



Ministerie van Justitie en Veiligheid

# **Excuses**

**Over het hoe en waarom van diverse  
vormen van excuses en medeleven**

## **Inhoud**

### **I. Inleiding**

- Ia. Aanleiding
- Ib. Werkwijze werkgroep
- Ib. Leeswijzer

### **II. Excuses maken**

- IIa. Publicaties over excuses
- IIb. Het effect van excuses
- IIc. De verschillende vormen van excuses
- IId. De letterlijke betekenis
- IIe. De inhoud van de excuses
- IIf. De juridische betekenis van excuses
- IIG. Bevindingen

### **III. Interdepartementale inventarisatie**

- IIIa. Interdepartementale inventarisatie van dossiers waarin een vorm van excuses of van medeleven is geuit
- IIIb. Bevindingen categorie A
- IIIc. Bevindingen categorie B
- IIId. Bevindingen categorie C
- IIIe. Bevindingen categorie D
- IIIf. Bevindingen categorie E

### **IV. Conclusies**

- IVa. De-escalerende werking van het uiten van een vorm van excuses of van medeleven?
- IVb. Formulering van een vorm van excuses of van medeleven
- IVc. Behelst het uiten van een vorm van excuses of van medeleven erkenning van aansprakelijkheid?

### **V. Verantwoording**

### **Bijlage - uitwerking dossiers**

# I. Inleiding

## Ia. Aanleiding

Van de Staat mag een adequate reactie verwacht worden wanneer zij betrokken is bij gebeurtenissen waarbij 'iets is misgegaan'. In gevallen waarin sprake is van onrechtmatig handelen door de Staat omvat dat uiteraard de erkenning daarvan en de aanvaarding van de eventuele juridische consequenties. Ook in andere gevallen, bijvoorbeeld waarin de Staat formeel juridisch niets is aan te rekenen, past het soms dat de Staat zich uitspreekt tegenover de burger, bijvoorbeeld met uitingen van medeleven of van excuses. In de praktijk blijkt er bij de Staat een barrière te bestaan om excuses te uiten. De vraag om hier al dan niet toe over gaan, is, is dan ook een onderwerp dat regelmatig terugkeert binnen verschillende departementen.

In het kader van de totstandkoming van het document "Onverplicht tegemoetkomen, Enige handreikingen"<sup>1</sup> is in 2014 het onderwerp 'excuses' al interdepartementaal aan de orde geweest. Daarbij werd duidelijk dat deze materie zich niet goed leent voor het opstellen van handreikingen. De ervaring leert dat er geen algemene regels te geven zijn voor het maken van excuses. De keuze om wel of geen excuses te maken is immers zeer afhankelijk van de omstandigheden van het geval en moet steeds in de specifieke politieke en juridische context worden beoordeeld. Daarom is destijds besloten om in voornoemd document geen handreikingen over excuses op te nemen. Wel werd het wenselijk geacht om interdepartementaal verder over het onderwerp excuses van gedachten te wisselen, waarna de werkgroep 'Excuses' is opgericht. Deze werkgroep is februari 2015 van start gegaan, met onderhavig document als resultaat.

## Ib. Werkwijze werkgroep

Tijdens de eerste bijeenkomst van de werkgroep is gesproken over het mogelijke doel en de inhoud van het op te leveren product. Er bleek behoefte te bestaan aan een praktisch document dat aan de hand van praktijkvoorbeelden in ieder geval inzicht kan bieden in de wijze waarop excuses geformuleerd worden en de mogelijke relatie tussen het maken van excuses en aansprakelijkheid. Nu handreikingen niet in de rede lagen, is gekozen voor een beschrijvend document. Het streven was om ten behoeve van het beschrijvend document te inventariseren in welke dossiers door de aan de werkgroep deelnemende departementen excuses zijn gemaakt aan de hand van onderstaande elementen:

---

<sup>1</sup> Dit document is opgesteld door een interdepartementale werkgroep en 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. Zie [www.kcwj.nl/kennisbank/instrumenten-overheidsjuristen/schadevergoeding-en-financi%C3%A4le-tegemoetkomingen-0?cookie=no.1443102034617-572559990](http://www.kcwj.nl/kennisbank/instrumenten-overheidsjuristen/schadevergoeding-en-financi%C3%A4le-tegemoetkomingen-0?cookie=no.1443102034617-572559990)

- In welke dossiers zijn excuses gemaakt?
- Was dit op eigen initiatief, of was er een roep van belanghebbenden/gedupeerden?
- Welke overwegingen hebben ten grondslag gelegen aan de beslissing om excuses aan te bieden?
- Is het aanbieden van excuses in de Ministerraad besproken?
- Op welk moment in het traject zijn de excuses gemaakt?
- Stond op het moment van het maken van de excuses vast dat de Staat aansprakelijk was voor het handelen waarvoor excuses werd gemaakt?
- Hoe zijn de excuses geformuleerd?
- Wat waren de effecten van de excuses die zijn gemaakt?

Voorts was het streven dossiers in kaart te brengen waarin wel een roep was om excuses, maar waarin deze uiteindelijk niet zijn gemaakt.

De werkgroep heeft zich in het kader van de inventarisatie zowel gericht op dossiers waarin de letterlijke term excuses is gebruikt als op dossiers waarin gebruik is gemaakt van andere termen zoals spijt, betreuren, verontschuldigen, betuigen van medeleven. Zoals in de volgende hoofdstukken zal blijken, wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen uitingen die zijn aan te merken als een vorm van excuses, waarbij sprake is van een erkenning van een normschending, en uitingen die zijn aan te merken als een vorm van medeleven, waarbij geen sprake is van een erkenning van een normschending. Wanneer in dit document wordt gesproken over het uiten van een vorm van excuses, wordt hiermee bedoeld op zowel uitingen waarin de letterlijke term excuses is gebruikt als op uitingen waarin een andere term is gebruikt, maar waarbij wel sprake is van een erkenning van een normschending. Voor uitingen waarin niet de letterlijke term excuses is gebruikt én waarbij evenmin sprake is van een erkenning van een normschending, wordt in dit document de term het uiten van een vorm van medeleven gebruikt.

De inventarisatie heeft zich beperkt tot dossiers van de aan de werkgroep deelnemende kern-/bestuursdepartementen waarin het uiten van een vorm van excuses of van medeleven aan de orde is geweest, waarbij de daadwerkelijke tekst van de daarop betrekking hebbende uiting nog te achterhalen was. De inventarisatie richtte zich niet op een specifieke periode. Excuses gemaakt door de taakorganisaties van de verschillende departementen, zijn niet betrokken bij deze inventarisatie. Voorts heeft de inventarisatie alleen betrekking gehad op dossiers waar het uiten van een vorm van excuses of van medeleven door of namens bewindspersonen en/of het kabinet (hierna ook: de Staat)<sup>2</sup> gericht tot de

---

<sup>2</sup> Er wordt in dit document - met name in hoofdstuk III en IV - ook wel gesproken over 'de Staat', omdat uitgangspunt is dat 'de Staat' als rechtspersoon civielrechtelijk aansprakelijkheid kan zijn voor handelen van (een orgaan van) de Staat, en niet een bewindspersoon/het kabinet.

burger(s)/de samenleving aan de orde is geweest. De inventarisatie heeft zich niet gericht op uitingen van excuses in andere verhoudingen, bijvoorbeeld excuses gericht tot het parlement<sup>3</sup> of excuses gericht tot een ander land.<sup>4</sup>

Uit de opbrengst van de inventarisatie is gebleken dat:

- bij veel kern-/bestuursdepartementen slechts een beperkt aantal dossiers van betekenis te achterhalen is waarin excuses zijn gemaakt, waardoor de inventarisatie geenszins een uitputtend beeld geeft;
- in de meeste dossiers waarin excuses zijn gemaakt, niet te achterhalen is welke overwegingen precies ten grondslag hebben gelegen aan de beslissing om excuses te maken en de wijze waarop de excuses tot stand zijn gekomen;
- in dossiers waarin excuses zijn gemaakt, geen informatie voorhanden is over de effecten van de gemaakte excuses<sup>5</sup>; en
- er een zeer beperkt aantal dossiers te achterhalen is, waarin weliswaar een roep om excuses bestond, maar waarin deze niet zijn gemaakt.

Dit heeft ertoe geleid dat de inventarisatie minder resultaten heeft opgeleverd dan oorspronkelijk was verwacht. Toch heeft de werkgroep er voor gekozen de opbrengst van de interdepartementale inventarisatie te vervatten in dit document, waarbij alleen dossiers worden behandeld waarin daadwerkelijk is overgegaan tot het uiten van een vorm van excuses of van medeleven.<sup>6</sup>

Van de bestudeerde dossiers zijn de letterlijke teksten van de geuite vorm van excuses of van medeleven voor zover mogelijk integraal opgenomen in de bijlage bij dit document. In combinatie met de bevindingen en conclusies kan dit document dienen als naslagwerk en kan het behulpzaam zijn bij toekomstige situaties waarin overwogen wordt om in enige vorm excuses aan te bieden. De werkgroep hoopt - ondanks voornoemde beperkingen ten aanzien van de resultaten van de interdepartementale inventarisatie - een praktisch hanteerbaar document te hebben opgesteld, zonder hiermee een uitputtend kader voor het maken van excuses te hebben kunnen en willen scheppen.

