële tegemoetkoming van de zijde van de Staat vereist veelal maatwerk. Standaardoplossingen zijn niet te geven. De handreikingen laten dan ook voldoende ruimte voor een op specifieke gevallen toegespitste wijze van afhandeling van verzoeken. De handreikingen zijn bedoeld voor intern gebruik, hebben geen externe werking en zijn geen beleidsregels waaraan gedupeerde burgers en/of bedrijven direct of indirect rechten kunnen ontlenen.

De handreikingen zijn in de eerste plaats bedoeld voor de ministeries en voor de daaronder ressorterende dienstonderdelen. De handreikingen kunnen ook behulpzaam zijn voor overleg in de ministerraad over een voornemen om onverplicht in een tegemoetkoming te voorzien voor een grote groep gedupeerden of meerdere groepen gedupeerden (handreiking 25, lid 2). De handreikingen kunnen daarnaast nut hebben voor de dienstonderdelen en de binnen de dienstonderdelen werkzame personen die, nadat de beslissing is genomen om al dan niet tegemoet te komen, belast zijn met de uitvoering van die beslissing.

De handreikingen zijn geschreven met het oog op de behandeling van verzoeken om een tegemoetkoming, maar kunnen tevens behulpzaam zijn bij ambtshalve beslissingen om onverplicht tegemoet te komen.

Ib. Leeswijzer

Dit document bestaat uit zeven hoofdstukken. Hoofdstuk I bevat de inleiding, hoofdstuk VII de verantwoording. De eigenlijke handreikingen zijn te vinden in de hoofdstukken II tot en met VI.

Hoofdstuk II heeft een algemeen karakter. In dit hoofdstuk zijn handreikingen opgenomen over het doel, het karakter en de adressaten van de handreikingen.

Hoofdstuk III bevat handreikingen die betrekking hebben op de eerste reactie van de bewindspersoon naar aanleiding van een schadeveroorzakende gebeurtenis. Hoofdstuk IV bevat handreikingen die behulpzaam kunnen zijn bij het maken van de afweging of de Staat een gedupeerde of een groep gedupeerden financieel tegemoet wil komen in de als gevolg van een (ernstig) voorval geleden schade, terwijl er geen sprake is van een rechtsplicht om schade te vergoeden of (nog) niet vaststaat dat er voor de Staat een rechtsplicht bestaat om schade te vergoeden. In dit verband wordt eerst een aantal contra-indicaties besproken die ieder op zichzelf een reden kunnen vormen om niet onverplicht te voorzien in een financiële tegemoetkoming (handreikingen 8 tot en met 14). Indien geen van de contra-indicaties van toepassing is, kan vervolgens aan de hand van een aantal wegingsfactoren die in onderling verband moeten worden betrokken (handreikingen 16 tot en met 21) worden beoordeeld of er al dan niet toch aanleiding is om onverplicht tegemoet te komen.

In hoofdstuk V worden de manieren besproken waarop financiële tegemoetkomingen kunnen worden vormgegeven, indien daartoe wordt besloten. Onderscheid wordt gemaakt tussen situaties waarin op individuele basis een tegemoetkoming wordt verstrekt zonder dat daarvoor een regeling in het leven wordt geroepen en situaties waarin het gewenst is of de noodzaak bestaat om een (wettelijke) regeling te maken op grond waarvan op individuele basis een tegemoetkoming wordt verstrekt.

Hoofdstuk VI bevat handreikingen die zien op de uitwerking van een individuele beslissing om al dan niet een onverplichte financiële tegemoetkoming te verstrekken.

II Algemeen

Handreiking 1 - Doel van de handreikingen

1. Het doel van de handreikingen is in de eerste plaats om handvatten te bieden voor de wijze waarop wordt omgegaan met een roep uit de samenleving (uit de richting van bijvoorbeeld parlement, pers, belangengroepen, individuen) om een financiële tegemoetkoming van de zijde van de Staat, wanneer een (ernstig) voorval heeft plaatsgevonden waarbij een of meer burgers en/of bedrijven schade hebben geleden, in situaties waarin geen rechtsplicht bestaat voor de Staat om schade te vergoeden of (nog) niet vaststaat dat er voor de Staat een rechtsplicht bestaat om schade te vergoeden (hoofdstukken IV, V, VI).
2. Daarnaast is het doel van de handreikingen, handvatten te bieden voor de eerste reactie van een bewindspersoon naar aanleiding van een schadeveroorzakende gebeurtenis (hoofdstuk III).

Handreiking 2 - Adressaten handreikingen

De adressaten van deze handreikingen zijn de ministeries de daaronder ressorterende dienstonderdelen die zich geplaatst zien voor de afweging of er in een bepaalde situatie al dan niet aanleiding bestaat onverplicht een tegemoetkoming te verstrekken, en voor de dienstonderdelen en de binnen die dienstonderdelen werkzame personen die belast zijn met de uitvoering van die beslissing.

Handreiking 3 - Karakter handreikingen

1. De handreikingen hebben op geen enkele wijze een bindend karakter, maar beogen ministeries enige richting te geven en behulpzaam te zijn bij het maken van afwegingen op het gebied van onverplicht tegemoetkomen en het motiveren van de beslissingen hierover.
2. De handreikingen zijn bedoeld voor intern gebruik, hebben geen externe werking en zijn geen beleidsregels waaraan burgers en/of bedrijven direct of indirect rechten kunnen ontlenen.

III Eerste reactie van de bewindspersoon

Handreiking 4 - Afstemmen woordvoeringslijn voor een eerste reactie

Het is geraten dat de woordvoeringslijn voor een eerste reactie naar aanleiding van een schadeveroorzakende gebeurtenis wordt opgesteld in onderling overleg tussen de voorlichtingsafdeling, de betrokken beleidsafdeling en de betrokken juridische afdeling.

Handreiking 5 - Inhoud woordvoeringslijn voor een eerste reactie

1. Afgeraden wordt in de woordvoeringslijn voor een eerste reactie toezeggingen te doen over een eventuele financiële tegemoetkoming, tenzij er overduidelijk

sprake is van juridische gehoudenheid voor de Staat de ontstane schade te vergoeden.

2. In een acute situatie waarbij sprake is van een ramp, een omvangrijk ernstig ongeval of een andere gebeurtenis waarbij veel mensen getroffen zijn en/of sprake is van omvangrijke schade, zijn voor een eerste reactie *snelheid* en *empathie* van belang. Het is geraten in de woordvoeringslijn voor een eerste reactie centraal te stellen op welke wijze de actuele hulpverlening plaatsvindt.

3. In een minder acute situatie kan het, afhankelijk van de casus, aan te raden zijn mededelingen te doen over de procedures die in gang zijn of worden gezet (onderzoek, eventueel door een aparte adviescommissie).

IV De afweging om al dan niet een onverplichte tegemoetkoming te verstrekken

IVa. Algemeen

Handreiking 6 - Terughoudendheid betrachten bij tegemoetkomen

In beginsel wordt door de Staat alleen een schadevergoeding of een financiële tegemoetkoming betaald als daartoe een rechtsplicht bestaat (op grond van aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad, een bestuursrechtelijke plicht tot nadeelcompensatie dan wel op grond van een bijzondere (wettelijke) regeling). Er is dan ook weinig ruimte voor het onverplicht verstrekken van tegemoetkomingen van de zijde van de Staat. Alléén in uitzonderingssituaties kan de Staat overwegen om toch onverplicht tegemoet te komen.

IVb. Contra-indicaties

Handreiking 7 - Contra-indicaties: algemeen

1. Bij het maken van de afweging of de Staat een gedupeerde of een groep gedupeerden onverplicht tegemoet zal komen, is het raadzaam om eerst na te gaan of er sprake is van één van de in de handreikingen 8 tot en met 14 bedoelde situaties, die ieder op zichzelf een reden kunnen vormen om niet onverplicht tot een tegemoetkoming over te gaan; dit zijn de contra-indicaties.

2. Indien geen van de contra-indicaties zich voordoet, betekent dit nadrukkelijk niet dat er daarom reden is om wél onverplicht tot een tegemoetkoming over te gaan.

Handreiking 8 - Ongeoorloofde staatssteun

Indien het verstrekken van de tegemoetkoming zou leiden tot ongeoorloofde staatssteun, levert dat een reden op om niet onverplicht tot een tegemoetkoming over te gaan.

Handreiking 9 - Aanwezigheid schadeveroorzaker

Indien er een schadeveroorzaker is aan te wijzen waarop gedupeerden de door hen geleden schade redelijkerwijs kunnen verhalen, levert dat een reden op om niet onverplicht tot een tegemoetkoming over te gaan.

Handreiking 10 - Redelijkerwijs verzekerbare schade

Indien de schade ten aanzien waarvan een tegemoetkoming wordt gevraagd redelijkerwijs verzekeraar is, levert dat een reden op om niet onverplicht tot een tegemoetkoming over te gaan.

Handreiking 11 - Vergoeding uit andere hoofde

Indien een gedupeerde uit anderen hoofde, bijvoorbeeld uit hoofde van een verzekering, een tegemoetkoming in zijn schade heeft verkregen of kan krijgen, levert dat een reden op om niet onverplicht tot een tegemoetkoming over te gaan.

Handreiking 12 - Verstrekken tegemoetkoming "hoort thuis" bij ander openbaar lichaam

Indien het verstrekken van een tegemoetkoming in de schade waarvoor om een tegemoetkoming wordt verzocht redelijkerwijs meer "thuishoort" bij (een orgaan van) een ander openbaar lichaam dan de Staat, levert dat voor de Staat een reden op om niet onverplicht tot een tegemoetkoming over te gaan.

Handreiking 13 - Uitlatingen wetgever

Indien uit een wet (in formele of materiële zin) of uit zijn totstandkomingsgeschiedenis is af te leiden dat de wetgever zich ertegen heeft uitgesproken om de schade, waarover het in casu gaat, te vergoeden, dan levert dat een reden op om niet onverplicht tot een tegemoetkoming over te gaan.

Handreiking 14 - Normaal maatschappelijk risico

Indien de schade waarvoor om een tegemoetkoming wordt verzocht onder het normaal maatschappelijk risico valt, levert dat een reden op om niet onverplicht tot een tegemoetkoming over te gaan.

IVc. Wegingsfactoren

Handreiking 15 - Wegingsfactoren: algemeen

1. Indien uit de handreikingen 8 tot en met 14 geen contra-indicatie voor het onverplicht verstrekken van een tegemoetkoming voortvloeit, dan kunnen de in de handreikingen 16 tot en met 21 genoemde wegingsfactoren behulpzaam zijn bij het maken van een afweging of er al dan niet aanleiding bestaat een gedupeerde of een groep gedupeerden onverplicht tegemoet te komen.
2. De wegingsfactoren moeten in onderling verband worden beschouwd.

Handreiking 16 - Aandeel Staat in het ontstaan van de gebeurtenis

Een wegingsfactor is het aandeel dat (een orgaan van) de Staat als zodanig heeft gehad in het ontstaan van de schadeveroorzakende gebeurtenis.

Handreiking 17 - Behoorlijkheid optreden Staat in het vervolg op de gebeurtenis

Een wegingsfactor is de behoorlijkheid van het optreden van de Staat in vervolg op de schadeveroorzakende gebeurtenis.

Handreiking 18 - Voorzienbaarheid van de schadeveroorzakende gebeurtenis

Een wegingsfactor is de voorzienbaarheid van de schadeveroorzakende gebeurtenis voor de gedupeerde(n).

Handreiking 19 - Schrijnendheid van de situatie

Een wegingsfactor is de schrijnendheid van de situatie, waarin de gedupeerde of de groep van gedupeerden terecht is gekomen ten gevolge van de schadeveroorzakende gebeurtenis.

Handreiking 20 - Maatschappelijke ontwrichting en maatschappelijke onrust

Een wegingsfactor is de mate van maatschappelijke ontwrichting ten gevolge van de schadeveroorzakende gebeurtenis, al dan niet in samenhang met de maatschappelijke onrust die deze tot gevolg heeft.

Handreiking 21 - Eigen rol gedupeerde

Een wegingsfactor is de eigen rol van de gedupeerde, zowel met betrekking tot het ontstaan van de door hem geleden schade als ten aanzien van de door hem getroffen maatregelen ter voorkoming en beperking van de schade.

IVd. Overig

Handreiking 22 - Precedentwerking

Bij het maken van een afweging om al dan niet een onverplichte tegemoetkoming te verstrekken is het raadzaam de mogelijke precedentwerking in ogenschouw te nemen.

Handreiking 23 - Rol van de media

Bij het maken van een afweging om al dan niet een onverplichte tegemoetkoming te verstrekken is het raadzaam zoveel mogelijk naar de omstandigheden van het geval te kijken en media-aandacht de afweging niet te laten bepalen of beïnvloeden.