---

<sup>3</sup> Zie bijvoorbeeld [www.nu.nl/politiek/2588348/rutte-biedt-tweede-kamer-excuses.html](http://www.nu.nl/politiek/2588348/rutte-biedt-tweede-kamer-excuses.html) en [www.nu.nl/politiek/4136623/excuses-van-steur-kamer-fouten-in-zaak-volkert.html](http://www.nu.nl/politiek/4136623/excuses-van-steur-kamer-fouten-in-zaak-volkert.html) en [www.nu.nl/politiek/3699507/plasterk-biedt-excuses-foute-verklaring.html](http://www.nu.nl/politiek/3699507/plasterk-biedt-excuses-foute-verklaring.html).

<sup>4</sup> Zie bijvoorbeeld [www.rtlnieuws.nl/nieuws/binnenland/kabinet-biedt-rusland-excuses-aan-voor-oppakken-diplomaat](http://www.rtlnieuws.nl/nieuws/binnenland/kabinet-biedt-rusland-excuses-aan-voor-oppakken-diplomaat).

<sup>5</sup> De inventarisatie zoals deze is uitgevoerd leverde geen informatie op over het effect van de gemaakte excuses. Het voerde in het kader van deze werkgroep te ver om op andere wijze de effecten van de gemaakte excuses te onderzoeken.

<sup>6</sup> De opbrengt van de inventarisatie van dossiers waarin wel een roep bestond om het aanbieden van een vorm van excuses, maar waarin geen enkele vorm van excuses of van medeleven is geuit, was te beperkt om deze dossiers te betrekken bij dit document.

### *1c. Leeswijzer*

Dit document bestaat uit vijf hoofdstukken. Hoofdstuk I bevat de Inleiding en hoofdstuk V de Verantwoording. In Hoofdstuk II wordt ingegaan op 'excuses maken' in algemene zin. Aan de hand van geraadpleegde literatuur en internetpublicaties wordt onder meer ingegaan op de effecten, de verschijningsvormen, de inhoud en de juridische betekenis van excuses. Het hoofdstuk eindigt met bevindingen op hoofdlijnen op basis van de geraadpleegde bronnen.

In hoofdstuk III wordt de opbrengst van de interdepartementale inventarisatie nader in kaart gebracht en de bevindingen op basis van die inventarisatie. De individuele dossiers zijn in de bijlage bij dit hoofdstuk opgenomen.

In hoofdstuk IV wordt waar mogelijk een duiding gegeven aan de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken. Door de bevindingen op basis van de geraadpleegde bronnen te vergelijken met de bevindingen op basis van de interdepartementale inventarisatie, wordt gezien in hoeverre de theorie lijkt aan te sluiten bij de praktijk.

## II. Excuses maken

### Ila. Publicaties over excuses

In dit hoofdstuk wordt op basis van een aantal relevante publicaties over excuses ingegaan op het effect van het maken van excuses in algemene zin, de verschillende vormen van excuses, de inhoud van excuses en de juridische betekenis hiervan. Het hoofdstuk wordt afgesloten met enkele bevindingen op basis van de bestudeerde documenten.

### Ilb. Het effect van excuses

De Nationale ombudsman (hierna: Ombudsman) pleit in zijn artikel 'Excuses in het openbaar bestuur'<sup>7</sup> en in de 'Excuuskaart, in vijf stappen naar een goed excuus van de overheid'<sup>8</sup> voor het tijdig maken van een passend excuus door de overheid in alle gevallen waarin 'iets mis is gegaan'. Volgens de Ombudsman kan het maken van excuses voorkomen dat een kwestie juridisch op de spits wordt gedreven en escaleert. Daarnaast zou het maken van excuses de druk van de ketel halen en is het maken van excuses een uitdrukking van behoorlijk bestuurlijk handelen. In het rapport 'Behoorlijk omgaan met schadeclaims'<sup>9</sup> en in de daaraan verbonden spelregels heeft de Ombudsman gesteld dat onder omstandigheden excuses ook noodzakelijk zijn:

*“De overheid is zich er steeds van bewust dat een financiële genoegdoening slechts een deel van de oplossing is: tijdig reageren, voldoende aandacht besteden aan de reden waarom het nadeel voor de burger is ontstaan, overtuigend motiveren van gemaakte keuzes en het aanbieden van excuses is minstens zo belangrijk”.*

Ook de Landsadvocaat heeft in een tweetal adviezen, opgesteld naar aanleiding van de verschijning van het rapport van de commissie Samson, aangegeven dat in de praktijk is gebleken dat excuses vaak een de-escalerende werking hebben en kunnen zorgen voor beëindiging van een conflict. Het aanbieden van excuses kan een mitigerend effect hebben op claims. De betrokkenen voelen zich serieus genomen en dat is voor hen vaak belangrijker dan het indienen van claims.<sup>10</sup> Het voorgaande pleit dus in beginsel voor het aanbieden van excuses in bepaalde situaties. Toch blijkt het in de praktijk niet zo eenvoudig te liggen. Zoals hierna zal

---

<sup>7</sup> Zie A.F.M. Brenninkmeijer, 'Excuses in het openbaar bestuur', *NTBR* 2010, afl. 3, p. 12-17

<sup>8</sup> Zie de Nationale Ombudsman, 'Excuuskaart, in vijf stappen naar een goed excuus van de overheid', [www.nationaleombudsman.nl/excuuskaart](http://www.nationaleombudsman.nl/excuuskaart)

<sup>9</sup> Zie de Nationale Ombudsman, 'Behoorlijk omgaan met schadeclaims' (rapport van 24 juni 2009, 2009/135), Samenvatting p. VIII

<sup>10</sup> Deze adviezen zijn op te vragen bij de leden van de werkgroep Excuses van de verschillende departementen.

blijken, vormt de angst om aansprakelijkheid te erkennen vaak een barrière om excuses aan te bieden<sup>11</sup>. Het is de vraag of deze angst terecht is.

### *IIc. De verschillende vormen van excuses*

Uit de geraadpleegde bronnen blijkt dat er in de praktijk verschillende bewoordingen worden gebruikt in gevallen waarin het maken van excuses aan de orde is. Het meest voorkomend zijn de termen 'excuses', 'spijt', 'verontschuldigingen', 'betreuren' en 'medeleven'.

In de beleving van burgers blijkt het soms een verschil te maken of bij de uiting daadwerkelijk de term 'excuses' wordt gebruikt, of dat wordt gekozen voor een van de andere bewoordingen. Wanneer niet letterlijk de term 'excuses' wordt gebruikt, maar een andere term, kan een spijtbetuiging als 'loos' worden ervaren. Zo werd in 2013, bij de herdenking van de afschaffing van de slavernij door Minister Asscher namens de regering, over 'diepe spijt en berouw' gesproken. Dat de term 'excuus' niet werd gebruikt, werd als teleurstellend ervaren en leverde discussie op.<sup>12</sup> Een tweede voorbeeld zijn de woorden die Minister Kamp in maart 2015 heeft uitgesproken in verband met de gaswinning in Groningen tijdens een interview bij RTV Noord: *'ik erken dat er onvoldoende oog is geweest voor de veiligheid van de mensen. Ik betreur dat het zo gegaan is, het spijt me zeer dat er onvoldoende aandacht is geweest voor die veiligheidsbelangen'*. In de media was er vervolgens de kritiek dat Minister Kamp door de term 'excuus' niet te gebruiken, geen excuses had gemaakt.<sup>13</sup> Een derde voorbeeld zijn de woorden die de Minister-President in september 2015 heeft uitgesproken tijdens de herdenking van het einde van de Tweede Wereldoorlog in Nederlands-Indië. De Minister-president heeft daar *gezegd* *"Bij de Indische gemeenschap is een gevoel van miskenning blijven bestaan over het gebrek aan begrip bij anderen voor de ondergane oorlogsverschikkingen in Azië. Dat betreur ik"*. Ook deze woorden waren volgens critici niet voldoende.<sup>14</sup>

### *IId. De letterlijke betekenis*

Het is de vraag of er een onderscheid kan worden gemaakt tussen de verschillende bewoordingen die worden gebruikt voor diverse vormen van excuses. De letterlijke betekenis van deze woorden volgens de Van Dale is als volgt:

---

<sup>11</sup> Zie L.A.B.M. Wijntjens, 'Excuses en aansprakelijkheid: In hoeverre en op welke wijze beïnvloeden excuses het oordeel van de rechter', WPNR 30 januari 2016, afl. 7092, p 82-88

<sup>12</sup> Zie [nos.nl/artikel/524553-asscher-diepe-spijt-over-slavernij.html](https://nos.nl/artikel/524553-asscher-diepe-spijt-over-slavernij.html) en [www.rtlnieuws.nl/nieuws/binnenland/kabinet-over-slavernij-geen-excuses-wel-diepe-spijt](https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/binnenland/kabinet-over-slavernij-geen-excuses-wel-diepe-spijt) en [www.nu.nl/binnenland/3514855/regering-betuipt-spijt-en-diep-berouw-slavernij.html](https://www.nu.nl/binnenland/3514855/regering-betuipt-spijt-en-diep-berouw-slavernij.html)

<sup>13</sup> Zie [www.hpdetijd.nl/2015-03-03/henk-kamp-heeft-zijn-excuses-helemaal-niet-aangeboden/](https://www.hpdetijd.nl/2015-03-03/henk-kamp-heeft-zijn-excuses-helemaal-niet-aangeboden/) en [www.eo.nl/ditisdag/radio/item/zit-er-verschil-tussen-spijt-en-excuses-van-kamp/](https://www.eo.nl/ditisdag/radio/item/zit-er-verschil-tussen-spijt-en-excuses-van-kamp/)

<sup>14</sup> Zie [nos.nl/artikel/2051952-rutte-maakt-geen-excuses-tijdens-indie-herdenking.html](https://nos.nl/artikel/2051952-rutte-maakt-geen-excuses-tijdens-indie-herdenking.html) en [nos.nl/artikel/2052009-indiegangers-wachten-tevergeefs-op-nederlands-excuus.html](https://nos.nl/artikel/2052009-indiegangers-wachten-tevergeefs-op-nederlands-excuus.html) en [nos.nl/artikel/2052120-rutte-betreurt-gevoel-van-miskenning-indische-nederlanders.html](https://nos.nl/artikel/2052120-rutte-betreurt-gevoel-van-miskenning-indische-nederlanders.html)

|                              |                                                                                                                                                                                      |
|------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>excuus</i>                | : verontschuldiging, betuiging van spijt;                                                                                                                                            |
| <i>spijt</i>                 | : leedwezen over iets waarvan men het gevoel heeft dat het ook anders had kunnen zijn, m.n. het gevoel iets verzuimd te hebben;                                                      |
| <i>zich verontschuldigen</i> | : rechtvaardiging zoeken, verschoning vragen;                                                                                                                                        |
| <i>berouw</i>                | : droefheid, spijt over iets waaraan men verkeerd heeft gedaan, m.n. droefheid over iets waardoor men heeft gezondigd, met de bijgedachte aan het ernstig verlangen naar beterschap; |
| <i>betreuren</i>             | : treuren, bedroefd zijn, spijt gevoelen over;                                                                                                                                       |
| <i>medeleven</i>             | : het met anderen meeleven.                                                                                                                                                          |

Vanuit de letterlijke betekenis bezien, met uitzondering van de term 'medeleven', bevatten alle omschrijvingen wel een element van 'schuld' of 'iets verkeerd hebben gedaan'. Het onderscheid dat er soms bestaat in de beleving van burgers tussen het gebruik van de term 'excuses' en een van de andere bewoordingen, is vanuit deze optiek dan ook opmerkelijk. Het antwoord op de vraag waarom dit onderscheid toch zo wordt ervaren, kan mogelijk gevonden worden in de wijze waarop de excuses zijn geformuleerd of in de veronderstelde gevolgen van het gebruik van de term. Een mogelijke verklaring voor het feit dat er in bepaalde gevallen gekozen wordt voor uitingen waarbij niet de term 'excuses' wordt gebruikt, is misschien niet de taalkundige of de juridische betekenis van het *gebruik* van de term, maar meer de politieke *lading* van de term, veroorzaakt door de beleving van de burger. Met andere woorden, niet de angst voor – juridisch ook niet vaststaande – aansprakelijkheid (zie hierna) bij het gebruik van de term 'excuses' staat dan voorop, maar de perceptie die bestaat dat het aanbieden van excuses met gebruikmaking van deze term betekent dat aansprakelijkheid wordt erkend en inhoudt dat overgegaan zal worden tot een financiële tegemoetkoming of schadevergoeding.

### *Ile. De inhoud van de excuses*

De Ombudsman gaat in voornoemd artikel 'Excuses in het openbaar bestuur' in op de betekenis van excuses. Hiertoe stelt hij het volgende:

*'Het excuus is maatschappelijk gezien verbonden met erkenning, verantwoordelijkheid, aansprakelijkheid, spijt, berouw, boetevaardigheid, herstel, aanpassing, verzoening, en met een negatieve connotatie: vergelding en wraak'.*

Daarnaast zet de Ombudsman de visie van verschillende internationale schrijvers over de inhoud van een 'goed' excuus uiteen. Uit die visies kan in ieder geval worden gedestilleerd dat een 'goed' excuus - om als voldoende passend te worden ervaren

door de geadresseerde - ten minste de erkenning van de normschending moet bevatten. Zowel door de Ombudsman als door de auteurs van het artikel 'Excuses in het Privaatrecht'<sup>15</sup> wordt het boek 'On Apology'<sup>16</sup> aangehaald. In dit boek worden vier aspecten ten aanzien van het excuus onderscheiden: i) de erkenning van de normschending; ii) het geven van uitleg; iii) het vertonen van gevoelens van spijt; en iv) het aanbieden van compensatie.<sup>17</sup> Met uitzondering van het eerste element (erkenning van de normschending), zal er afhankelijk van de omstandigheden van het specifieke geval meer of minder gewicht moeten worden toegekend aan de verschillende elementen om als passend en daarmee als een volwaardig excuus ervaren te worden door betrokkenen.

Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat de term die wordt gebruikt bij het uiten van een vorm van excuses (excuus, spijt, zich verontschuldigen) niet het belangrijkste is. Het zal afhankelijk zijn van de concrete formulering van de vorm van excuses of en in hoeverre de deze als volwaardig excuus worden ervaren. In het bijzonder is daarbij van belang of de normschending voldoende concreet erkend wordt en of de uiting in voldoende mate gerelateerd wordt aan de erkenning van deze normschending.

### *11f. De juridische betekenis van excuses*

De terughoudendheid die bij het maken van excuses vanuit de Staat richting 'de burger' lijkt te bestaan<sup>18</sup> komt volgens de Ombudsman vaak voort uit de angst dat het maken van excuses automatisch erkenning van aansprakelijkheid ex artikel 6:162 BW inhoudt. Het maken van excuses zou vervolgens de verplichting meebrengen om de geleden schade te vergoeden.<sup>19</sup> Mede vanwege deze angst, wordt – als al tot het uiten van een vorm van excuses wordt besloten – wel volstaan met bewoordingen als 'spijt', 'verontschuldigen' of 'betreuren' en wordt het gebruik van de term 'excuses' vermeden.<sup>20</sup> Zo heeft de toenmalige Minister-President in 2009 tijdens het Kamerdebat naar aanleiding van de Catshuisbrand aangegeven dat de term 'excuses' snel een juridische betekenis krijgt en daarom te volstaan met de woorden dat hij de desbetreffende handelswijze betreurt.<sup>21</sup>

---

<sup>15</sup> Zie A.J. Akkermans e.a., 'Excuses in het privaatrecht', *WPNR* 25 oktober 2008, afl. 6772, p. 778-784

<sup>16</sup> Zie A. Lazare, *On Apology*, Oxford University Press 2004

<sup>17</sup> De uitgevoerde interdepartementale inventarisatie biedt geen inzicht in hoeverre het aanbieden van compensatie van invloed is op de mate waarin het excuus als voldoende wordt ervaren. Op dit aspect wordt om die reden niet verder ingegaan in dit document

<sup>18</sup> Uit een beknopte zoekslag lijkt te volgen dat er veel minder terughoudend wordt omgegaan met het maken van excuses door bewindspersonen gericht tot het parlement. Nu dit geen onderdeel is van het onderzoek verricht door de werkgroep, wordt hier niet nader op ingegaan.

<sup>19</sup> Zie de Nationale Ombudsman, 'Behoorlijk omgaan met schadeclaims' (rapport van 24 juni 2009, 2009/135), Samenvatting, p. III en p. 37 en 51

<sup>20</sup> Zie bijvoorbeeld: [www.volkskrant.nl/politiek/srebrenica-holocaust-slavernij-rawagede-heel-veel-spijt-weinig-excuses~a3114141/](http://www.volkskrant.nl/politiek/srebrenica-holocaust-slavernij-rawagede-heel-veel-spijt-weinig-excuses~a3114141/)

<sup>21</sup> Zie *Handelingen II* 2009/2010, nr. 98, p. 7773-7820. De excuses die de Minister-President tijdens het Kamerdebat naar aanleiding van de Catshuisbrand heeft uitgesproken zijn geen onderdeel van de inventarisatie, aangezien deze excuses gericht waren tot de Tweede Kamer

Toch is de angst voor aansprakelijkheid niet geheel terecht. Het maken van excuses, ongeacht welke terminologie wordt gebruikt, brengt juridisch gezien niet automatisch erkenning van aansprakelijkheid en schadeplichtigheid met zich. Een onderscheid dat voor niet-juristen wellicht gekunsteld kan overkomen. Voor aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad ex artikel 6:162 BW geldt een eigen beoordelingskader.<sup>22</sup> Hiervoor moet zijn voldaan aan de wettelijke eisen voor aansprakelijkheid, te weten: onrechtmatige daad, toerekenbaarheid, schade, causaliteit tussen de schade en de onrechtmatige daad en relativiteit. Het maken van excuses brengt in dit beoordelingskader in beginsel geen verandering.

Wel kan het maken van excuses meebrengen dat bepaalde feiten vast komen te staan. Excuses gaan immers vaak gepaard met de erkenning van één of meer feiten, waaraan de rechter eventueel bewijs kan ontleen.<sup>23</sup> Voorts wordt in de literatuur wel gesteld dat de wilsvertrouwenleer van artikel 3:37 BW met zich brengt dat excuses kunnen leiden tot erkenning van aansprakelijkheid. Dit is afhankelijk van de wijze waarop de excuses zijn verwoord en de manier waarop de benadeelde de excuses in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs had mogen begrijpen.<sup>24</sup> Vooralsnog lijkt dit vraagstuk echter zowel in de literatuur als in de zeer beperkte jurisprudentie onvoldoende uitgekristalliseerd. Op basis van een uitspraak van de rechtbank Den Haag van 25 oktober 2012<sup>25</sup> wordt immers weer betoogd dat excuses in het (medische) aansprakelijkheidsrecht niet zonder meer leiden tot erkenning van aansprakelijkheid.<sup>26</sup> Dit op basis van het oordeel van de rechtbank dat het maken van verontschuldiging door een ziekenhuis door patiënten als heel belangrijk wordt ervaren en strikt gescheiden dient te worden van het erkennen van aansprakelijkheid, omdat ziekenhuizen anders deze voor patiënten zo belangrijke verontschuldiging achterwege zullen laten.