Handreiking 24 - Alternatieven

Het ligt in de rede om, voordat daadwerkelijk onverplicht wordt overgegaan tot het verstrekken van een tegemoetkoming, éérst te bezien of er alternatieven

beschikbaar zijn waarmee mogelijk beter tegemoet kan worden gekomen aan de behoeften van de gedupeerde(n) en zo ja, deze alternatieven, al dan niet naast een tegemoetkoming, te benutten.

Handreiking 25 - Afweging/beslissing voorleggen aan overlegorgaan of ministerraad

1. Aan een onder auspiciën van het IOWJZ ressorterend interdepartementaal overlegorgaan kunnen specifieke kwesties worden voorgelegd waarin een afweging moet worden gemaakt of er aanleiding bestaat onverplicht een tegemoetkoming te verstrekken; dit kan met name relevant zijn wanneer precedentwerking reëel is of wanneer het gaat om een grote groep gedupeerden of om meerdere groepen gedupeerden (categorale gevallen).
2. Het verdient aanbeveling een voornemen om onverplicht over te gaan tot een tegemoetkoming voor te leggen aan de ministerraad, met name indien precedentwerking reëel is of sprake is van een grote groep gedupeerden of meerdere groepen gedupeerden aan wie tegemoet zou worden gekomen (categorale gevallen).

Handreiking 26 - Voorgenomen beslissing afstemmen met financiële gremia

Het is vanuit het oogpunt van financiële verantwoording raadzaam om een voornemen tot het onverplicht verstrekken van een tegemoetkoming af te stemmen met de betrokken financiële afdeling en zo nodig met de Inspectie Rijksfinanciën (IRF). In onderling overleg kan bekeken worden hoe de bedragen die gemoeid zijn met het verstrekken van die tegemoetkomingen (al dan niet op basis van een regeling), het best comptabel kunnen worden verantwoord.

V De manieren waarop een onverplichte tegemoetkoming kan worden vormgegeven

Va. Algemeen

Handreiking 27 - Vormgeven van een onverplichte tegemoetkoming

1. Indien de beslissing is genomen, of wanneer wordt overwogen, een gedupeerde of groep gedupeerden onverplicht een tegemoetkoming te verstrekken, kan op grond van de handreikingen 28 tot en met 35 worden nagegaan hoe die tegemoetkoming zou kunnen worden vormgegeven.
2. De handreikingen 28 en 29 hebben betrekking op situaties waarin op individuele basis een tegemoetkoming kan worden verstrekt zonder dat daarvoor een (wettelijke) regeling in het leven hoeft te worden geroepen.
3. De handreikingen 30 tot en met 35 hebben betrekking op situaties waarin het noodzakelijk of gewenst is een (wettelijke) regeling in het leven te roepen die als grondslag dient voor tegemoetkomingen op individuele basis.

Vb. Onverplicht een tegemoetkoming verstrekken zonder regeling

Handreiking 28 - Brief met de mededeling dat een tegemoetkoming wordt verstrekt

1. Een tegemoetkoming kan door (een orgaan van) de Staat worden neergelegd in een brief aan een gedupeerde waaruit volgt dat hem - om in de brief nader te benoemen redenen - onverplicht een tegemoetkoming wordt verstrekt.
2. In de brief als bedoeld in lid 1 kan desgewenst worden verwezen naar een (informele) beleidslijn (niet zijnde een beleidsregel als bedoeld in handreiking 31) die op dit punt reeds bestaat of in verband met deze tegemoetkoming in het leven wordt geroepen.

Handreiking 29 - Vaststellingsovereenkomst

Indien de Staat een tegemoetkoming wil verstrekken met het doel de onzekerheid of het geschil omtrent hetgeen tussen de Staat en een andere partij rechtens geldt te beëindigen of te voorkomen, kan die tegemoetkoming door de Staat worden neergelegd in een vaststellingsovereenkomst.

Vc. Onverplicht een tegemoetkoming verstrekken op basis van een regeling

Handreiking 30 - Wet in formele zin

Indien het wenselijk is een structurele basis te bieden voor tegemoetkomingen voor schade die zich in de toekomst kan voordoen, kan een wet in formele zin in aanmerking komen, waarin wordt neergelegd onder welke omstandigheden er voor een gedupeerde een aanspraak bestaat op een tegemoetkoming in die schade (zoals de WTS of de WSG).

Handreiking 31 - Beleidsregel

Wanneer een ad hoc-regeling noodzakelijk en/of gewenst is die binnen afzienbare tijd kan worden opgesteld, dan kan een beleidsregel worden opgesteld waarin de kaders uiteen worden gezet voor het verstrekken van de tegemoetkomingen (artikel 1:3, vierde lid, van de Awb).

Handreiking 32 - Ministeriële regeling (avv)

1. Wanneer er sprake is van een ramp als bedoeld in artikel 1 van de Wet veiligheidsregio's die van tenminste vergelijkbare orde is als een overstroming door zoet water of een aardbeving als bedoeld in artikel 1 van de WTS, dan kan de WTS bij koninklijk besluit van toepassing worden verklaard en kan een ministeriële regeling tot stand worden gebracht op basis waarvan tegemoetkomingen worden verstrekt.
2. Tegemoetkomingen kunnen in beginsel niet worden verstrekt op grond van een ministeriële regeling die wordt gebaseerd op een Kaderwet voor subsidies.

Handreiking 33 - Zelfstandige algemene maatregel van bestuur

Een zelfstandige algemene maatregel van bestuur kan in aanmerking komen wanneer een structurele basis, voor een beperkte periode van hooguit vier jaar, gewenst is voor het verstrekken van de tegemoetkomingen.

Handreiking 34 - Schaderegeling ter afwikkeling van civiele claims

Indien de Staat tegemoetkomingen wil verstrekken aan gedupeerden met het doel de onzekerheid of het geschil omtrent hetgeen tussen de Staat en de gedupeerden rechtens geldt te beëindigen of te voorkomen, kan een schaderegeling ter afwikkeling van civiele claims worden opgesteld naar aanleiding waarvan met individuele gedupeerden een vaststellingsovereenkomst kan worden gesloten waarin de tegemoetkoming wordt neergelegd.

Handreiking 35 - Bijdrage aan een fonds

Naast het verstrekken van tegemoetkomingen aan de hand van de in de handreikingen 30 tot en met 34 bedoelde regelingen, is een andere mogelijkheid voor de Staat om een geldbedrag ter beschikking te stellen aan een derde partij (bijvoorbeeld een stichting) die een regeling in het leven roept op basis waarvan deze derde partij tegemoetkomingen verstrekt.

Vd. Algemene aandachtspunten bij het opstellen van een regeling

Handreiking 36 - Aandachtspunten bij het opstellen van een regeling

1. Het verdient aanbeveling bij het opstellen van een regeling als bedoeld in paragraaf Vc in elk geval onderstaande aandachtspunten in ogenschouw te nemen:
 - a. de vormgeving van de tegemoetkoming : wordt de tegemoetkoming vormgegeven als een forfaitair bedrag of als een tegemoetkoming gerelateerd aan de omvang van de door een gedupeerde geleden schade?;
 - b. de omvang van de beschikbare middelen: zijn de middelen die ter beschikking staan voor het verstrekken van de tegemoetkomingen onbeperkt of is er een plafond?;
 - c. uitvoeringslasten: wat zijn de verwachte uitvoeringslasten van de regeling?;
 - d. toekenningscriteria: welke toekenningscriteria kunnen worden gehanteerd?;
 - e. kring van gerechtigden: hoe wordt de kring van gerechtigden gedefinieerd?
2. Overweeg om, vóór vaststelling van de regeling:
 - a. de regeling te (laten) toetsen op uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid;
 - b. na te (laten) gaan of de regeling belastingtechnisch en/of uitkeringstechnisch niet tot onbillijke resultaten leidt voor de kring van gerechtigden, bedoeld in het eerste lid.
3. Het is vanuit het oogpunt van financiële verantwoording raadzaam om in het kader van het opstellen van een regeling contact op te nemen met de betrokken financiële afdeling en zo nodig met de Inspectie Rijksfinanciën (IRF).

VI Uitwerking van een individuele beslissing om al dan niet tegemoet te komen

VIa. Algemeen

Handreiking 37 - Toepasselijke regels voor afhandeling verzoeken

1. De individuele toe- of afwijzing van een verzoek om een tegemoetkoming op basis van een wet in formele zin (handreiking 30), een beleidsregel (handreiking 31), een ministeriële regeling (avv) (handreiking 32) of een zelfstandige amvb (handreiking 33) is aan te merken als een appellabel besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb.
2. Het ligt in de rede ook iedere andere individuele toe- of afwijzing op een verzoek om een tegemoetkoming (handreiking 28) aan te merken als een appellabel besluit, tenzij:
 - a. er sprake is van een categorale afwijzing om de reden dat de Staat (cq. het betrokken onderdeel van de Staat) het niet tot zijn taak rekent een tegemoetkoming te verstrekken voor de schade waarvoor om een tegemoetkoming wordt verzocht door een of meer gedupeerde burgers en/of bedrijven; of
 - b. de toe- of afwijzing van de tegemoetkoming verband houdt met een civielrechtelijk aansprakelijkheidsvraagstuk (handreiking 29 en handreiking 34).

VIb. Inhoud brief toewijzende beslissing

Handreiking 38 - Motivering en inhoud toewijzende beslissing

1. Het verdient aanbeveling in het inhoudelijke gedeelte van een toewijzende beslissing op een verzoek om tegemoetkoming (handreiking 28) in elk geval aandacht te besteden aan de volgende aspecten:
 - a. een korte samenvatting of aanduiding van hetgeen verzoeker heeft aangevoerd en eventueel desgevraagd nader heeft toegelicht;
 - b. voor zover relevant, een kort overzicht van de genomen stappen ter beoordeling van (de achtergrond van) het verzoek;
 - c. een toelichting op de overwegingen die in samenspel tot toewijzing van het verzoek hebben geleid;
 - d. een toelichting op het feit dat er geen rechtsplicht bestaat tot het verstrekken van de tegemoetkoming en dat het dus gaat om een onverplichte tegemoetkoming.
2. Is er sprake van een verzoek om een tegemoetkoming dat is ingediend op grond van een regeling (handreikingen 30 tot en met 35) dan moet het verzoek om tegemoetkoming in de eerste plaats worden afgehandeld op de wijze als daarin voorzien.

VIc. Inhoud brief afwijzende beslissing

Handreiking 39 - Motivering en inhoud afwijzende beslissing

1. Het verdient aanbeveling in het inhoudelijke gedeelte van een afwijzende beslissing op een verzoek om tegemoetkoming (handreiking 28) in elk geval aandacht te besteden aan de volgende aspecten:
 - a. een korte samenvatting of aanduiding van hetgeen verzoeker heeft aangevoerd en eventueel desgevraagd nader heeft toegelicht;
 - b. voor zover relevant, een kort overzicht van de genomen stappen ter beoordeling van (de achtergrond van) het verzoek;
 - c. een toelichting op de overwegingen die in samenspel tot de afwijzing van het verzoek hebben geleid, in het kader waarvan kan worden aangegeven dat er geen rechtsplicht bestaat tot het verstrekken van een tegemoetkoming;
 - d. een toelichting waarin wordt uitgelegd waarom hetgeen verzoeker heeft aangevoerd niet tot een andersluidende beslissing heeft geleid.
2. Is er sprake van een verzoek om een tegemoetkoming dat is ingediend op grond van een regeling (handreikingen 30 tot en met 35) dan moet het verzoek om tegemoetkoming in de eerste plaats worden afgehandeld op de wijze als daarin voorzien.

Handreiking 40 - Hoe de Staat in niet-financiële zin tegemoetkomt

Het verdient aanbeveling in een afwijzende beslissing op een verzoek om financiële tegemoetkoming, voor zover van toepassing, aan te geven op welke wijze(n) verzoeker anders dan in financiële zin tegemoet wordt gekomen.

Handreiking 41 - Andere maatregelen

Het verdient aanbeveling in een afwijzende beslissing op een verzoek om tegemoetkoming, voor zover van toepassing, aan te geven welke maatregelen op het bewuste beleidsterrein zijn of zullen worden getroffen om toekomstige schade zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken.

Handreiking 42 - Wat verzoeker verder kan ondernemen

Het verdient aanbeveling om in een afwijzende beslissing op een verzoek om tegemoetkoming, voor zover van toepassing, gepast of aan de orde:

- a. aan te geven op welke wijze verzoeker zijn schade eventueel wel zou kunnen verhalen;
- b. verzoeker te wijzen op hulpinstanties.

VIII Verantwoording

Voor de totstandbrenging van deze handreikingen is door het Interdepartementaal Hoofdenoverleg Juridische Zaken (IHJZ) de werkgroep Onverplicht tegemoetkomen in het leven groepen.