Ook de Nationale ombudsman stelt zich in het eerder genoemde artikel 'Excuses in het openbaar bestuur' en in de 'excuskaart' op het standpunt dat het maken van excuses niet vanzelfsprekend hoeft te leiden tot aansprakelijkheid. De Ombudsman geeft aan dat het mogelijk is excuses zorgvuldig te formuleren, door in de formulering precies aan te geven waarvoor de excuses precies worden aangeboden. In de motivering van de excuses kan de behoorlijkheid (waarmee niet is bedoeld

---

<sup>22</sup> In het kader van dit document wordt niet ingegaan op eventuele contractuele aansprakelijkheid;

<sup>23</sup> Zie L.A.B.M. Wijntjens, 'Excuses en aansprakelijkheid: In hoeverre en op welke wijze beïnvloeden excuses het oordeel van de rechter', WPNR 30 januari 2016, afl. 7092, p 82-88

<sup>24</sup> Zie L.A.B.M. Wijntjens, 'Excuses en aansprakelijkheid: In hoeverre en op welke wijze beïnvloeden excuses het oordeel van de rechter', WPNR 30 januari 2016, afl. 7092, p 82-88

<sup>25</sup> LJN: BY2540

<sup>26</sup> Zie J.L. Smeehuizen & A.J. Akkermans, 'Medische aansprakelijkheid: 'over grote problemen, haalbare verbeteringen en overschatten revoluties' in: Ontwikkelingen rond medische aansprakelijkheid (Preadviezen Vereniging voor Gezondheidsrecht 2013), den Haag: Sdu 2013, p.43

onrechtmatigheid) centraal gesteld worden, zodat het minder voor de hand ligt om aansprakelijkheid aan het maken van excuses te verbinden.<sup>27</sup>

Ook de Landsadvocaat stelt in de eerder genoemde adviezen<sup>28</sup> voorop dat het maken van excuses niet automatisch betekent dat de Staat aansprakelijkheid erkent. Mits op een zorgvuldige wijze geformuleerd, zijn de excuses zelf niet de aanleiding voor het uitkeren van schadevergoeding. Die aanleiding wordt gevormd door de feiten die zich hebben voorgedaan voorafgaand aan het aanbieden van de excuses, welke moeten worden beoordeeld aan de hand van de wettelijke criteria voor aansprakelijkheid (onrechtmatige daad, toerekenbaarheid, schade, causaal verband en relativiteit). Wel kunnen excuses bij de beoordeling een rol spelen, bijvoorbeeld bij de toerekenbaarheid.

### IIq. Bevindingen

Bevindingen op hoofdlijnen op basis van de bestudeerde publicaties zijn:

- Het uiten van een vorm van excuses kan een positief effect hebben op de relatie tussen de Staat en de burger in gevallen waarin er iets is misgegaan. Het maken van excuses kan een uitdrukking zijn van behoorlijk bestuurlijk handelen.
- Hoewel in de beleving van de burger soms meer waarde wordt gehecht aan het gebruik van de term 'excuses' dan aan termen als 'spijt' of 'betreuren', zal het afhankelijk zijn van de formulering van de uiting of deze als voldoende passend wordt ervaren. In het bijzonder of de tekst van de geuite vorm van excuses de erkenning van een normschending behelst en of de uiting in voldoende mate aan de normschending gerelateerd is<sup>29</sup>.
- Het maken van excuses brengt - mits zorgvuldig geformuleerd - niet zonder meer erkenning van juridische aansprakelijkheid met zich.

---

<sup>27</sup> Zie ook de Nationale Ombudsman, 'Behoorlijk omgaan met schadeclaims' (rapport van 24 juni 2009, 2009/135), Samenvatting p. III en p. 37 en 51

<sup>28</sup> Zie paragraaf IIb.

<sup>29</sup> Wanneer deze elementen ontbreken, is feitelijk sprake van een uiting van een vorm van medeleven. In dit document wordt in deze gevallen dan ook gesproken over 'een vorm van medeleven'. Zie voor dit onderscheid ook paragraaf Ib.

### III. Interdepartementale inventarisatie

#### IIla. Interdepartementale inventarisatie dossiers waarin een vorm van excuses of van medeleven is geuit

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de interdepartementale inventarisatie in kaart gebracht. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen dossiers waarin een vorm van excuses is geuit (met gebruik van diverse termen als excuses, spijt, verontschuldigen etc.), in combinatie met erkenning van een normschending, en dossiers waarin de letterlijke term 'excuses' niet is gebruikt en waarbij geen sprake is van erkenning van een normschending. In dat laatste geval wordt in het kader van de inventarisatie gesproken over het uiten van een vorm van medeleven. Zoals reeds uiteengezet in de inleiding van dit document heeft de uitgevoerde inventarisatie om verschillende redenen een beperkter resultaat gehad dan oorspronkelijk werd verwacht. Dit brengt mee dat de in dit document opgenomen dossiers geenszins een uitputtend overzicht betreffen van dossiers waarin sprake is van het uiten van een vorm van excuses of van medeleven. Evenmin kunnen er gezien het geringe aantal aangebrachte dossiers stellige conclusies worden getrokken. Wel geven de bestudeerde dossiers een goede indicatie van hoe de departementen in de praktijk omgaan met het maken van excuses en kan hier wel een zekere tendens uit worden afgeleid.

Per dossier dat in het kader van de interdepartementale inventarisatie is aangeleverd, is zowel het feitencomplex bestudeerd, als de letterlijke tekst van de geuite vorm van excuses of van medeleven. Deze zijn in de **bijlage** bij dit document opgenomen.<sup>30</sup> Hierbij zij opgemerkt dat dossiers waarin de uiting zich heeft beperkt tot het tonen van 'medeleven' in de zin van een condoleance zonder dat sprake is van een roep om excuses niet in dit document zijn meegenomen. Dit, omdat – zoals uit de conclusies zal blijken – in het kader van dit document de relatie tussen het maken van excuses en (het risico op) aansprakelijkheid relevant blijkt te zijn. In casussen waarin 'slechts' medeleven in de zin van een condoleance wordt betuigd, zonder dat sprake is van een roep om excuses, speelt deze relatie niet.

Het voorgaande in aanmerking nemend, kunnen de bestudeerde dossiers grofweg in vijf categorieën worden ingedeeld. Per categorie worden de bevindingen weergegeven aan de hand van de volgende vragen:

- 1) Is in de uiting de term 'excuses' gebruikt of is een andere term gehanteerd? Zo ja, welke?
- 2) Is in de uiting een door de Staat geschonden norm benoemd?
- 3) Is de uiting gerelateerd aan de normschending?

---

<sup>30</sup> Bij de omschrijving van het feitencomplex van diverse dossiers wordt aangegeven dat er 'een vorm van excuses is geuit'. Dit kan betekenen dat er een uiting is geweest met gebruikmaking van de term excuses, maar kan óók betekenen dat bij de uiting een andere term is gebruikt, zoals spijt, betreuren, verontschuldigen.

Met de term 'normschending' wordt in dit document bedoeld "de schending van een geschreven of ongeschreven regel, waaraan (een orgaan van) de Staat geacht wordt zich te houden". Met 'normschending' is nadrukkelijk niet alleen bedoeld op schending van een juridische norm. In specifieke gevallen kan de normschending wel een schending van een juridische norm betreffen en hiermee mogelijk ook onrechtmatig handelen in de zin van artikel 6:162 BW opleveren, maar dit is niet bij alle in dit document benoemde normschendingen het geval.

### **IIIb. Bevindingen categorie A**

Categorie A betreft dossiers waarin een vorm van excuses is geuit naar aanleiding van een gebeurtenis, terwijl aansprakelijkheid van de Staat ten aanzien van die gebeurtenis ofwel in rechte vaststaat ofwel door de Staat wordt erkend.

De dossiers die deze categorie zijn ingedeeld zijn de volgende:

- Overlijden de heer Dolmatov in detentiecentrum
- Conflict dhr. Spijkers met Ministerie van Defensie
- Standrechtelijke executies Rawagedeh
- Standrechtelijke executies Zuid-Sulawesi
- Nabestaanden weggestuurde slachtoffers Srebrenica
- Herroeping ontslagbesluit medewerker ministerie

De bevindingen ten aanzien van de in deze categorie geuite vormen van excuses zijn:

- 1) in het merendeel van de dossiers is de term 'excuses' gebruikt;
- 2) op één uitzondering na is in alle dossiers een door de Staat geschonden norm - op basis waarvan de aansprakelijkheid vaststaat/wordt erkend - benoemd;
- 3) in de dossiers waar een normschending is benoemd, is de geuite vorm van excuses gerelateerd aan de normschending.

### **IIIc. Bevindingen categorie B**

Categorie B betreft dossiers waarin sprake is van een vorm van excuses naar aanleiding van een gebeurtenis, terwijl aansprakelijkheid van de Staat ten aanzien van die gebeurtenis niet zonder meer vaststaat, maar ook niet expliciet wordt betwist. Het risico op aansprakelijkheid wordt daarentegen 'voor lief' genomen.

De dossiers die in deze categorie zijn ingedeeld zijn de volgende:

- Seksueel misbruik in (rijks)instellingen en pleeggezinnen (rapport commissie Samson)
- Het optreden van het OM in zaak Bart van U. (rapport Commissie Hoekstra)
- Lezing identificatie slachtoffers MH-17 Professor Maat

De bevindingen ten aanzien van de in deze categorie geuite vormen van excuses zijn:

- 1) in alle drie de dossiers is de term 'excuses' gebruikt;
- 2) in alle drie de dossiers is een door de Staat geschonden norm - die tot aansprakelijkheid zou kunnen leiden - benoemd;
- 3) in alle drie dossiers is de uiting van een vorm van excuses gerelateerd aan de normschending.

### IIId. Bevindingen categorie C

Categorie C betreft dossiers waarin een vorm van excuses of medeleven is geuit naar aanleiding van een gebeurtenis, terwijl aansprakelijkheid van de Staat ten aanzien van die gebeurtenis niet in rechte vaststaat en de Staat zich ook niet aansprakelijk acht. Het risico op aansprakelijkheid wordt niet 'voor lief' genomen

De dossiers die in deze categorie zijn ingedeeld zijn de volgende:

- Q-koorts (Rapport Commissie Van Dijk)
- Gaswinning Groningen (Rapport Onderzoeksraad voor Veiligheid)
- Problemen met de invoering van het herziene PGB-stelsel
- Verstoren journalistiek proces van journalist
- Klacht m.b.t. handelen Raad voor de Kinderbescherming

De bevindingen ten aanzien van de in deze categorie geuite vormen van excuses of medeleven zijn:

- 1) in het merendeel van de dossiers is de term 'excuses' niet gebruikt, alleen termen als 'betreuren', 'medeleven' en 'spijt'.
- 2) in de dossiers wordt ofwel geen door de Staat geschonden norm benoemd, ofwel een (vage) door de Staat geschonden norm die geen aanknopingspunten biedt om (met succes) te kunnen betogen dat de Staat erkent aansprakelijk te zijn voor de schade zoals die is geleden;
- 3) in de dossiers waarin een normschending is benoemd, is de geuite vorm van excuses gerelateerd aan de normschending.

### IIle. Bevindingen categorie D

Categorie D betreft dossiers waarin een vorm excuses of medeleven is geuit, naar aanleiding van een gebeurtenis uit een ver verleden (historische gebeurtenis) aan een groep gedupeerden, terwijl er geen reëel risico meer bestaat op aansprakelijkheid van de Staat ten aanzien van die gebeurtenis.

De dossiers die in deze categorie zijn ingedeeld zijn de volgende:

- Indische kwestie I
- Indische kwestie II
- Slavernijverleden
- Selma Wijnberg

De bevindingen ten aanzien van de in deze categorie geuite vormen van excuses of medeleven zijn:

- 1) op één uitzondering na is in alle dossiers de term 'excuses' niet gebruikt, maar is gekozen voor termen als spijt, verontschuldiging, berouw en betreuren;
- 2) op één uitzondering na is in alle dossiers een door de Staat geschonden norm - die niet meer tot aansprakelijkheid zal leiden - benoemd;
- 3) in de dossiers waar een normschending is benoemd, is de geuite vorm van excuses gerelateerd aan de normschending.

### III f. Bevindingen categorie E

Categorie E betreft dossiers waarin een vorm van excuses is geuit naar aanleiding van (al dan niet door de Ombudsman vastgesteld) onbehoorlijk/nalatig handelen van de Staat, terwijl dit handelen niet (meer) tot aansprakelijk van de Staat zal leiden.

Er zijn veel dossiers die in deze categorie vallen. De strekking van de excuses die zijn gemaakt in deze dossiers is vergelijkbaar. Om die reden is ervoor gekozen om slechts een beperkt aantal van de bestudeerde dossiers in deze categorie op te nemen. De volgende dossiers zijn opgenomen:

- Klacht m.b.t. handelen Centrale autoriteit kinderontvoering
- Identiteitsfraude
- NO klacht m.b.t. lange behandelduur Wob-verzoek
- NO klacht m.b.t. handelen Centrale autoriteit kinderontvoering

De bevindingen ten aanzien van de in deze categorie geuite excuses zijn:

- 1) in alle dossiers is de term 'excuses' gebruikt;
- 2) in alle dossiers is een door de Staat geschonden norm - die niet (meer) tot aansprakelijkheid zal leiden - benoemd;
- 3) in alle dossiers is de geuite vorm van excuses gerelateerd aan de normschending.

## IV. Conclusies

In dit hoofdstuk worden de bevindingen op hoofdlijnen op basis van de bestudeerde bronnen vergeleken met de bevindingen op basis van de interdepartementale inventarisatie. Voor zover mogelijk wordt bezien in hoeverre de bevindingen uit de geraadpleegde bronnen aansluiten bij de praktijk waarin door de kern-/bestuursdepartementen excuses worden gemaakt.

### *IVa. De-escalerende werking van het uiten van een vorm van excuses of van medeleven?*

De eerste bevinding op basis van de bestudeerde bronnen is dat het maken van excuses een positief effect of een de-escalerende werking kan hebben in de relatie tussen de Staat en de burger. Helaas kan deze bevinding niet gestaafd worden met de resultaten van de interdepartementale inventarisatie. Zoals in hoofdstuk I reeds is beschreven, heeft de inventarisatie geen informatie opgeleverd over het precieze effect van het uiten van een vorm van excuses of van medeleven en in hoeverre die bijvoorbeeld tot meer begrip, of tot minder claims hebben geleid<sup>31</sup>.

### *IVb. Formulering van een vorm van excuses of van medeleven*

De volgende bevinding op basis van de bestudeerde bronnen is dat, hoewel in de beleving van de burger soms meer waarde wordt gehecht aan het gebruik van de term 'excuses' dan aan termen als 'spijt' of 'betreuren', het afhankelijk zal zijn van de wijze van de formulering van de vorm van excuses of van medeleven, of de burger deze die als voldoende passend zal ervaren. In het bijzonder of sprake is van een (voldoende) erkenning van de normschending en of de geuite vorm van excuses hier in voldoende mate aan gekoppeld is. Zoals in de vorige paragraaf ook aangegeven, heeft de interdepartementale inventarisatie geen informatie opgeleverd over hoe de geuite vorm van excuses of van medeleven is ervaren in de beleving van 'de burger', dus ook deze conclusie kan niet worden gestaafd met de resultaten van de interdepartementale inventarisatie.

Wel kan uit de inventarisatie worden afgeleid dat het afhankelijk is van de juridische en/of politieke positie van de Staat in een bepaald dossier, voor welke formulering wordt gekozen bij het uiten van een vorm van excuses of van medeleven (en in hoeverre daarbij tevens een door de Staat geschonden norm wordt benoemd).

### ***Categorie A en B***

In de bestudeerde dossiers waarin aansprakelijkheid van de Staat in rechte vaststaat ofwel door de Staat is/wordt erkend (categorie A), of in dossiers waarin het risico op aansprakelijkheid 'voor lief' wordt genomen (categorie B), is - al dan niet op basis van juridische of politieke overwegingen - in vrijwel alle dossiers in de formulering van de

---

<sup>31</sup> Zie voetnoot 6.

geuite vorm van excuses de term 'excuses' gebruikt. Ditzelfde geldt voor het benoemen van de normschending. De door de Staat geschonden norm, op basis waarvan de aansprakelijkheid vaststaat/wordt erkend (categorie A), of die tot aansprakelijkheid zou kunnen leiden (categorie B), is op één uitzondering na in alle dossiers expliciet benoemd. Daar waar een door de Staat geschonden norm is benoemd, heeft geuite vorm van excuses ook daadwerkelijk betrekking op deze normschending.

Dat er niet terughoudend wordt omgegaan met gebruikmaking van de term 'excuses' in combinatie met het benoemen van de door de Staat geschonden norm is niet verwonderlijk. In deze situaties hoeft er geen vrees te bestaan - nog afgezien van de vraag of deze vrees gegrond is - dat het maken van excuses de juridische positie van de Staat negatief zal beïnvloeden. Gelet op het voorgaande is het dossier inzake de herroeping van het ontslagbesluit van een medewerker in categorie A een vreemde eend in de bijt. Ondanks het feit dat de aansprakelijkheid van de Staat al vaststaat, is in de geuite vorm excuses de term 'excuses' niet gebruikt, en is geen door de Staat geschonden norm benoemd.

### ***Categorie C***

In de bestudeerde dossiers waarin aansprakelijkheid van de Staat niet vaststaat en de Staat zich niet aansprakelijk acht voor de achterliggende gebeurtenis, maar er wel een aansprakelijkheidsrisico bestaat, is dit anders. In nagenoeg al deze dossiers is in de formulering van uitingen de term 'excuses' niet gebruikt maar is gekozen voor andere termen. In een geval is de uiting beperkt tot het uiten van een vorm van medeleven. Daarnaast is in vrijwel alle bestudeerde dossiers ofwel geen door de Staat geschonden norm benoemd, ofwel een (vage) normschending die onvoldoende aanknopingspunten biedt om (met succes) te kunnen betogen dat de Staat erkent aansprakelijk te zijn voor de schade zoals die is geleden als gevolg van de achterliggende gebeurtenis.

Dit laatste verwondert niet. De Staat acht zich immers niet aansprakelijk en wil ook het risico op aansprakelijkheid niet 'voor lief nemen'. Gelet hierop ligt het niet voor de hand dat de Staat erkent dat er sprake zou zijn van schending van een norm, waar erkenning van onrechtmatig handelen uit afgeleid zou kunnen worden.