Vanaf april 2013 tot en met maart 2014 is de werkgroep maandelijks bijeengekomen om de opzet en de uitwerking van de handreikingen tot stand te brengen. Daarnaast zijn er - ten behoeve van de totstandbrenging van de handreikingen - twee expertmeetings georganiseerd. De eerste expertmeeting is georganiseerd door het Ministerie van Veiligheid en Justitie en heeft plaatsgevonden op 7 juni 2013. Deze expertmeeting had tot doel te inventariseren welke soorten incidenten zich kunnen voordoen waarbij een roep ontstaat om een 'tegemoetkoming' door de Staat ontstaat en de (eerste) reactie naar aanleiding van een dergelijke gebeurtenis. Centraal stond de politiek-bestuurlijke dimensie van onverplicht tegemoetkomen. De tweede expertmeeting heeft plaatsgevonden op 30 oktober 2013 in Leiden. Bij deze expertmeeting stonden de juridische aspecten van onverplicht tegemoetkomen centraal.

Om de kwaliteit en de bruikbaarheid van de handreikingen te vergroten is een versie van de handreikingen ter becommentariëring voorgelegd aan de experts die aanwezig zijn geweest bij de expertmeeting van 7 juni 2013. Een versie van handreikingen is daarnaast voorgelegd aan de voormalig substituut Ombudsman, het IHJZ, het IOWJZ en informeel aan de ADR en de Algemene rekenkamer. De suggesties en opmerkingen van de verschillende experts, het IHJZ, het IOWJZ, de ADR en de Algemene rekenkamer zijn zoveel als mogelijk meegenomen in de handreikingen.

De handreikingen zijn op 8 mei 2014 vastgesteld door de directeuren WJZ en vervolgens gepresenteerd tijdens het SG-overleg op 27 augustus 2014. Tijdens dit SG-overleg is besloten dat binnen alle ministeries ruim bekendheid aan de handreikingen met betrekking tot onverplicht tegemoetkomen zal worden gegeven en dat het komende jaar ook wordt gehandeld volgens de daarin opgenomen lijnen. Na afloop van dat jaar zal het gebruik worden geëvalueerd en zal het SG-overleg beslissen over eventuele aanpassingen, over eventuele voorlegging aan de Ministerraad en over eventuele formalisering en/of actieve openbaarmaking van de handreikingen.

Deel II

Toelichting op de handreikingen

Toelichting handreiking 1 - Doel van de handreikingen

1. De handreikingen richten zich in de eerste plaats op situaties waarin een roep uit de samenleving ontstaat om een financiële tegemoetkoming van de zijde van de Staat, terwijl er voor de Staat geen rechtsplicht bestaat om de schade te vergoeden of (nog) niet vaststaat dat er voor de Staat een rechtsplicht bestaat om de schade te vergoeden.

De handreikingen zien dus op:

- situaties waarin geen sprake is van aansprakelijkheid van de zijde van de Staat; geen civielrechtelijke aansprakelijkheid (artikel 6:162 van het BW) en ook geen bestuursrechtelijke plicht tot betaling van nadeelcompensatie (bijvoorbeeld op grond van artikel 1 van het Eerste Protocol (EP) EVRM, artikel 14 van de Grondwet, artikel 3:4, tweede lid, van de Awb, het beginsel 'égalité devant les charges publiques' of in de toekomst artikel 4:126 van de Awb (nog niet in werking getreden ten tijde van afronding van deze handreikingen)); of
- situaties waarin in rechte (nog) niet vaststaat of er een rechtsplicht bestaat om schade te vergoeden; bijvoorbeeld situaties waarin er weliswaar sprake is van enig aanknopingspunt voor aansprakelijkheid van de Staat, maar in het individuele geval niet vaststaat dat wordt voldaan aan de formele vereisten van onrechtmatige daad (bijvoorbeeld onrechtmatig handelen, causaal verband); én
- situaties waarin er daarnaast geen sprake is van een bijzondere (wettelijke) regeling op grond waarvan de Staat verplicht is tegemoet te komen, zoals bijvoorbeeld de Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen (WTS) en de Wet schadefonds geweldsmisdrijven (WSG).

In de hiervoor bedoelde situaties zal de Staat een afweging willen maken of de feiten en omstandigheden aanleiding geven om een gedupeerde of een bepaalde groep gedupeerden onverplicht financieel tegemoet te komen. Met onverplicht tegemoetkomen moet grote terughoudendheid worden betracht. Uitgangspunt is dat een ieder zijn eigen schade draagt. Er bestaat dan ook in beginsel geen aanleiding voor een tegemoetkoming van rijkswege wanneer er voor de Staat geen rechtsplicht bestaat om schade te vergoeden of (nog) niet vaststaat dat er voor de Staat een rechtsplicht bestaat om schade te vergoeden. Alléén in uitzonderingssituaties kan de Staat overwegen om toch onverplicht tegemoet te komen.

2. Daarnaast hebben de handreikingen tot doel handvatten te bieden voor de eerste reactie van de bewindspersoon naar aanleiding van een schadeveroorzakende gebeurtenis.

Toelichting handreiking 2 - Adressaten handreikingen

De handreikingen zijn in eerste instantie geschreven voor de rijksoverheid. Het staat andere overheden vanzelfsprekend vrij om gebruik te maken van de handreikingen.

Bedacht moet worden dat in de handreikingen weliswaar gesproken wordt over “de Staat”, maar dat publiekrechtelijke rechtshandelingen worden uitgeoefend door bestuursorganen in de zin van artikel 1:1 van de Awb. De entiteit die een besluit neemt omtrent de toe- of afwijzing van een tegemoetkoming is op rijksniveau dus niet de Staat, maar een minister of een ander bestuursorgaan op rijksniveau. De vermogensrechtelijke gevolgen van een dergelijke besluit komen wel ten laste van de Staat.

Privaatrechtelijke rechtshandelingen worden, voor zover in deze context relevant, verricht door rechtspersonen. De Staat ontleent haar rechtspersoonlijkheid aan artikel 2:1 van het BW. Dit betekent dat wanneer de toewijzing van een tegemoetkoming wordt vastgelegd in een vaststellingsovereenkomst het de Staat is die partij is bij die vaststellingsovereenkomst.

Toelichting handreiking 3 - Karakter handreikingen

1. De reactie op een roep om een tegemoetkoming van de zijde van de Staat vereist veelal maatwerk. Standaardoplossingen zijn niet te geven. De handreikingen hebben dan ook geen bindend karakter en bieden ruimte voor een op specifieke gevallen toegespitste wijze van afhandeling van verzoeken om een tegemoetkoming van de zijde van de Staat.
2. De handreikingen zijn nadrukkelijk geen beleidsregels. De handreikingen zijn puur voor intern gebruik opgesteld. De handreikingen hebben direct noch indirect bindende werking.

Toelichting handreiking 4 - Afstemmen woordvoeringslijn voor een eerste reactie

Het verzoek om een woordvoeringslijn op te stellen voor een eerste reactie naar aanleiding van een schadeveroorzakende gebeurtenis kan op verschillende plaatsen in de organisatie binnenkomen. Waar het verzoek ook binnenkomt: het is aan te raden dat de voorlichtingsafdeling, de betrokken beleidsafdeling en de betrokken juridische afdeling in onderling overleg een woordvoeringslijn opstellen, waaraan iedere afdeling vanuit de eigen expertise een bijdrage kan leveren.

Toelichting handreiking 5 - Woordvoeringslijn voor een eerste reactie

1. In een woordvoeringslijn voor een eerste reactie kan over een eventuele financiële tegemoetkoming beter niet worden gespeculeerd, tenzij er overduidelijk sprake is van juridische gehoudenheid voor de Staat om de ontstane schade te vergoeden. Wel kan worden aangegeven welke bestaande kaders er zijn - bijvoorbeeld de WTS - maar daarbij kan alleen worden aangegeven dat bekeken zal

worden in hoeverre er reden is voor toepassing daarvan. Aan de hand van de contra-indicaties (handreikingen 8 tot en met 14) en de wegingsfactoren (handreikingen 16 tot en met 21) kan vervolgens een afweging worden gemaakt die leidt tot een beslissing over het wel of niet verstrekken van een onverplichte tegemoetkoming.

2. Uit communicatief oogpunt is het wenselijk dat juist in een acute situatie snel gereageerd wordt, ook al kan in die situatie niet meer geboden worden dan het tonen van medeleven met eventuele slachtoffers, het aangeven dat de ernst van de situatie wordt onderkend en dat er alles aan gedaan wordt om de noodzakelijk hulp te verlenen. Daarbij is een belangrijke les uit de crisisbeheersing dat het heel goed mogelijk is dat een ramp of ongeval het best lokaal te bestrijden is en opschaling daarvan naar regionaal of nationaal niveau niet noodzakelijk of effectief is, maar dat het voorlichtingsaspect veel sneller moet worden opgeschaald. Als gevolg van mediabelangstelling kan vrijwel elke situatie op nationaal niveau acuut worden. Ook kan worden aangegeven dat onderzocht zal worden hoe iets dergelijks heeft kunnen gebeuren. Dergelijk onderzoek vindt in dat soort situaties in feite standaard plaats.

3. Een reactie in een minder acute situatie kan het best procedureel van aard zijn: we zullen bekijken (eventueel: advies vragen of daartoe een commissie instellen die snel rapporteert) of er reden is voor de Staat in dit geval een tegemoetkoming te verstrekken.

Toelichting handreiking 6 - Terughoudendheid betrachten bij tegemoetkomen

Met het onverplicht voorzien in een tegemoetkoming moet terughoudendheid worden betracht. De Staat kan alléén in uitzonderingssituaties overwegen om toch tegemoet te komen in de schade. Hierbij is ook van belang dat het gaat om een tegemoetkoming uit algemene middelen, de belastingbetaler betaalt er uiteindelijk aan mee.

Dit is in lijn met het kabinetsstandpunt over het rapport "Solidariteit met beleid" van de Commissie tegemoetkomingen bij rampen en calamiteiten (CTRC) (zie *Kamerstukken II 2005/2006, 29 668, nr. 11*). Het uitgangspunt van dat kabinetsstandpunt is dat de overheid zich terughoudender zal opstellen op terreinen waar de samenleving in staat moet worden geacht om zelfregulerend op te treden. Opgemerkt wordt dat burgers en bedrijven zoveel mogelijk zelf hun verantwoordelijkheid moeten nemen om de financiële gevolgen van een ramp of calamiteit te kunnen dragen. Bij schade moet eerst de aansprakelijke partij worden aangesproken en wanneer er geen aansprakelijke partij is aan te wijzen (bijvoorbeeld bij natuurrampen) of wanneer deze partij geen verhaal biedt, zullen gedupeerden hun eigen schade moeten dragen. Het is dan van belang dat zij zich goed hebben verzekerd. In het kabinetsstandpunt is aangegeven dat het kabinet een actief voorlichtingsbeleid zal voeren om de samenleving bewust te maken van

de risico's die zij loopt en om te bevorderen dat verzekerbare schade ook daadwerkelijk wordt verzekerd. Tevens is aangegeven dat het kabinet de samenleving er op zal wijzen dat het welbewust niet verzekeren van risico's, consequenties zal hebben voor eventuele tegemoetkomingen van overheidswege.

Toelichting handreiking 7 - Contra-indicaties

1. De handreikingen 8 tot en met 14 hebben betrekking op situaties die ieder op zichzelf een reden kunnen vormen voor de Staat om niet onverplicht tot een tegemoetkoming over te gaan.

Of een van deze contra-indicaties zich voordoet wordt uiteraard pas relevant als de Staat van mening is dat er geen rechtsplicht bestaat om de als gevolg van een (ernstig) voorval geleden schade te vergoeden of in rechte (nog) niet vaststaat dat er voor de Staat een rechtsplicht bestaat om de schade te vergoeden. Zie in dit verband de toelichting op handreiking 1.

De in de handreikingen 8 tot en met 14 benoemde contra-indicaties zijn niet limitatief. Denkbaar is dat zich gevallen voordoen waarin een niet benoemde contra-indicatie een reden vormt om niet onverplicht tot een tegemoetkoming over te gaan.

Wanneer er sprake is van een (ernstig) voorval met gedupeerden die in verschillende groepen zijn in te delen, dan zal per groep bekeken kunnen worden of een van de situaties van de handreikingen 8 tot en met 14 zich voordoet.

2. Wanneer geen van de contra-indicaties zich voordoet betekent dit uiteraard niet dat er *dús* reden is om onverplicht over te gaan tot het verstrekken van een tegemoetkoming. Het is niet de bedoeling dat de contra-indicaties worden omgedraaid en gaan fungeren als 'pro-indicaties'.