Op zich is het ook niet heel verrassend dat de term 'excuses' in de dossiers in deze categorie niet is gebruikt. In deze dossiers schuilt een reëel risico dat de gedupeerden de Staat op enig moment aansprakelijk zullen willen stellen (of reeds hebben gesteld), voor de achterliggende gebeurtenis. Uit de geraadpleegde bronnen blijkt dat er in de praktijk vrees bestaat voor aansprakelijkheid bij het gebruik van het woord 'excuses' vanwege juridische implicaties. Hoewel de uitgevoerde inventarisatie hier geen informatie over heeft opgeleverd<sup>32</sup>, is denkbaar dat in een aantal van deze dossiers

---

<sup>32</sup> Zie paragraaf Ib.

bewust de term 'excuses' is vermeden omdat bij het gebruik van deze term het risico op (succesvolle) aansprakelijkstellingen groter wordt geacht. Hierbij speelt wellicht ook een rol omdat in de publieke opinie de perceptie kan bestaan dat het uiten van een vorm van excuses met gebruikmaking van de term 'excuses' automatisch gepaard gaat met het erkennen van aansprakelijkheid en met het aanbieden van een financiële genoegdoening of schadevergoeding

Het voorgaande geldt niet voor één dossier dat valt onder categorie C (klacht m.b.t. handelen van de Raad voor de Kinderbescherming). In dit dossier is in de formulering van een de geuite vorm van excuses juist wel expliciet de term 'excuses' gebruikt en zijn excuses gemaakt voor normschendingen die mogelijk tot aansprakelijkheid van de Staat zouden kunnen leiden. Ten overvloede zij opgemerkt dat dit bewuste dossier een goed voorbeeld is van de constatering dat gemaakte excuses door klagers/eisers wel kunnen worden uitgelegd als een erkenning van aansprakelijkheid. De klagers in dit dossier zijn een civiele procedure gestart. Hierin vorderen ze schadevergoeding vanwege onrechtmatig handelen door de Raad van de Kinderbescherming. Ter onderbouwing van de aansprakelijkheid verwijzen ze in de dagvaarding naar de gemaakte excuses. Eisers lijken daarbij te willen betogen dat in het licht van de gemaakte excuses, de aansprakelijkheid van de Staat een gegeven is:

*'Dat de Raad, althans de Staat, aansprakelijkheid van de hand heeft gewezen, is onbegrijpelijk en valt eveneens niet te billijken. Eisers zullen dat duidelijk maken aan de hand van een metafoor. De Raad valt te vergelijken met een automobilist die een stilstaande auto aanrijdt en daardoor forse schade veroorzaakt. Na eerst schuld aan het ongeluk te hebben ontkend, erkent de automobilist uiteindelijk zijn fouten en biedt hij daarvoor zijn excuses aan. Als het slachtoffer, de eigenaar van de aangereden auto, vervolgens vraagt om niet alleen excuses aan te bieden maar ook om de schade te vergoeden, zegt de automobilist: "Ik heb het ongeluk wel veroorzaakt - dat erken ik en dat spijt mij - maar de schade ga ik niet betalen. Draag die maar zelf. Je moet er in ieder geval niet voor bij mij zijn."*

Hoewel dit voorbeeld geenszins bevestigt dat het maken van excuses erkenning van aansprakelijkheid met zich meebrengt (zie ook hierna onder IVc. 'Behelst het maken excuses erkenning van aansprakelijkheid?'), illustreert dit dossier wel hoe door de Staat gemaakte excuses kunnen worden beleefd en uitgelegd door gedupeerden tot wie de excuses zich hebben gericht.

### **Categorie D**

Dan nu de bestudeerde dossiers waarin een vorm van excuses of van medeleven is geuit naar aanleiding van een gebeurtenis uit een ver verleden (historische gebeurtenis) aan een groep gedupeerden, terwijl er geen reëel risico (meer) lijkt te bestaan op aansprakelijkheid van de Staat ten aanzien die gebeurtenis. Op één uitzondering na is in alle dossiers de term 'excuses' niet gebruikt. Er is gekozen

voor termen als spijt, verontschuldigen, berouw en betreuren. Daarbij wordt in nagenoeg alle gevallen een door de Staat geschonden norm benoemd, welke norm niet (meer) zal kunnen leiden tot aansprakelijkheid.

In dat licht lijkt het opmerkelijk dat in de formulering de term 'excuses' veelal niet is gebruikt. Immers, het gebruik van de term 'excuses' zal geen negatieve invloed kunnen hebben op de juridische positie van de Staat (er bestaat geen risico (meer) op aansprakelijkheid), terwijl de 'burgers/samenleving' wel aan het gebruik van het woord excuses lijken te hechten.<sup>33</sup> Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de Staat geen rechtstreekse verantwoordelijkheid meer voelt voor de achterliggende historische gebeurtenis, en uit dat oogpunt het gebruik van de term 'excuses' gevoelsmatig te ver vindt gaan.

### ***Categorie E***

Resteren de bestudeerde dossiers waarin sprake is van (al dan niet door de Ombudsman vastgesteld) onbehoorlijk/nalatig handelen van de Staat, welk handelen niet (meer) zal leiden tot aansprakelijkheid van de Staat. Hierin is niet terughoudend omgegaan met gebruik van de term 'excuses'. Evenmin is terughoudend omgegaan met het benoemen van de door de Staat geschonden norm of met het relateren van de excuses aan de normschending. Dit verwondert niet. In de bestudeerde dossiers in deze categorie zal het handelen zelf niet (meer) tot aansprakelijkheid leiden en het maken van excuses zal dus geen nadelige invloed hebben op de juridische positie van de Staat.

### **Resumerend ten aanzien van de formulering**

Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat de in de bestudeerde bronnen benoemde 'angst' voor het gebruik van de term 'excuses' vanwege het aansprakelijkheidsrisico overeen lijkt te komen met de praktijk. Als er geen onduidelijkheid of vrees bestaat voor nadelige beïnvloeding van de juridische positie van de Staat, is in de uiting van een vorm van excuses de term 'excuses' niet geschuwd en is ook niet nagelaten om een concrete door de Staat geschonden norm te benoemen en de uiting te koppelen aan de normschending. Wanneer de juridische positie daarentegen minder sterk is, of wanneer er vrees bestaat voor nadelige beïnvloeding van de juridische of politieke positie van de Staat, is in de uiting van de vorm van excuses het woord excuses in de meeste dossiers vermeden. Vaak is dan gegrepen naar andere bewoordingen, zoals 'spijt' en 'betreuren'. Ook is in die dossiers veelal het benoemen van een door de Staat geschonden norm achterwege gelaten, of is een normschending benoemd die geen aanknopingspunten biedt om (met succes) te kunnen betogen dat de Staat erkent aansprakelijk te zijn, of is volstaan met het uiten van een vorm van medeleven.

---

<sup>33</sup> Zie paragraaf IIc.

#### *IVc. Behelst het uiten van een vorm van excuses of van medeleven erkenning van aansprakelijkheid?*

De laatste bevinding op basis van de bestudeerde bronnen is dat het uiten van een vorm van excuses - mits zorgvuldig geformuleerd - niet zonder meer erkenning van juridische aansprakelijkheid met zich brengt. Dit is ook niet verwonderlijk. Voor aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad geldt immers een ander beoordelingskader. Om aansprakelijkheid te kunnen aannemen, moet zijn voldaan aan specifieke criteria (onrechtmatige daad, toerekenbaarheid, schade, causaliteit en relativiteit).

Excuses aanbieden voor een omschreven normschending die geschaard kan worden onder één van de categorieën van onrechtmatige daad (inbreuk op een recht, handelen/nalaten in strijd met een wettelijke plicht, handelen/nalaten in strijd met de maatschappelijke betamelijkheid) kan er toe leiden dat het in rechte lastiger wordt te weerleggen dat die normschending niet te kwalificeren is als onrechtmatig handelen dat de Staat kan worden toegerekend.

Waar de Staat nog aansprakelijk zou kunnen worden gehouden voor een achterliggende gebeurtenis, wordt –zo blijkt uit de bestudeerde dossiers– behoedzaam omgegaan met de formuleringen van geuite vorm van excuses of van medeleven. De juiste formulering lijkt hier extra belangrijk. Het benoemen van een door de Staat geschonden norm op grond waarvan het idee zou kunnen ontstaan dat de Staat erkent onrechtmatig te hebben gehandeld, wordt in nagenoeg al die dossiers vermeden. Opmerkelijk is dat in die dossiers in de formulering van de geuite vorm van excuses veelal geen gebruik is gemaakt van de term 'excuses', terwijl het gebruik van de term 'excuses' net zo min als het gebruik van de andere formuleringen bepalend is voor de juridische beoordeling of de Staat al dan niet aansprakelijk is. Zoals gezegd kan dit anders liggen in de publieke opinie waar bij gebruikmaking van de term excuses, mogelijk automatisch een financiële genoegdoening of schadevergoeding wordt verwacht.

## **V. Verantwoording**

Voor de totstandkoming van deze handreikingen is door het Interdepartementaal Hoofdenoverleg Juridische Zaken (IHJZ) de werkgroep Excuses in het leven geroepen.

De werkgroep is in februari en mei 2015 bijeengekomen om het doel en de inhoud van het op te leveren product vast te stellen. Aansluitend hebben de voorzitter en secretaris van de werkgroep een eerste opzet van dit document gemaakt aan de hand van de opbrengsten van de interdepartementale inventarisatie. Er hebben diverse plaatsgevonden met de andere werkgroepleden. In november 2015 is het eerste concept van het document gepresenteerd aan het IHJZ. Vervolgens zijn wijzigingen doorgevoerd in de structuur van het document. In oktober 2017 hebben de werkgroepleden ingestemd met de finale versie van het document, welke vervolgens informeel is voorgelegd aan AZ. Op 21 november jl. hebben de leden van het IHJZ ingestemd met het eindproduct. Dit document is op 14 december 2017 vastgesteld door de directeurs WJZ.