Toelichting handreiking 8 - Ongeoorloofde staatssteun

Deze handreiking heeft betrekking op tegemoetkomingen aan ondernemingen. Het begrip 'onderneming' moet in dit verband ruim worden uitgelegd. Zo kan onder omstandigheden ook een stichting kwalificeren als onderneming in de zin van het Europees recht. Het verbod op staatssteun is neergelegd in artikel 107, eerste lid, EU-Werkingsverdrag. Op basis van primair en secundair EU-recht is sprake van staatssteun als de maatregel voldoet aan alle vijf navolgende criteria:

1. de maatregel wordt bekostigd met overheidsmiddelen;
2. de maatregel behelst de toekenning van een op geld waardeerbaar voordeel (begunstiging);
3. de maatregel komt ten goede aan bepaalde ondernemingen (selectiviteit);
4. de maatregel vervalst de mededinging;
5. de maatregel heeft een (negatieve) invloed op de handel tussen lidstaten (grensoverschrijdend effect).

Om te beoordelen of bepaalde maatregelen kwalificeren als staatssteun is niet de vorm, maar zijn de praktische omstandigheden of gevolgen van belang. Maatregelen die op papier niet onder het steunbegrip lijken te vallen, blijken in de praktijk soms toch staatssteun te zijn. Steeds zal moeten worden nagegaan of, wanneer er tegemoetgekomen zou worden, sprake is van handelen in overeenstemming met de staatssteunregels. Een maatregel kan bijvoorbeeld geen staatssteun zijn als het niet voldoet aan één van de elementen van de definitie, bij voorbeeld omdat er geen sprake is van een 'voordeel' (ad. 2 hierboven). Een nuttige handreiking hierbij is de door de ICER opgestelde [Handreiking nadeelcompensatie en staatssteun](#).

Als de maatregel kwalificeert als staatssteun en de steunmaatregel valt ook niet onder een vrijstelling (zoals de *de minimis*verordening), moet de Staat de steunmaatregel ter goedkeuring aanmelden bij de Europese Commissie, de zogenaamde notificatieplicht. Niet alle staatssteun is verboden. Er kan ook sprake zijn van een geoorloofde vorm van staatssteun. De Europese Commissie kan besluiten dat de steunmaatregel als verenigbaar met de interne markt kan worden beschouwd (artikel 107, derde lid, VWEU), omdat hij beantwoordt aan een van de in het VWEU of in de secundaire wetgeving vastgestelde uitzonderingen. Staatssteun mag in dat geval worden verleend, maar niet eerder dan nadat de Europese Commissie goedkeuring heeft verleend; dit is de zogenaamde *standstill*-verplichting.

Toelichting handreiking 9 - Aanwezigheid schadeveroorzaker

Een uitgangspunt van ons aansprakelijkheidsrecht is dat schade moet worden vergoed door degene die de schade heeft veroorzaakt (en die de eventuele voordelen van de schadeveroorzakende gebeurtenis heeft genoten). Dit uitgangspunt wordt ondergraven als de Staat onverplicht tegemoet komt, terwijl er een andere schadeveroorzaker aan te wijzen is.

Het gaat in handreiking 9 om schade die "redelijkerwijs" te verhalen is op de schadeveroorzaker. Met "redelijkerwijs" wordt bedoeld dat er een redelijke kans moet zijn dat de schade daadwerkelijk kan worden verhaald op de schadeveroorzaker. Dit is bijvoorbeeld niet aan de orde als de schadeveroorzaker failliet is gegaan, onvindbaar is, of als de schade onverhaalbaar is vanwege tekortschietende solvabiliteit van de schadeveroorzaker (geen of beperkte dekking op grond van de aansprakelijkheidsverzekering en/of beperkte eigen middelen). Zie in dit verband ook [het WRR-rapport "Evenwichtskunst" van november 2011](#) (p. 58-60) waarin wordt gewezen op de problemen met de verhaalbaarheid van de schade bij de vuurwerkkramp in Enschede (SE Fireworks) (2000), de legionella-uitbraak in Bovenkarspel (standhouders) (1999), de Nieuwjaarsbrand in Volendam (caféhouder) (2001) en de brand in Moerdijk (Chemie-Pack) (2011).

Toelichting handreiking 10 - Redelijkerwijs verzekerbare schade

Wanneer de schade waarin tegemoetkoming wordt gevraagd "redelijkerwijs" verzekeraar is, levert dat een reden op om niet onverplicht over te gaan tot een

tegemoetkoming. Van “redelijkerwijs” verzekeraar wordt gesproken indien het risico in het algemeen niet van dekking wordt uitgesloten in polissen van schadeverzekeringen, dan wel het risico verzekeraar is zonder dat zeer beperkende voorwaarden gelden en/of zonder dat er zeer hoge kosten tegenover staan (zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 1995/1996, 25 159, nr. 3).

Toelichting handreiking 11 - Vergoeding uit andere hoofde

Als duidelijk is dat een gedupeerde zijn schade vergoed heeft gekregen of kan krijgen uit andere hoofde, bijvoorbeeld krachtens zijn of haar verzekering (bijvoorbeeld een brand-, ziektekosten-, en/of inboedelverzekering) of algemene voorzieningen, is de geleden schade al ‘gedekt’ en levert dat een reden op om niet onverplicht over te gaan tot een tegemoetkoming.

Toelichting handreiking 12 - Verstrekken tegemoetkoming “hoort thuis” bij ander openbaar lichaam

Als het verstrekken van een tegemoetkoming in de schade redelijkerwijs meer “thuishoort” bij (een orgaan van) een ander openbaar lichaam dan de Staat (bijvoorbeeld een gemeente, een provincie of een waterschap), levert dat een reden op om niet onverplicht in een tegemoetkoming te voorzien. In het geval verzoeker naar aanleiding van zijn verzoek om een tegemoetkoming wordt doorverwezen naar (een orgaan van) een ander openbaar lichaam ligt het wel voor de hand eerst contact op te nemen met het (orgaan van) het openbaar lichaam waarnaar verzoeker wordt doorverwezen. Uiteraard kan aan verzoeker niet de toezegging worden gedaan aan verzoeker dat (het orgaan van) dat openbaar lichaam (wel) over zal gaan tot het verstrekken van een tegemoetkoming.

Toelichting handreiking 13 - Uitlatingen wetgever

Handreiking 13 betreft situaties waarin uit een wet (in formele of materiële zin) of uit zijn totstandkomingsgeschiedenis is af te leiden dat de wetgever zich ertegen heeft uitgesproken om de schade, waarover het in casu gaat, te vergoeden. Is hier sprake van dan levert dat een reden op om niet onverplicht over te gaan tot een tegemoetkoming.

Een voorbeeld in dit verband is artikel 118a, eerste lid, onder c, van het Algemeen militair ambtenarenreglement. In dit artikel is bepaald dat in geval van overlijden van een militair een uitkering wordt verstrekt aan zijn ouders, broers, zusters of kinderen waarvoor geen aanspraak op kinderbijslag bestaat, indien de militair naar het oordeel van het hoofd defensieonderdeel grotendeels bijdroeg in de noodzakelijke kosten van hun levensonderhoud. Uitkering aan de ouders, broers, zusters of kinderen is dus niet aan de orde als de militair naar het oordeel van het hoofd defensieonderdeel niet grotendeels bijdroeg in de noodzakelijke kosten van hun levensonderhoud. Indien door de ouders van een overleden militair, die niet grotendeels bijdroeg in de noodzakelijke kosten van hun levensonderhoud, toch om een uitkering wordt gevraagd op grond van het Algemeen militair

ambtenarenreglement, ligt het niet in de rede om - onverplicht - tot uitkering over te gaan. Het reglement geeft een duidelijke indicatie om tot afwijzing over te gaan.

Een ander voorbeeld is artikel 3, tweede lid, van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven. In dit artikel heeft de wetgever vastgelegd welke personen als nabestaanden kunnen worden aangemerkt en om die reden voor een tegemoetkoming in aanmerking kunnen komen. De limitatieve opsomming van artikel 3, tweede lid, van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven maakt dat het niet in de rede ligt om, wanneer een nabestaande om een tegemoetkoming verzoekt die niet als een persoon bedoeld in artikel 3, tweede lid, van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven is aan te merken, deze nabestaande toch een tegemoetkoming te verstrekken. Ook in die situatie geeft de wet de Staat een duidelijke indicatie het verzoek af te wijzen.

Toelichting handreiking 14 - Normaal maatschappelijk risico

Rol NMR bij verplichte nadeelcompensatie: Het normale maatschappelijk risico (NMR) is een notie die ontwikkeld is in het nadeelcompensatierecht. Het is een belangrijke voorwaarde voor de vestiging van een aanspraak op nadeelcompensatie. Deze notie is vastgesteld in - het nog niet in werking getreden - artikel 4:126 van de Awb. Deze voorwaarde houdt, kort gezegd, in dat niet elk nadeel dat een burger door een overheidsmaatregel lijdt vergoed hoeft te worden. De ratio hiervan is dat burgers niet mogen verwachten dat overheidsmaatregelen in geen enkel geval negatief voor hen zullen uitpakken. Een compensatieplicht van overheidswege is pas aan de orde als het nadeel van een - in het algemeen belang getroffen - maatregel onevenredig zwaar drukt op een burger of een beperkte groep burgers in vergelijking met anderen en dat nadeel voor die burger of groep burgers uitgaat boven het normale maatschappelijk risico. Of een nadeel dat een burger lijdt buiten het normale maatschappelijk risico valt, moet worden beantwoord aan de hand van alle feiten en omstandigheden van het geval. Relevante gezichtspunten hierbij zijn de voorzienbaarheid van het nadeel, de aard van maatregel, de mate waarin de benadeelde het risico in zijn gedrag kon verdisconteren, de aard van de schadeoorzaak en de aard en omvang van de schade.

NMR bij onverplichte tegemoetkoming: Hoewel het normale maatschappelijk risico dus een notie is die nauw samenhangt met het leerstuk van verplichte nadeelcompensatie, kan het ook bij het maken van een afweging of er al dan niet aanleiding bestaat onverplicht over te gaan tot een tegemoetkoming een relevant gezichtspunt zijn. Hierbij is het niet de bedoeling dat de beoordeling van het normale maatschappelijk risico in deze context dezelfde juridisch specifieke betekenis krijgt als in het nadeelcompensatierecht. Immers, deze handreikingen gaan nu juist over situaties waarin er geen sprake is juridische gehoudenheid van de Staat (uit rechtmatige of onrechtmatige daad) om schade te vergoeden. Echter, de ratio die aan de notie van het normale maatschappelijk risico ten grondslag ligt - te weten dat bepaalde risico's inherent zijn aan het (maatschappelijk) leven en

daarmee “normaal”, zodat de nadelen die uit dergelijke risico’s voortvloeien niet voor vergoeding van overheidswege in aanmerking komen - kan ook bij afwegingen op het gebied van onverplicht tegemoetkomen een relevant inzicht zijn. Het normale maatschappelijk risico heeft raakvlakken met andere in de handreikingen genoemde contra-indicaties en wegingsfactoren, zoals de verzekerbaarheid van de schade (handreiking 10), de voorzienbaarheid van de schadeveroorzakende gebeurtenis (handreiking 18) en de eigen rol van de gedupeerde (handreiking 21).

Relatie NMR tussen verplichte nadeelcompensatie en onverplichte tegemoetkoming:

Indien aan alle voorwaarden - waaronder de eis dat de schade buiten het normale maatschappelijk risico valt - voor toekenning van verplichte nadeelcompensatie is voldaan, wordt aan onverplicht tegemoetkomen niet toegekomen. Er is dan immers sprake van verplichte nadeelcompensatie. Indien op grond van de Awb is vastgesteld dat er geen rechtsplicht tot het vergoeden van nadeelcompensatie bestaat, omdat de schade niet uitgaat boven het normale maatschappelijke risico, zal in het kader van de afweging of al dan niet aanleiding is om onverplicht in een tegemoetkoming te voorzien niet geoordeeld mogen worden dat de schade wel uitgaat boven het normale maatschappelijke risico. Immers, daarmee zou deze essentiële juridische voorwaarde voor verplichte nadeelcompensatie op onacceptabele wijze worden uitgehold. Indien om andere redenen dan het normale maatschappelijke risico (reeds) is vastgesteld dat geen aanspraak op nadeelcompensatie bestaat – bijvoorbeeld omdat de schade niet is veroorzaakt in de rechtmatige uitoefening van een publiekrechtelijke bevoegdheid of –taak of omdat de schade de benadeelde niet onevenredig zwaar treft in vergelijking met anderen -, kan het normale maatschappelijke risico in het kader van afweging of onverplicht tegemoetkomen zou moeten worden wel een rol spelen.

Toelichting handreiking 15 - Wegingsfactoren

1. Er kan onderscheid gemaakt worden tussen de factoren waar de handreikingen 8 tot en met 14 op zien en de factoren uiteengezet in de handreikingen 16 tot en met 21. De factoren in de handreikingen 8 tot en met 14 leveren een contra-indicatie op voor het onverplicht verstrekken van een tegemoetkoming, terwijl de factoren uiteengezet in de handreikingen 16 tot en met 21 factoren zijn waaraan in de belangenafweging en besluitvorming een bepaalde waarde kan worden toegekend, al naar gelang de mate waarin de factor van toepassing is.

De in de handreikingen 16 tot en met 21 benoemde wegingsfactoren zijn niet limitatief. Denkbaar is dat zich gevallen voordoen waarin een niet benoemde wegingsfactor relevant is bij het maken van een afweging.

Wanneer er sprake is van een (ernstig) voorval met meerdere gedupeerden die in verschillende groepen zijn in te delen, dan kan per groep een afweging worden gemaakt met behulp van de wegingsfactoren.

2. De wegingsfactoren zijn factoren die in onderling verband moeten worden beschouwd.

Toelichting handreiking 16 - Aandeel Staat in het ontstaan van de gebeurtenis

Een relevante wegingsfactor kan het aandeel van de Staat zijn in het ontstaan van de gebeurtenis waardoor gedupeerden schade hebben geleden waarvoor een tegemoetkoming wordt gevraagd.

Het kan zijn dat de Staat geen enkel aandeel heeft in het ontstaan van de schadeveroorzakende gebeurtenis. Dit is het geval als de schadeveroorzakende gebeurtenis niet voorkomt uit of geen verband houdt met enig handelen van de Staat. De schade wordt veroorzaakt door een oorzaak van 'buitenaf' (bijvoorbeeld door een overstroming of door een ander natuurverschijnsel). Houdt de schadeveroorzakende gebeurtenis wel verband met het handelen van de Staat of komt de schadeveroorzakende gebeurtenis daaruit voort, dan kan gezegd worden dat de Staat - hoewel niet aansprakelijk - wel enig aandeel heeft in het ontstaan van de schadeveroorzakende gebeurtenis. Gedacht kan worden aan situaties waarin sprake is van enig aanknopingspunt voor aansprakelijkheid van de Staat, maar in het individuele geval niet vaststaat dat wordt voldaan aan de formele vereisten van de onrechtmatige daad, of situaties waarin sprake zou kunnen zijn van onrechtmatig handelen aan de zijde van de Staat, maar de vordering is verjaard.

Er kan ook sprake zijn van enig aandeel van de Staat, omdat de Staat verantwoordelijkheid heeft ten aanzien van het systeem waarbinnen de schade zich voordoet. Met "systeemverantwoordelijkheid" wordt in deze handreiking de verantwoordelijkheid van de Staat bedoeld voor het adequaat functioneren van systemen die beogen burgers te beschermen tegen optreden van schade aan leven en goederen. Het gaat hier niet om schade die door de Staat zelf veroorzaakt is, maar bijvoorbeeld door een derde of extreme weersomstandigheden, en waarbij het systeem dat de burgers/bedrijven had moeten beschermen tegen de opgetreden schade, de schade niet heeft kunnen voorkomen. Aansprakelijkheid van de Staat voor de schade wordt in een dergelijk geval niet snel aangenomen. De verantwoordelijkheid van de Staat voor het systeem waarbinnen de schade zich voordoet kan wel onderdeel vormen van de afweging om al of niet een onverplichte tegemoetkoming te verstrekken.

Toelichting handreiking 17 - Behoorlijkheid optreden Staat in vervolg op de gebeurtenis

Naast het aandeel van de Staat in het ontstaan van de schadeveroorzakende gebeurtenis, kan ook de behoorlijkheid waarmee de Staat heeft opgetreden in vervolg op een schadeveroorzakende gebeurtenis een relevante wegingsfactor zijn. De Staat moet niet alleen rechtmatig handelen ten opzichte van burgers. Van de Staat kan ook verlangd worden dat deze bij de uitvoering van zijn taken en

bevoegdheden behoorlijk omgaat met burgers en hun belangen. Bij rechtmatigheid gaat het om de zakelijke vraag of een rechtsverhouding of handeling in overeenstemming is met wet- en regelgeving. De behoorlijkheid geeft inhoud aan de wijze waarop de Staat en burgers met elkaar omgaan (de verstandhouding tussen de Staat en burgers).

De Nationale Ombudsman toetst het handelen van de Staat aan de behoorlijkheidsnormen die zijn neergelegd in [de behoorlijkheidswijzer van de Nationale ombudsman](#). De behoorlijkheidsnormen worden in de behoorlijkheidswijzer samengevat in vier kernwaarden: open en duidelijk, respectvol, betrokken en oplossingsgericht en eerlijk en betrouwbaar.

Toelichting handreiking 18 - Voorzienbaarheid van de schadeveroorzakende gebeurtenis

Daarnaast kan de voorzienbaarheid van de schadeveroorzakende gebeurtenis voor de gedupeerde(n) een relevante wegingsfactor zijn. Hoe meer voorzienbaar een schadeveroorzakende gebeurtenis is, hoe minder snel er reden zal zijn om onverplicht tot een tegemoetkoming over te gaan. Immers, een zorgvuldige burger of bedrijf kan en moet in het geval van een voorzienbare potentieel schadeveroorzakende gebeurtenis rekening houden met de mogelijkheid dat die gebeurtenis daadwerkelijk plaatsvindt en voorzieningen treffen om de schadelijke gevolgen te ondervangen of te mitigeren, bijvoorbeeld door materiële voorzieningen te treffen, zich te verzekeren of reserves aan te leggen. Het moet wel gaan om een zodanige mate van voorzienbaarheid dat in redelijkheid kan worden verwacht dat daarmee door burgers of bedrijven rekening wordt gehouden. Ook is van belang of maatregelen daadwerkelijk mogelijk zijn (bijvoorbeeld: de schade is verzekeraar) en in hoeverre redelijkerwijs van burgers en bedrijven kan worden gevergd dat de maatregelen worden getroffen (bijvoorbeeld: de maatregelen gaan gepaard met zeer hoge kosten, terwijl de kans dat de schade optreedt heel beperkt is). Zie in dit verband ook handreiking 21 met betrekking tot de eigen rol van de gedupeerde.

Toelichting handreiking 19 - Schrijnendheid van de situatie

Met schrijnendheid in handreiking 19 wordt de mate bedoeld waarin iemand volgens de algemeen heersende mening op bijzonder navrante wijze de dupe is geworden van een ongewenste situatie (bijvoorbeeld van wet- of regelgeving met onbedoelde of onvoorziene neveneffecten).

Een voorbeeld waarin schrijnendheid een rol heeft gespeeld bij het onverplicht toekennen van een tegemoetkoming is het geval van de zak- en kleedgelden van voogdijkinderen die uit huis geplaatst zijn en verbleven bij Stichting Zonnehuizen toen die stichting failliet ging. De zak- en kleedgelden stonden op een rekening van Stichting Zonnehuizen en zijn daardoor terechtgekomen in het faillissement. Praktisch betekende dit dat de kinderen niet meer bij hun geld konden en schuldeiser in het faillissement waren geworden. De staatssecretarissen van het

ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van het ministerie van Veiligheid en Justitie vonden dat de voogdijkinderen niet de dupe mochten worden van fouten of onzorgvuldigheden van anderen. Vanwege de schrijnendheid van dit geval stelden zij zich eenmalig garant voor de zak- en kleedgelden die deze kinderen toekwamen (zie de Kamerbrief van 20 maart 2012, *Kamerstukken II* 2011-2012, 31 839, nr. 190).

Toelichting handreiking 20 - Maatschappelijke ontwrichting en maatschappelijke onrust

Een andere relevante wegingsfactor kan de maatschappelijke ontwrichting die is ontstaan als gevolg van de schadeveroorzakende gebeurtenis (bijvoorbeeld schade door een overstroming of een ander (buitengewoon) natuurverschijnsel) zijn. Maatschappelijke ontwrichting kan ontstaan door een verstoring of uitval van de vitale infrastructuur. Onder vitale infrastructuur worden de producten, diensten en de onderliggende processen verstaan waar de mens niet zonder kan (bijvoorbeeld elektriciteit, drinkwater, gezondheid). Zie in dit verband bijvoorbeeld het [informatieblad "Vitale sectoren"](#) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Voorbeelden in dit verband zijn de Regeling tegemoetkoming schade bij extreem zware regenval 1998 (zie *Stcrt.* 1998, nr. 208) en de Regeling tegemoetkoming schade bij de tweede extreem zware regenval 1998 (zie *Stcrt.* 1998, nr. 244). Bij beide regelingen heeft de maatschappelijke ontwrichting die de regenval meebracht voor bepaalde groepen gedupeerden in een aantal gemeenten, een rol gespeeld bij het opstellen van de regelingen.

In het verlengde van de factor maatschappelijke ontwrichting ligt de factor maatschappelijke onrust die een schadeveroorzakende gebeurtenis met zich mee kan brengen. Onder maatschappelijke onrust wordt in deze handreiking de mate verstaan waarin een bepaald (ernstig) voorval een (negatieve) reactie oproept bij burgers, in de media of in de politiek.

Toelichting handreiking 21 – Eigen rol gedupeerde

De eigen rol van de gedupeerde kan ook een element vormen bij de afweging of er aanleiding is onverplicht in een tegemoetkoming te voorzien en de omvang daarvan. Onder die 'eigen rol' wordt in deze handreiking, in lijn met artikel 6:101, eerste lid, van het BW verstaan, de mate waarin de schade mede een gevolg is van een omstandigheid die aan gedupeerde(n) kan worden toegerekend. Daaronder valt ook de mate waarin een gedupeerde binnen redelijke grenzen gehouden was tot het nemen van maatregelen ter voorkoming en beperking van schade (schadebeperkingsplicht). Vragen rond eigen schuld zien onder meer op de situatie waarin er sprake is van onrechtmatig handelen. De vraag die dan speelt is in hoeverre de schadevergoedingsplicht van de veroorzaker moet worden verminderd. Dit laat uiteraard onverlet dat bij het maken van een afweging om al dan niet een

onverplichte tegemoetkoming te verstrekken de eigen rol van de gedupeerde met betrekking tot de door hem gelede schade en de door hem getroffen maatregelen ter voorkoming en beperking van schade een (groot) belang kan worden toegekend. De Staat is in die situatie immers niet gehouden om tegemoet te komen. Zie in dit verband ook handreiking 18 met betrekking tot de voorzienbaarheid van de schade.

Toelichting handreiking 22 - Precedentwerking

Precedentwerking is niet aangemerkt als contra-indicatie of als wegingsfactor in de strikte zin van het woord, omdat mogelijke precedentwerking geen zelfstandig dragende onderbouwing kan vormen van de beslissing om al dan niet over te gaan tot een onverplichte tegemoetkoming. De mogelijke precedentwerking is wel een aparte factor die, los van de contra-indicaties en wegingsfactoren, in ogenschouw moet worden genomen bij het maken van een afweging om al dan niet een onverplichte tegemoetkoming te verstrekken.

Met precedentwerking wordt bedoeld dat door de Staat een besluit wordt genomen ten aanzien van iets of iemand, en dat anderen zich bij latere soortgelijke gevallen daarop kunnen beroepen. Er bestaat in beginsel vrijheid om te onderscheiden tussen gevallen waarin wel en niet wordt tegemoetgekomen, maar dat onderscheid moet wel op objectieve zakelijke redenen berusten. Van de Staat wordt verlangd dat hij gelijke gevallen gelijk behandelt (gelijkheidsbeginsel). Een beroep op het gelijkheidsbeginsel kan afstuiten op het feit dat gevallen nooit exact gelijk zijn en de verschillen voldoende relevant zijn voor afwijkende besluitvorming. De Staat zal de verschillen echter wel voldoende moeten kunnen verklaren. Het is dus van belang om een inschatting te maken van de mogelijke vergelijkbare gevallen en bij de afweging het besluit te extrapoleren naar al die mogelijke gevallen. Is er reden om in vergelijkbare gevallen niet over te gaan tot tegemoetkoming (bijvoorbeeld om budgettaire redenen) dan bestaat aanleiding ook van het voorliggende geval af te zien dan wel zodanig in te richten dat daadwerkelijk sprake is van een uniek geval. Als de intentie bestaat om ook in voorzienbare vergelijkbare gevallen tegemoet te komen dan bestaat aanleiding om direct al het opstellen van een bredere regeling in de afweging te betrekken. In dit soort meer categorale gevallen zal dit al spoedig nopen tot een algemene regeling (bijvoorbeeld een beleidsregel), waarin de "doelgroep" wordt afgebakend en in de toelichting daarvoor een motivering wordt gegeven. Een ander aspect is hier de uitstraling die een tegemoetkoming meer in het algemeen kan hebben. Al te genereuze gebaren zullen burgers en bedrijven (bijvoorbeeld verzekeraars) immers niet stimuleren om de eigen verantwoordelijkheid te nemen om zelf voorzieningen te treffen om schade te voorkomen of te beperken.