## **Bijlage – uitwerking dossiers**

### *Categorie A: Aansprakelijkheid van de Staat staat in rechte vast of wordt erkend*

#### **1. Overlijden de heer Dolmatov in detentiecentrum**

##### **Feitencomplex**

Dit dossier betreft het overlijden van de heer Dolmatov gedurende zijn verblijf in een detentiecentrum in 2013. De Inspectie Veiligheid en Justitie (hierna: de Inspectie) heeft onderzoek verricht naar aanleiding van dit overlijden. De Inspectie is in haar rapport tot de conclusie gekomen dat er sprake is van onzorgvuldig handelen op drie punten: i) de heer Dolmatov is ten onrechte in vreemdelingenbewaring gesteld door de politie, nadat de IND heeft nagelaten om in INDiGO aan te vinken dat een ingesteld beroep opschortende werking heeft; ii) de vreemdelingenpolitie heeft onzorgvuldig en in strijd met het Vreemdelingenbesluit gehandeld ten aanzien van de rechtsbijstand; en iii) de medische zorg die het detentiecentrum Rotterdam en de individuele hulpverleners boden, heeft niet voldaan aan de eisen van verantwoorde zorg. Verpleegkundigen van het detentiecentrum zijn tekortgeschoten in hun professioneel handelen. In een persoonlijk gesprek met de moeder van de heer Dolmatov en tijdens een Kamerdebat heeft de toenmalige staatssecretaris van Veiligheid en Justitie excuses aangeboden.

##### **Tekst vorm van excuses tijdens Kamerdebat 18 april 2013 (Handelingen 2012-2013, nr. 77, Tweede Kamer, p. 28)**

*“[...] In dit debat wil ik publiekelijk verantwoording afleggen over het functioneren van de vreemdelingenketen in deze zaak. Geconstateerde fouten moeten worden hersteld en de kwaliteit van de vreemdelingenketen moet worden geborgd en verbeterd waar het kan. Als men mij toestaat, zou ik dit debat ook willen aangrijpen om publiekelijk mijn verontschuldigingen aan te bieden aan de familie en vrienden van Aleksandr Dolmatov. Voor hen is zijn dood een groot persoonlijk drama. Ik bied bij dezen mijn excuses aan en die zijn gemeend. Die excuses zijn vorige week vrijdag al persoonlijk overgebracht aan de moeder van de heer Dolmatov, door de ambassadeur te Moskou en het plaatsvervangend hoofd van de Inspectie van Veiligheid en Justitie. Ook hebben twee functionarissen van de Inspectie Veiligheid en Justitie het onderzoeksrapport en de beleidsreactie van de zijde van het kabinet toegelicht. Bij die gelegenheid zijn nogmaals condoleances van de zijde van de Nederlandse regering overgebracht. Ik heb een terugkoppeling gekregen van die reactie, die buitengewoon veel indruk op mij heeft gemaakt.*

*[...]*

*Er is gesproken over dat de Nederlandse regering aansprakelijkheid erkent; ook vinden wij dat er een mate van causaliteit aanwezig is tussen het gebeuren in het Detentiecentrum Rotterdam en het overlijden van de heer Dolmatov.*

[...]

*Tegelijkertijd was bij het insluiten in het Detentiecentrum Rotterdam bekend dat de heer Dolmatov depressief was en medicatie kreeg. Op grond daarvan moest op dat moment al uiterste zorgvuldigheid in acht worden genomen. Laat ik daarover helder zijn: in deze casus, bij deze trieste gebeurtenis, is daarvan geen sprake geweest. Als iemand rechtstreeks aan de zorgen van de overheid is toevertrouwd, is dat soort onzorgvuldigheden onacceptabel. Naar mijn oordeel kun je niet zeggen dat de aaneenschakeling van gebeurtenissen, van beslissingen en van fouten in dit specifieke geval onontkoombaar tot deze fatale afloop heeft geleid. Die conclusie trekt de Inspectie Veiligheid en Justitie ook niet. Wel is er, zoals ik net als zei, sprake van causaliteit in de laatste fase van detentie van de heer Dolmatov.*

### **Bevindingen**

In dit dossier erkende de Staat aansprakelijkheid voor het overlijden van de heer Dolmatov bij het maken van excuses. In de formulering van de geuite vorm van excuses is de term 'excuses' gebruikt en is benoemd welke norm de Staat heeft geschonden (onzorgvuldigheden in een situatie waarin iemand rechtstreeks aan de zorg van de overheid is toevertrouwd, leidend tot een fatale afloop). De geuite excuses zijn gerelateerd aan de normschending.

## **2. Conflict dhr. Spijkers met Ministerie van Defensie**

### **Feitencomplex**

Dit dossier betreft het conflict tussen dhr. Spijkers, een medewerker van het Ministerie van Defensie en zijn voormalige werkgever, het Ministerie van Defensie (hierna: Defensie). Dhr. Spijkers was aldaar werkzaam als bedrijfsmaatschappelijk werker en stond in die hoedanigheid een weduwe bij, wier bij Defensie werkende echtgenoot was omgekomen bij de ontploffing van een mijn. Lange tijd heeft er onduidelijkheid bestaan over de oorzaak van de explosie. Defensie meende dat de mijn was ontploft door onvoorzichtig handelen van de militair, terwijl de medewerker meende dat er problemen waren met het bewuste type mijn. Er volgde een lang en slepend geschil. Dhr. Spijkers is uiteindelijk ontslagen. In 1997 is gebleken dat de mijn wel degelijk een technisch mankement vertoonde. Daarna heeft de toenmalige Staatssecretaris van Defensie aangegeven dat het departement aansprakelijkheid erkende voor het ongeval met de mijn. Dat ze de in het verleden gemaakte fouten betreurde, en dat het schrijnend was dat dat aansprakelijkheid pas na zo een lange tijd werd aanvaard. In 2002 is met dhr. Spijkers een regeling getroffen, vanwege de onheuse bejegening. In die regeling is afgesproken dat dhr. Spijkers een brief met excuses van de toenmalige staatssecretaris van Defensie zou ontvangen.

### **Tekst vorm van excuses in de brief aan de heer Spijkers**

*"[...] De conclusie is duidelijk. Het rapport van de Nationale Ombudsman heeft ten aanzien van mevrouw [...] en haar kinderen reeds duidelijk gemaakt dat Defensie*

*ernstig is tekort geschoten en dat het gedrag van het ministerie op tal van fronten "niet behoorlijk" is geweest. Nu blijkt uit de rapportage van de KPMG-onderzoekers zoals gezegd dat dit evenzeer van toepassing is op de bejegening door medewerkers van mijn ministerie jegens u. Ik aarzel niet dat te erkennen. Daarom wil ik u namens het ministerie van Defensie mijn oprechte verontschuldigingen aanbieden voor al hetgeen u is aangedaan. Ik hoop na alles wat er is gebeurd dat u bereid en in staat zult zijn deze excuses te accepteren.*

*Ik voeg daaraan toe dat ik mij volledig realiseer dat welke genoegdoening, welke schuldinlossing en welke vergoeding dan ook, het in de afgelopen achttien jaar, veroorzaakte leed niet kan wegnemen. ik besef dan ook terdege dat mijn verontschuldigingen, hoe oprecht en indringend ook, dat niet volledig zullen kunnen bewerkstelligen. Toch hoop ik het door Defensie veroorzaakte leed voor nu en de verdere toekomst daarmee voor u en uw gezin wel te kunnen verzachten.[...]"*

### **Bevindingen**

In dit dossier had de Staat ten tijde van het uiten van de excuses aansprakelijkheid voor het handelen jegens de heer Spijkers al erkend. In de formulering van de geuite vorm van excuses is de term 'excuses' gebruikt en is benoemd welke norm er door de Staat is geschonden (onheuse bejegening dhr. Spijkers door Defensie, waarmee in de afgelopen 18 jaar leed is veroorzaakt). De geuite excuses zijn gerelateerd aan de normschending.

### **3. Standrechtelijke executies Rawagadeh**

#### **Feitencomplex**

Dit dossier betreft het conflict tussen de weduwen van door Nederlandse militairen op 9 december 1947 standrechtelijk geëxecuteerde mannen op Rawagadeh en de Staat. In de procedure die de weduwen tegen de Staat hadden aangespannen oordeelde de rechtbank Den Haag op 14 september 2011 (LJN: BS8793) dat de Staat aansprakelijk is jegens de weduwen voor de standrechtelijke executies en derhalve gehouden was de schade die zij diensgevolge hebben geleden en nog zullen lijden te vergoeden. Het beroep van de Staat op verjaring werd gepasseerd. Ter afwikkeling van de schadevergoeding die de weduwen volgens de rechtbank toekwam, heeft de Staat met hen een vaststellingsovereenkomst is gesloten. Hierin was onder meer opgenomen dat de Staat excuses zou maken voor het onrechtmatig handelen jegens (een aantal van) de slachtoffers. Namens de Staat heeft de Nederlandse ambassadeur in Indonesië tijdens de herdenking te Balongsari, het voormalige Rawagedeh, op 9 december 2011 excuses aangeboden.

#### **Tekst vorm van excuses tijdens openbare herdenkingsdienst op 9 december 2011**

*"[...] Vandaag, 9 december, herdenken wij gezamenlijk Uw familieleden en dorpsgenoten, die 64 jaar geleden het leven lieten tijdens een actie van Nederlandse militairen in uw dorp. Een tragische dag voor U en Uw familie en een*

*indringend voorbeeld van hoe de relatie tussen Indonesië en Nederland in deze periode heeft kunnen ontsporen. De Nederlandse regering heeft zeer recent een schikking getroffen met de betrokkenen, in de hoop dat het hen zal helpen om deze buitengewoon moeilijke episode in hun leven af te sluiten. In dit kader wil ik U namens de Nederlandse regering vandaag excuses aanbieden voor de tragedie, die op 9 december 1947 in Rawagedeh plaatsvond.[...]"*

In 2005 was in dit kader al een keer spijt betuigd door de Staat, bij monde van de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken. Ter gelegenheid van de zestigjarige herdenking van de "Proklamasi" verklaarde hij dat Nederland zich met de grootschalige inzet van militairen in 1947, aan de verkeerde zijde van de geschiedenis heeft geplaatst. Namens de Nederlandse regering heeft minister Bot zijn diepe spijt betuigd voor al het leed dat is veroorzaakt als gevolg van het grote aantal Indonesiërs dat door Nederlands militair optreden is omgekomen:

*"It is clear that its large-scale deployment of military forces in 1947 put the Netherlands on the wrong side of history. The fact that military action was taken and that many people on both sides lost their lives or were wounded is a harsh and bitter reality especially for you, the people of the Republic Indonesia. A large number of your people are estimated to have died as a result of the action taken by the Netherlands. On behalf of the Dutch government, I wish to express my profound regret for all that suffering."*

Door de toenmalige minister-president Balkenende is deze spijtbetuiging later dat jaar nog eens onderstreept.