Toelichting handreiking 23 - Rol van de media

In gevallen waarin de media geen of een kleine rol spelen, kan objectiever worden bekeken of zou moeten worden overgegaan tot het onverplicht verstrekken van een financiële tegemoetkoming. Wanneer er geen media-aandacht is kan de Staat, gelet

op zijn beslissingsvrijheid, een eigen afweging maken en de beslissing op basis van de argumenten onderbouwen, zonder druk van buitenaf. Voorkomen moet worden dat een beslissing om onverplicht over te gaan tot een tegemoetkoming zijn grondslag vindt in media-aandacht. Wanneer er geen rechtsplicht bestaat voor de Staat om te betalen en een weloverwogen beslissing is genomen om niet onverplicht over te gaan tot een tegemoetkoming dan is het geraden om, ondanks de druk van de media, niet terug te komen op de gemaakte beslissing.

Toelichting handreiking 24 - Alternatieven

Een tegemoetkoming kan de vorm aannemen van het betalen van een geldsom. Er zijn soms ook alternatieven denkbaar die beter aansluiten bij de wensen en behoeften van gedupeerden en die bovendien de roep om tegemoetkoming uit de samenleving kunnen ondervangen. Ook kan het zo zijn dat alternatieven kunnen worden ingezet - naast het verstrekken van een tegemoetkoming in de vorm van geld - als onderdeel van een maatregelenpakket dat door de Staat wordt getroffen naar aanleiding van een schadeveroorzakende gebeurtenis.

Zo bestaan er in Nederland bijvoorbeeld diverse regelingen op het terrein van de sociale zekerheid die voorzien in hulpverlening, bijstand en/of ondersteuning. De weg daar naartoe vinden is wellicht niet makkelijk. De Staat zou kunnen aanbieden daarbij de helpende hand te bieden, zodat men bij het juiste loket belandt. Dit zou kunnen door bijvoorbeeld een ingang te bieden bij de diverse uitvoeringsorganisaties of door contactpersonen aan te wijzen die de mogelijkheden voor de slachtoffers in kaart brengen (in plaats van dat de slachtoffers dat allemaal zelf moeten uitzoeken). Hetzelfde geldt voor het in contact brengen van slachtoffers met particuliere hulporganisaties (bijvoorbeeld het Fonds Slachtofferhulp of het Pieter van Vollenhoven Noodfonds) of met het bedrijfsleven.

Een ander alternatief is het bieden van steun in de vorm van het verlenen van subsidie. Gedacht kan worden aan het verlenen van subsidie aan een stichting die voorlichting geeft, (aanvullende) uitkeringen kan doen of optreedt als belangenbehartiger die zorgt voor informatie en voor contacten met lotgenoten (bijvoorbeeld de Stichting Slachtoffers Nieuwjaarsbrand Volendam).

Ook kan gedacht worden aan het verlenen van subsidie ten behoeve van een bepaalde sector. Een voorbeeld in dit verband is de 'Subsidieregeling nieuwe agrarische schadeverzekeringen 2003' (*Stcrt.* 2003, nr. 203). Op grond van deze subsidieregeling kan een verzekeraar een subsidie verkrijgen (in de vorm van een overheidsgarantie) voor het ontwikkelen en aanbieden van verzekeringen voor oogstschade als gevolg van overvloedige regenval tegen redelijke premies. Dergelijke schade was voorheen meestal uitgesloten van verzekeringsdekking of de premie was zo hoog dat een verzekering voor een doorsnee agrariër onbetaalbaar was. In de toelichting bij de regeling wordt benadrukt dat er als gevolg van onderhavige subsidieregeling en de daarmee gemoeide extra inspanning van de

overheid om tot een structurele oplossing te komen voor de oogstschade bij overvloedige regenval, geen aanleiding meer is voor ad hoc compensatieregelingen (zoals de Regeling Oogstschade 1998). Het risico is nu immers verzekeraar geworden. De eigen verantwoordelijkheid van de sector om zich te verzekeren is met die regeling verder versterkt.

Toelichting handreiking 25 - Afweging of voorgenomen beslissing voorleggen in overleggreemium en aan ministerraad

1. Het verdient aanbeveling om bij het maken van een afweging in categorale gevallen en in situaties waarin precedentwerking reëel is, gebruik te maken van de kennis en de ervaring van andere ministeries, door de afweging voor te leggen aan een onder auspiciën van het IOWJZ ressorterend interdepartementaal overleggreemium. Gedacht kan worden aan een bestaand interdepartementaal overleggreemium, zoals bijvoorbeeld het IHJZ. Een dergelijke praktijk kan ook bijdragen aan de consistentie van het handelen van de Staat en een bredere onderbouwing geven aan de uiteindelijke beslissing.
2. Het ligt voor de hand in de in lid 2 van deze handreiking bedoelde gevallen het voornemen om onverplicht tegemoet te komen aan de ministerraad voor te leggen, met het oog op de onderlinge afstemming en (potentieel) grote financiële effecten.

Toelichting handreiking 26 - Voorgenomen beslissing afstemmen met financiële gremia

Vanuit het perspectief van de comptabele rechtmatigheid is er in beginsel geen ruimte voor het onverplicht verstrekken van tegemoetkomingen, omdat deze een onverplicht karakter hebben. Dit betekent echter niet dat nooit onverplicht tegemoetkomingen kunnen worden verstrekt. Comptabele rechtmatigheid vormt immers niet het enige criterium om te bepalen of een betaling toelaatbaar is (geweest). Bij het maken van een afweging om al dan niet over te gaan tot het onverplicht verstrekken van een tegemoetkoming kunnen allerlei andere overwegingen een rol spelen. Die andere overwegingen worden niet meegenomen bij de toetsing van de comptabele rechtmatigheid, maar kunnen er wel naast worden geplaatst in de ministeriële verantwoording (bijvoorbeeld in de bedrijfsvoeringsparagrafen).

Gelet op het voorgaande is het dus raadzaam om een voornemen om over te gaan tot het onverplicht verstrekken van tegemoetkomingen af te stemmen met de betrokken financiële afdeling en zo nodig met de Inspectie Rijksfinanciën (IRF). In onderling overleg kan bekeken worden hoe de bedragen die gemoeid zijn met het onverplicht verstrekken van tegemoetkomingen (al dan niet op basis van een regeling), het best comptabel kunnen worden verantwoord.

Toelichting handreiking 27 – Vormgeven van een onverplichte tegemoetkoming

1. Indien in een concrete situatie wordt overwogen, of is besloten, om een gedupeerde of een groep gedupeerden onverplicht tegemoet te komen, rijst de vraag hoe deze tegemoetkoming zou kunnen worden vormgegeven. Voor het bepalen van de wijze van vormgeven van de tegemoetkoming is allereerst van belang of er sprake is van een situatie waarin het gewenst is of waarin de noodzaak bestaat om een (wettelijke) regeling te maken op grond waarvan de tegemoetkoming op individuele basis wordt verstrekt, of dat dit kan zonder dat daarvoor een regeling in het leven hoeft te worden geroepen.
2. In de situatie waarin sprake is van één of enkele – bij de Staat bekende – gedupeerde(n) ligt het voor de hand een tegemoetkoming op een laagdrempelige manier vorm te geven. Het ligt niet in de rede om in die situaties een (wettelijke) regeling te creëren op grond waarvan op individuele basis een tegemoetkoming wordt verstrekt. In de handreikingen 28 en 29 zijn manieren uitgewerkt waarop tegemoet kan worden gekomen op individuele basis, zonder dat voor die tegemoetkoming een (wettelijke) regeling in het leven hoeft te worden geroepen.
3. In de situatie waarin sprake is van een grote(re) groep gedupeerden dan kan het gewenst zijn, of kan de noodzaak bestaan, een regeling te maken waarin wordt vastgelegd wie, onder welke voorwaarden, aanspraak kan maken op een tegemoetkoming (zie in dit verband ook artikel 24, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving). De tegemoetkoming wordt in dat geval met inachtneming van de bepalingen in de regeling verstrekt. De wenselijkheid of de noodzaak van het maken van een (wettelijke) regeling kan bijvoorbeeld bestaan uit het willen verstrekken van een tegemoetkoming aan bij de Staat onbekende gedupeerden, het vooraf duidelijkheid willen bieden over de reikwijdte en modaliteiten van de beslissing en/of het willen bieden van duidelijkheid over publiekrechtelijke rechtsbescherming. In de handreikingen 30 tot en met 35 zijn regelingen uitgewerkt op grond waarvan tegemoetkomingen kunnen worden verstrekt. Een tegemoetkoming op basis van een regeling leidt uiteindelijk natuurlijk ook tot een toekenning (of afwijzing) in een individueel geval.

Toelichting handreiking 28 - Brief met de mededeling dat een tegemoetkoming wordt verstrekt

1. Als er geen sprake is van een geschil tussen de Staat en de gedupeerde en/of mogelijke aansprakelijkheid van de Staat, ligt het voor de hand om de tegemoetkoming eenzijdig vorm te geven door de individuele gedupeerde een brief te sturen waarin aan de individuele gedupeerde wordt meegedeeld dat – om nader te benoemen redenen – in deze specifieke situatie over wordt gegaan tot het verstrekken van een tegemoetkoming van een bepaald bedrag

2. Voorstelbaar is dat er in casu een (informele) beleidslijn in het leven wordt geroepen, of dat er al een (informele) beleidslijn bestaat die relevant is voor het verstrekken van de tegemoetkoming. In de brief als bedoeld in lid 1 kan desgewenst naar een dergelijke (informele) beleidslijn worden verwezen.

De beleidslijn moet worden onderscheiden van de beleidsregel (zie hiervoor handreiking 31). In de situatie waarin sprake is van een grote groep gedupeerden waaraan 'ad hoc' onverplicht tegemoetgekomen gaat worden, dan ligt het in de rede om een beleidsregel op te stellen (in plaats van een beleidslijn) die als basis dient voor het verstrekken van individuele tegemoetkomingen.

Aandachtspunten:

- Wanneer in een brief - al dan niet onder verwijzing naar een beleidslijn - wordt vastgelegd dat aan een gedupeerde een tegemoetkoming wordt verstrekt, krijgt de tegemoetkoming een verplichtend karakter. De brief levert voor de burger een aanspraak op een tegemoetkoming op;
- Zie over het karakter van deze brief verder de toelichting op handreiking 37.

Toelichting handreiking 29 - Vaststellingsovereenkomst

De vaststellingsovereenkomst kan uitkomst bieden in situaties waarin een aansprakelijkheidsvraag op de achtergrond speelt, terwijl (nog) niet vaststaat dat er voor de Staat een rechtsplicht bestaat om schadevergoeding te betalen. Dit zijn bijvoorbeeld de situaties waarin er wel enig aanknopingspunt is voor aansprakelijkheid van de Staat, maar in het individuele geval niet vaststaat dat wordt voldaan aan de formele vereisten van de onrechtmatige daad (bijvoorbeeld causaal verband, onrechtmatig handelen); of situaties waarin voldaan is aan de eisen van onrechtmatige daad, maar de vordering is verjaard.

Met een vaststellingsovereenkomst binden partijen zich, ter beëindiging of voorkoming van onzekerheid of geschil omtrent wat tussen hen rechtens geldt, jegens elkaar aan een vaststelling daarvan, bestemd om ook te gelden voor zover zij van de te voren bestaande rechtsverhouding mochten afwijken (artikel 7:900 van het BW). Een vaststellingsovereenkomst kan gesloten worden zowel bij bestaande als toekomstige onzekerheden of geschillen. Niet vereist is objectieve onzekerheid of gegronde vrees voor een geschil. Voor het sluiten van een vaststellingsovereenkomst is voldoende dat partijen onzeker zijn over de vraag of zij een geschil hebben, of dat zij dit voor de toekomst vrezen. De vaststellingsovereenkomst heeft een privaatrechtelijk karakter en geldt alleen tussen de partijen die de vaststellingsovereenkomst hebben ondertekend. De vaststellingsovereenkomst is een meerzijdige rechtshandeling (in tegenstelling tot de brief genoemd in handreiking 28) en dus geschikt voor situaties waarin zowel de Staat als een benadeelde over en weer rechten en plichten willen vastleggen, al dan niet tegen finale kwijting.

Aandachtspunten:

- Op de vaststellingsovereenkomst zijn de bepalingen van het BW van toepassing, meer specifiek artikel 7:900 van het BW e.v.;
- Zie verder de toelichting op handreiking 37.

Toelichting handreiking 30 - Wet in formele zin

De basis voor het verstrekken van een tegemoetkoming kan een wet in formele zin zijn. Voorbeelden van reeds bestaande wetten in formele zin die een aanspraak creëren op een tegemoetkoming voor een gedupeerde zijn bijvoorbeeld de WTS (artikel 4) en het WSG (artikel 3). Reden voor het opstellen van deze wettelijke regelingen als basis voor het verstrekken van onverplichte tegemoetkomingen was onder meer dat een structurele basis voor deze tegemoetkomingen gewenst was waarin aanspraken en procedures op hoofdlijnen werden vastgelegd. Met een tegemoetkomingsregeling op basis van een wet in formele zin wordt uitdrukkelijk niet een algemene regeling in de Awb, vergelijkbaar met de subsidietitel 4.2 van de Awb, bedoeld.

In de meeste situaties waarin een roep om tegemoetkoming ontstaat als gevolg van een bepaalde gebeurtenis zal een ad hoc-regeling gewenst zijn, zonder structureel karakter, die binnen korte tijd kan worden opgesteld. Een wet in formele zin zal in die situaties geen uitkomst bieden.

Toelichting handreiking 31 - Beleidsregel

Op grond van het legaliteitsbeginsel is voor negatief overheidsoptreden een specifieke wettelijke grondslag nodig voor positief of begunstigend overheidsoptreden is zo'n wettelijke grondslag op zich ook gewenst. Het creëren van een specifieke wettelijke grondslag voor positief of begunstigend overheidsoptreden is echter niet altijd mogelijk en nodig. Onder de omstandigheden dat sprake is van nood of spoed en de overheid wil positief of begunstigend optreden is een wettelijke grondslag geen absoluut vereiste (zie ook artikel 24, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving). Dit zou afbreuk doen aan de slagvaardigheid van het overheidsoptreden dat in die situaties gewenst is.

In situaties waarin binnen korte tijd een ad hoc regeling tot stand moet worden gebracht kan een beleidsregel in de zin van artikel 1:3, vierde lid, van de Awb de kaders bieden voor het verstrekken van een tegemoetkoming. De publiekrechtelijke grondslag daarvoor kan gevonden worden in de vrije bevoegdheid van de rijksoverheid om binnen de grenzen van de wet middelen ter beschikking te stellen ter behartiging van het algemeen belang (zie bijvoorbeeld ABRvS 30 november 1995, AB 1996/136 ten aanzien van de Stichting Silicose Oud-Mijnwerkers en Rechtbank Roermond 14 november 2000, ECLI:NL:RBROE:2000:AA9227 ten aanzien van de Regeling Oogstschade 1998).

Voorbeelden van situaties waarin een beleidsregel de basis heeft gevormd voor het doen van tegemoetkomingen als bedoeld in deze handreiking zijn de Regeling Oogstschade 1998 (zie *Stcrt.* 1998, nr. 244) en de Tijdelijke regeling uitkeringen seksueel misbruik minderjarigen in instellingen en pleeggezinnen (zie *Stcrt.* 2013, nr. 20303).

Aandachtspunten:

- Bij het opstellen van een beleidsregel moet acht worden geslagen op de Aanwijzingen voor de regelgeving (zie *Stcrt.* 1992, 230), voor zover de aard van de beleidsregel zich daar niet tegen verzet (zie Aanwijzing 1-3);
- Wanneer in een beleidsregel wordt vastgelegd aan wie, onder welke voorwaarden, een tegemoetkoming wordt verstrekt, krijgt de tegemoetkoming voor diegenen die voldoen aan de voorwaarden een verplichtend karakter; omdat de Staat zich aan de eigen beleidsregel moet houden creëert de beleidsregel feitelijk ook een aanspraak op een tegemoetkoming;
- Uit oogpunt van precedentwerking is het van belang de uniciteit van de situatie of de groep gedupeerden waarvoor de beleidsregel gaat gelden uiteen te zetten in de toelichting;
- Bij het opstellen van een beleidsregel moet acht worden geslagen op de staatssteunregels;
- Zie verder de toelichting op handreiking 37.

Toelichting handreiking 32 - Ministeriële regeling (avv)

1. In situaties waarin sprake is van een ramp als bedoeld in artikel 1 van de Wet veiligheidsregio's die van tenminste vergelijkbare orde is als een overstroming door zoet water of een aardbeving kan op grond van artikel 3 van de WTS de WTS bij koninklijk besluit van toepassing worden verklaard. Hier is dus een aparte kabinetsbeslissing voor vereist.

In de WTS zijn de hoofdelementen van de regeling van de tegemoetkoming neergelegd; de reikwijdte van de regeling, de schade- en kostencategorieën die wel en niet voor vergoeding in aanmerking komen en de wijze waarop de tegemoetkoming wordt bepaald. In het Besluit tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen (BTS) (zie *Stb.* 1998, 648) is de WTS verder uitgewerkt. Indien bij Koninklijk Besluit de WTS van toepassing wordt verklaard wanneer zich een ramp voordoet die valt onder de begripsomschrijving van artikel 3 WTS, dan moeten bij ministeriële regeling de onderwerpen die nog niet zijn uitgewerkt in de WTS en het BTS en direct verband houden met ramp nader worden uitgewerkt.

Voorbeelden van situaties waarin de WTS bij koninklijk besluit van overeenkomstige toepassing is verklaard en vervolgens op grond van een ministeriële regeling tegemoetkomingen zijn verstrekt zijn de dijkdoorbraak te Wilnis op 26 augustus 2003 (zie *Stb.* 2003, 369 en *Stcrt.* 2003, 202), de extreem zware regenval op 13 en

14 september 1998 (zie *Stb.* 1999, 33 en *Stcrt.* 1998, nr. 208) en de extreem zware regenval op 27 en 28 oktober 1998 (zie *Stb.* 1999, 128 en *Stcrt.* 1998, nr. 244).

Aandachtspunten:

- Bij het opstellen van een ministeriële regeling gebaseerd op de WTS moet acht worden geslagen op de Aanwijzingen voor de regelgeving (*Stcrt.* 1992, 230) en het bepaalde in de WTS en de BTS;
- Wanneer bij ministeriële regeling wordt vastgelegd van wie en onder welke voorwaarden aan een gedupeerde een tegemoetkoming wordt verstrekt, krijgt de tegemoetkoming voor diegenen die voldoen aan die voorwaarden een verplichtend karakter; de ministeriële regeling creëert een aanspraak op een tegemoetkoming;
- Uit oogpunt van precedentwerking is het van belang de uniciteit van de situatie of de groep gedupeerden waarvoor de ministeriële regeling in het leven wordt geroepen uiteen te zetten in de toelichting op de regeling;
- Bij het opstellen van de ministeriële regeling moet acht worden geslagen op de regels van staatssteun;
- Zie verder de toelichting op handreiking 37.

2. Een subsidie is een aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten (artikel 4:21 van de Awb). Een onverplichte tegemoetkoming die door de Staat aan gedupeerden wordt verstrekt naar aanleiding van een schadeveroorzakende gebeurtenis zal dat in bijna alle gevallen niet zijn, dus dergelijke tegemoetkomingen kunnen in beginsel niet worden verstrekt op grond van een ministeriële regeling gebaseerd op een Kaderwet voor subsidies.

Toelichting handreiking 33 - Zelfstandige algemene maatregel van bestuur

In veel situaties waarin een roep om een tegemoetkoming ontstaat als gevolg van een bepaalde gebeurtenis zal een ad hoc-regeling gewenst zijn die binnen korte tijd kan worden opgesteld. Een zelfstandige algemene maatregel van bestuur zal in die situaties geen uitkomst bieden.

Aandachtspunten:

- Bij het opstellen van een zelfstandige algemene maatregel van bestuur moet acht worden geslagen op de Aanwijzingen voor de regelgeving (zie *Stcrt.* 1992, 230).
- Zie verder de toelichting op handreiking 37.

Toelichting handreiking 34 - Schaderegeling ter afwikkeling van civiele claims

Het opstellen van een schaderegeling ter afwikkeling van civiele claims kan uitkomst bieden in situaties waarin er een aansprakelijkheidsvraag op de achtergrond speelt,

terwijl (nog) niet vaststaat dat er voor de Staat een rechtsplicht bestaat om schadevergoeding te betalen. Dit zijn bijvoorbeeld de situaties waarin er wel enig aanknopingspunt is voor aansprakelijkheid van de Staat, maar (nog) niet vaststaat dat wordt voldaan aan de formele vereisten van de onrechtmatige daad (bijvoorbeeld causaal verband, onrechtmatig handelen; of situaties waarin aanknopingspunt is voor aansprakelijkheid van de Staat maar de vorderingen zijn verjaard.

De in deze handreiking bedoelde schaderegelingen ter afwikkeling van civiele claims zijn geen beleidsregels in de zin van artikel 1:3, vierde lid, van de Awb, hebben geen publiekrechtelijke basis en bedoelen die ook niet te hebben. Zie ook de toelichting op handreiking 29.

Voorbeelden van schaderegelingen ter afwikkeling van civiele claims zijn bijvoorbeeld de 'Schaderegeling bedrijven met vermeederingszeugen en gesloten bedrijven van 7 oktober 2003' en de 'Regeling betreffende 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 Rawagedeh en Zuid Sulawesi' (zie *Stcrt.* 2013, nr. 25383).

Toelichting handreiking 35 - Bijdrage aan een fonds

In de handreikingen 30 tot en met 34 zijn voorbeelden van regelingen uiteengezet op grond waarvan door de Staat tegemoetkomingen kunnen worden verstrekt aan een grote(re) - bij de Staat vaak onbekende - groep gedupeerden. Naast het maken een regeling op grond waarvan de Staat zelf overgaat tot het verstrekken van tegemoetkomingen aan gedupeerden, kan de Staat gedupeerden ook nog op andere manieren gedupeerden voorzien in een tegemoetkoming. Gedacht kan worden aan het ter beschikking stellen van een geldbedrag aan bijvoorbeeld een stichting, welke stichting vervolgens zelf een regeling in het leven roept waarin de kaders zijn neergelegd voor verstrekken van tegemoetkomingen op grond van een fonds en de regeling ook zelf uitvoert. De kans bestaat dat de rechter die stichting als bestuursorgaan (zogenoeten b-orgaan) zal aanmerken en daarmee in de overheidssfeer trekt. Dit hangt met name af van de financiering van en zeggenschap in de stichting. Er is sprake van een uitgebreide en complexe jurisprudentie op dit punt.

Voorbeelden uit het verleden waarin de Staat voor deze optie heeft gekozen zijn bijvoorbeeld het Uitkeringsreglement Fonds slachtoffers Legionella-epidemie (zie *Stcrt.* 2000, nr. 123), het Uitkeringsreglement individuele uitkeringen Stichting Het Gebaar (zie *Stcrt.* 2001, nr. 225) en de Regeling tegemoetkoming financiële gevolgen in verband met functionele invaliditeit Nieuwjaarsbrand Volendam (zie *Stcrt.* 2004, nr. 188).

Toelichting handreiking 36 – Aandachtspunten bij het opstellen van een regeling

1. In handreiking 36 wordt een aantal aandachtspunten benoemd die van belang zijn bij het opstellen van een tegemoetkomingsregeling. Bij de inrichting van onverplicht in het leven geroepen begunstigend beleid komt een minister vrijheid toe (zie bijvoorbeeld ABRvS 30 november 1995, *AB* 1996/136 en ABRvS 18 juni 2003, *ECLI:NL:RVS:2003:AG1710*). De vrije bevoegdheid van een minister maakt dat de rechter zijn beperkingen heeft in de toetsing van het gebruik van die bevoegdheid. Een rechter heeft wel te beoordelen in hoeverre de minister zich in zijn besluitvorming heeft gehouden aan de ruimte en beperkingen die hem in de regeling zijn gegeven (zie bijvoorbeeld *Rechtbank Roermond* 14 november 2000, *ECLI:NL:RBROE:2000: AA8931*).

1a. Bij het opstellen van een regeling is het geraden om na te gaan of de tegemoetkoming als een forfaitair bedrag (bedrag dat niet wordt gerelateerd aan de omvang van de schade) wordt vormgegeven (zie bijvoorbeeld het *Uitkeringsreglement individuele uitkeringen Stichting Het Gebaar* (zie *Stcrt.* 2001, nr. 225)), dan wel als een tegemoetkoming gerelateerd aan de omvang van de schade (Regeling tegemoetkoming financiële gevolgen in verband met functionele invaliditeit Nieuwjaarsbrand Volendam (zie *Stcrt.* 2004, nr. 188)). Ervaringen uit het verleden hebben geleerd dat wanneer een tegemoetkoming wordt vormgegeven als een forfaitair bedrag veel discussie kan worden voorkomen over bijvoorbeeld de (wijze van vaststelling van) de hoogte van de schade, het causaal verband tussen schade en schadeveroorzakende gebeurtenis.