### **Bevindingen**

Ten tijde van het uiten van de excuses had de Staat reeds erkend onrechtmatig te hebben gehandeld jegens de weduwen. In de formulering van de geuite vorm van excuses is de term 'excuses' gebruikt en is de door de Staat geschonden norm benoemd (de tragedie van 9 december 1947 veroorzaakt door de actie van Nederlandse militairen in Rawagadeh). De geuite excuses zijn gerelateerd aan de normschending.

In 2005 is in de formulering van de geuite vorm van excuses - hoewel de aansprakelijkheid van de Staat voor de standrechtelijke executies toen nog niet vaststond - ook benoemd welke norm de Staat heeft geschonden (nl. het leed dat is veroorzaakt als gevolg van het grote aantal Indonesiërs dat door het Nederlands militair optreden is omgekomen). De term 'excuses' is toen niet gebruikt (profound regret = diepe spijt/berouw).

#### **4. Standrechtelijke executies Zuid-Sulawesi**

##### **Feitencomplex**

Dit dossier betreft het conflict tussen tien Indonesische nabestaanden en de Nederlandse Staat voor de moord op hun echtgenoten en vaders in 1947 door Nederlandse militairen op het eiland Zuid-Sulawesi in Indonesië. De Staat heeft uiteindelijk ook met deze tien weduwen een schikking getroffen. Onderdeel van de schikking was niet alleen dat zij ieder een financiële compensatie van EUR 20.000 zouden krijgen, maar ook dat de Nederlandse ambassadeur openbaar excuses zou aanbieden namens de Staat. Namens de Staat heeft de Nederlandse ambassadeur op 12 september 2013 in Jakarta excuses aangeboden vanwege de executies tijdens het militair optreden in de periode tussen 1945 en 1949. Familieleden van weduwen uit Zuid-Sulawesi woonden de bijeenkomst bij.

##### **Tekst vorm van excuses tijdens openbare herdenkingsdienst op 12 september 2013**

*"[...] De Nederlandse regering is zich ervan bewust een bijzondere verantwoordelijkheid te hebben voor de Indonesische weduwen van slachtoffers van standrechtelijke executies zoals begaan door Nederlandse militairen. Namens de Nederlandse regering bied ik excuses aan voor deze excessen [...]."*

##### **Bevindingen**

In dit dossier had de Staat ten tijde van het uiten van de excuses reeds erkend onrechtmatig te hebben gehandeld jegens de weduwen. In de formulering van de geuite vorm van excuses is de term 'excuses' gebruikt en is benoemd welke norm de Staat heeft geschonden (de excessen, zijnde de standrechtelijke executies begaan door Nederlandse militairen). De geuite excuses zijn gerelateerd aan de normschending.

#### **5. Nabestaanden weggestuurde slachtoffers Srebrenica**

##### **Feitencomplex**

Dit dossier betreft de inzet van Nederlandse militairen van maart 1994 tot juli 1995 voor de bescherming van de enclave Srebrenica in Bosnië-Herzegovina in het kader van de VN-vredesmacht UNPROFOR. In juli 1995 heeft het toenmalige Bosnisch-Servische leger de VN-enclave onder de voet gelopen. Vervolgens zijn naar schatting 8.000 moslimmannen en -jongens door het Bosnisch-Servische leger vermoord. Twee families zijn in 2006 een rechtszaak gestart, omdat zij vonden dat Nederland aansprakelijk is voor de dood van hun familieleden. Het Gerechtshof in Den Haag oordeelde in 2012 dat de Staat aansprakelijk is. Op 6 september 2013 heeft de Hoge Raad het beroep in cassatie van de Staat verworpen. Daarmee kwam vast te staan dat de Staat de geleden schade moest vergoeden. In juni 2014 heeft de minister van Defensie gesprekken gevoerd met de nabestaanden waarin een vorm van excuses is geuit.

### **Tekst vorm van excuses in persoonlijk gesprek**

De exacte tekst van de vorm van excuses die zijn geuit tijdens de gesprekken met de nabestaanden is - op verzoek van Defensie - niet opgenomen in dit document. Uit het persbericht volgt op hoofdlijnen wat de strekking van die uiting is geweest:

*"Vorig jaar juni heeft minister van Defensie Hennis-Plasschaert gesprekken gevoerd met de nabestaanden waarin excuses zijn aangeboden. De Staat betreurt het dat de heer Mustafic en de heren Nuhanovic de compound hebben moeten verlaten."*<sup>34</sup>

### **Bevindingen**

In dit dossier stond ten tijde van het uiten van de vorm van excuses de aansprakelijkheid van de Staat ten opzichte van de nabestaanden van genoemde slachtoffers in rechte vast. In de formulering van de geuite vorm van excuses is de term 'excuses' niet gebruikt, maar is gebruik gemaakt van de term 'betreuren'. Wel is de norm benoemd die de Staat heeft geschonden (het gegeven dat de Staat niet heeft kunnen voorkomen dat de heer Mustafic en de heren Nuhanovic de compound hebben moeten verlaten). De excuses zijn gerelateerd aan deze normschending.

## **6. Herroeping ontslagbesluit medewerker ministerie**

### **Feitencomplex**

Dit dossier betreft een ontslagbesluit uit 2007 van een medewerker van een ministerie. Na jarenlang procederen heeft de Centrale Raad van Beroep in 2015 het ontslagbesluit herroepen, waarmee de dienstbetrekking met terugwerkende kracht is hersteld. In een brief heeft het departement een vorm van excuses geuit aan de medewerker.

### **Tekst vorm van excuses in brief aan de medewerker**

*"Tegen de achtergrond van ruim acht jaar procederen hecht ik er aan en vind ik het ook gepast om je bij deze ook schriftelijk verontschuldigingen aan te bieden voor het ongemak en het leed dat je in de afgelopen jaren als gevolg van het ontslag hebt doorgemaakt [...]."*

### **Bevindingen**

In dit dossier stond ten tijde van het uiten van de vorm van excuses de aansprakelijkheid ten aanzien van het genomen ontslagbesluit vast. In de formulering van de geuite vorm van excuses is de term 'excuses' niet gebruikt en is geen door de Staat geschonden norm benoemd. De geuite vorm van excuses heeft betrekking op het leed en het ongemak dat de werknemer heeft doorgemaakt als gevolg van het ontslag, maar niet op het ontslag zelf.

---

<sup>34</sup> <https://www.defensie.nl/actueel/nieuws/2015/06/25/schadevergoeding-nabestaanden-3-srebrenica-slachtoffers>

*Categorie B: Aansprakelijkheid van de Staat staat niet in rechte vast, maar wordt niet expliciet betwist. Het risico op aansprakelijkheid wordt 'voor lief' genomen*

**1. Seksueel misbruik in (rijks) instellingen en pleeggezinnen (rapport Commissie Samson)**

**Feitencomplex**

Dit dossier betreft het seksueel misbruik van minderjarigen die onder verantwoordelijkheid van de overheid waren geplaatst in instellingen en bij pleeggezinnen, waarnaar de Commissie Samson (hierna: de Commissie) in 2012 onderzoek heeft gedaan. De Commissie kwam in haar rapport tot de conclusie dat de overheid en Jeugdzorg Nederland tekort zijn geschoten in hun taak om kinderen die uit huis zijn geplaatst een veilige omgeving te bieden. De overheid is er, aldus de Commissie, bekend mee geweest dat seksueel misbruik van door haar uit huis geplaatste kinderen voorkwam. Er zijn volgens de Commissie Samson echter weinig zaken in de strafrechtketen terecht gekomen. De betrokken bewindspersonen (Veldhuijzen van Zanten, Opstelten en Teeven) lieten in eerste instantie weten diep geraakt te zijn door de uitkomsten weergegeven in het rapport en het leed van de slachtoffers volledig te erkennen. Zij verklaarden toen nog geen excuses aan te bieden aan de slachtoffers, omdat ze eerst met de slachtoffers in gesprek wilden gaan. Enkele weken later boden zij alsnog excuses aan op een bijeenkomst met vertegenwoordigers van slachtoffers namens de rijksinstellingen. Vanuit hun verantwoordelijkheid voor het stelsel van de kinderbescherming hebben zij, namens het kabinet, excuses aangeboden aan iedere volwassene en ieder kind dat in een jeugdzorginstelling of pleeggezin met seksueel misbruik te maken heeft gehad. Vervolgens is in een brief aan de Tweede Kamer een terugkoppeling gegeven van het verloop van de slachtofferbijeenkomst. In dit dossier is een tegemoetkomingsregeling opgesteld, op grond waarvan – onder voorwaarden – door de slachtoffers van seksueel misbruik in (onder meer) Rijksinstellingen een tegemoetkoming in de schade zou kunnen worden verkregen.

**