1b. Bij het opstellen van een regeling is het daarnaast geraden vooraf te bedenken of de geldelijke middelen die ter beschikking staan voor het verstrekken van tegemoetkomingen op grond van de regeling onbeperkt zijn of dat er een plafond is. Wanneer er een plafond is vraagt dit mogelijk – afhankelijk van de omvang van de groep van gedupeerden - om een regeling op grond waarvan een gefaseerde uitbetaling van tegemoetkomingen kan plaatsvinden. Op die manier kan voorkomen worden dat een aantal gedupeerden - die op grond van de regeling wel recht zou hebben gehad op een tegemoetkoming – achter het net vist.

1c. Het ligt in de rede bij het opstellen van een regeling ook de mogelijke uitvoeringslasten in ogenschouw te nemen. Zoveel als mogelijk voorkomen moet worden dat de uitvoeringslasten van de regeling niet in verhouding staan tot het totale bedrag aan tegemoetkomingen dat op grond van de regeling wordt uitgekeerd. Houd een regeling daarom zo simpel als mogelijk. Gedacht kan worden aan het kiezen voor een forfaitair bedrag in plaats van een tegemoetkoming gerelateerd aan de omvang van de door een gedupeerde geleden schade en het beperkt houden van de categorieën met tegemoetkomings-bedragen.

1d. Ook strekt het tot aanbeveling bij het opstellen van een regeling goed na te denken over de toekenningscriteria. Dit zal met name van belang zijn wanneer gekozen worden voor een regeling op grond waarvan tegemoetkomingen wordt verstrekt die gerelateerd zijn aan de omvang van de schade. De contra-indicaties (handreikingen 8 tot en met 14) kunnen bij het formuleren van toekenningscriteria behulpzaam zijn.

1e. Het is daarnaast geraden in de regeling de kring van gerechtigden zo secuur mogelijk te formuleren. Al bij het opstellen van de regeling moet goed worden nagedacht over een objectieve rechtvaardiging voor de formulering van de kring van gerechtigden op de wijze als voorzien. Dit mede met het oog op eventuele toekomstige procedures die zouden kunnen worden ingesteld door gedupeerden die net buiten de kring van gerechtigden vallen.

2a. Voorkomen moet worden dat de regeling op grond waarvan tegemoetkomingen worden verstrekt niet of zeer moeilijk uitvoerbaar is. Het is, zeker bij eenmalige ad hoc regelingen, gewenst om de uitvoeringslasten zo laag mogelijk te houden. Daarnaast moet voorkomen worden dat burgers waarvoor de regeling niet bedoeld is (zij behoren bijvoorbeeld niet tot de kring van uitkeringsgerechtigden), toch een manier kunnen vinden om alsnog een tegemoetkoming toegekend te krijgen. Gelet hierop kan het geraden zijn om de regeling, voor vaststelling daarvan, te (laten) toetsen op uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid.

2b. Ook is het van belang zoveel als mogelijk te voorkomen dat de situatie kan ontstaan dat een verzoeker op grond van een regeling een tegemoetkoming wordt verstrekt, maar de verzoeker de tegemoetkoming direct weer moet 'inleveren' op grond van belastingwetten of niet langer in aanmerking komt voor - of gekort wordt op - een uitkering. Gelet hierop kan het raadzaam zijn na te gaan of de regeling belastingtechnisch of uitkeringstechnisch niet tot onbillijke resultaten leidt.

3. Zie de toelichting op handreiking 26.

Toelichting handreiking 37 - Toepasselijke regels voor afhandeling verzoeken

1. De individuele toe- of afwijzingsbeslissing op een verzoek om een tegemoetkoming op basis van een wet in formele zin (handreiking 30), een beleidsregel in de zin van artikel 1:3, vierde lid, van de Awb (aanwijzing 31), een ministeriële regeling (avv) (handreiking 32) of een zelfstandige amvb (handreiking 33) heeft het karakter van een publiekrechtelijke rechtshandeling en is een appellabel besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb.

2. Het ligt het in de rede om ook iedere andere individuele toe- of afwijzingsbeslissing (handreiking 28) op een verzoek op een tegemoetkoming aan te merken als een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb.

Het oogmerk van de tegemoetkoming kan ertoe leiden dat het verstrekken van de tegemoetkoming wordt gezien als een uiting van een publieke taak die de Staat zich 'ad hoc' heeft aangetrokken door middel van een positief optreden. Een publieke taak kan voldoende grondslag bieden voor het aannemen van een bestuursbevoegdheid en derhalve voor het bewerkstelligen van publiekrechtelijke rechtsgevolgen, indien een schriftelijke beslissing wordt genomen tot toekenning van een onverplichte tegemoetkoming door het bestuursorgaan in het kader van behartiging van die publieke taak.

Indien een toe- of afwijzende beslissing inzake een onverplichte tegemoetkoming een besluit is in de zin van artikel 1:3 van de Awb, dan staat hiertegen bezwaar en beroep open. Verder zijn op een Awb-besluit de hoofdstukken 3 en 4 van de Awb van toepassing. Deze bevatten onder meer voorschriften met betrekking tot de beslistermijn en de motivering.

2a. Het voorgaande (achter 2) ligt anders in het geval er sprake is van een afwijzing ten opzichte van álle gedupeerden van een bepaalde schadeveroorzakende gebeurtenis (categorale afwijzing) om de reden dat de Staat het niet tot zijn taak rekent aan hen een tegemoetkoming te verstrekken. Het ligt niet in de rede de enkele schriftelijke mededeling daarvan aan de individuele gedupeerden aan te merken als een publiekrechtelijke rechtshandeling en dus als een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb.

Zodra aan sommige gedupeerden van een bepaalde schadeveroorzakende gebeurtenis wél en andere gedupeerden van diezelfde schadeveroorzakende gebeurtenis géén tegemoetkoming wordt toegekend, geldt ten aanzien van de toe- en afwijzingsbeslissingen het bepaalde achter 2. In die situatie kan immers niet gesteld worden dat de Staat het in het algemeen niet tot haar 'publieke taak' rekent in een tegemoetkoming te voorzien; er is dan alleen in het concrete geval sprake van een reden om geen tegemoetkoming toe te kennen.

2b. Daarnaast ligt het voorgaande (achter 2) anders in een situatie waarin de aanleiding voor de toe- of afwijzing van een tegemoetkoming verband houdt met een civielrechtelijk aansprakelijkheidsvraagstuk.

Wanneer de Staat van een gedupeerde een aansprakelijkstelling ontvangt met een verzoek om vergoeding van schade, dan is de brief aan de gedupeerde waarin de Staat aansprakelijkheid van de hand wijst en aangeeft niet over te gaan tot vergoeding van schade niet aan te merken als een (appellabel) besluit (zie ook artikel 8:4, eerste lid, onder f, van de Awb). Wanneer de Staat van mening is niet aansprakelijk te zijn, maar toch onverplicht overgaat tot het verstrekken van een tegemoetkoming - al dan niet aan de hand van een schaderegeling ter afwikkeling van civiele claims - dan strekt het tot aanbeveling in een vaststellingsovereenkomst

vast te leggen dat en onder welke voorwaarden (bv. finale kwijting) de tegemoetkoming wordt verstrekt (handreikingen 29 en 34).

Met name in situaties waarin het gaat om kleine schadebedragen en de Staat overeenstemming heeft bereikt met een individuele gedupeerde over de hoogte en de voorwaarden waaronder door de Staat een tegemoetkoming wordt verstrekt, kan ook worden volstaan met een brief waarin aan de bereikte overeenstemming wordt gerefereerd. Deze brief zou in juridische zin kunnen worden aangemerkt als een referte aan een eerder (mondeling) tot stand gekomen vaststellingsovereenkomst.

Toelichting handreiking 38 - Motivering en inhoud toewijzende beslissing

1a. Het is van belang om te vermelden wat door verzoeker is aangevoerd en eventueel nader is toegelicht, om te laten zien dat zijn standpunt is gehoord.

1b. Door kort te vermelden welk relevant nader onderzoek er is verricht en welke stappen er zijn gezet, wordt voor verzoeker inzichtelijk wat er is gedaan met hetgeen hij heeft aangevoerd.

1c. Dit is de kern van de toewijzende beslissing. Voor verzoeker dient duidelijk te worden op basis van welke overwegingen zijn verzoek om tegemoetkoming wordt toegewezen. De wegingsfactoren (handreikingen 15 tot en met 21) kunnen hierbij behulpzaam zijn. Uit oogpunt van precedentwerking is het van belang in de brief de uniciteit van het voorliggende geval uiteen te zetten.

1d. Aangezien er geen rechtsplicht bestaat tot het verstrekken van de tegemoetkoming, is het van belang in de beslissing toe te lichten dat er sprake is van een onverplichte tegemoetkoming.

2. De handreikingen in lid 1, sub a tot en met sub d, zijn in de eerste plaats bedoeld voor de afhandeling van verzoeken om een tegemoetkoming die niet zijn ingediend op grond van een regeling (handreikingen 30 tot en met 35), maar kunnen in aanvulling op het bepaalde in de regeling gebruikt worden.

Toelichting handreiking 39 - Motivering en inhoud afwijzende beslissing

1a. Het is van belang om te vermelden wat door verzoeker is aangevoerd en eventueel nader is toegelicht, om te laten zien dat zijn standpunt is gehoord.

1b. Door kort te vermelden welk relevant nader onderzoek er is verricht en welke stappen er zijn gezet, wordt voor verzoeker inzichtelijk wat er is gedaan met hetgeen hij heeft aangevoerd.

1c. Dit is de kern van de afwijzende beslissing. Voor verzoeker dient duidelijk te worden op basis van welke overwegingen zijn verzoek om tegemoetkoming wordt

afgewezen. De contra-indicaties (handreikingen 8 tot en met 14) en de wegingsfactoren (handreikingen 16 tot en met 21 kunnen hierbij behulpzaam zijn).

1d. In aanvulling hierop dient te worden uitgelegd waarom hetgeen verzoeker heeft aangevoerd, bijvoorbeeld wat betreft de schrijnendheid van zijn persoonlijke situatie, niet tot een honorering van het verzoek kan leiden. Van belang is dat voor verzoeker inzichtelijk wordt dat zijn standpunt is overwogen en is betrokken bij de besluitvorming. Voorkomen moet worden dat een al te uitgebreide reactie onduidelijkheid over de beslissing en/of een discussie aanwakkert die voor de Staat noch de verzoeker bevredigend is.

2. De handreikingen in lid 1, sub a tot en met sub d, zijn in de eerste plaats bedoeld voor de afhandeling van verzoeken om een tegemoetkoming die niet zijn ingediend op grond van een regeling (handreikingen 30 tot en met 35), maar kunnen in aanvulling op het bepaalde in de regeling gebruikt worden.

Toelichting handreiking 40 - Hoe de Staat in niet-financiële zin tegemoetkomt

Indien het verzoek om een financiële tegemoetkoming wordt afgewezen, maar wel besloten wordt verzoeker anderszins tegemoet te komen, ligt het in de rede hiervan melding te maken.

Toelichting handreiking 41 - Andere maatregelen

Door toe te lichten welke aandachtspunten er zijn en welke maatregelen zijn of nog worden getroffen op het bewuste beleidsterrein, ter voorkoming of ter beperking van problemen en schade in de toekomst, wordt voor verzoeker inzichtelijk wat er met zijn verzoek is gedaan.

Toelichting handreiking 42 - Wat verzoeker verder kan ondernemen

Het verdient aanbeveling in een afwijzende beslissing verzoeker zoveel mogelijk op weg te helpen. Tot wie of welke instantie verzoeker zich kan wenden ter vergoeding van zijn schade dan wel voor ondersteuning of hulp, en voor welke regelingen of voorzieningen hij in aanmerking zou kunnen komen, hangt uiteraard sterk af van de omstandigheden van het geval. Het wijzen op hulpinstanties past, afhankelijk van de situatie, beter in een eventueel persoonlijk contact met verzoeker.

Verdere inspiratie voor de wijze van afhandeling van verzoeken om een tegemoetkoming kan worden opgedaan in het rapport van de Nationale Ombudsman '[Behoorlijk omgaan met schadeclaims](#)' van 24 juni 2009. Wel moet bedacht worden dat het rapport van de Ombudsman betrekking heeft op de behoorlijke afhandeling van door burgers in het kader van aansprakelijkheidskwesties ingediende schadeclaims, terwijl deze handreikingen in de eerste plaats betrekking hebben op de beoordeling en afhandeling van verzoeken om een onverplichte tegemoetkoming.

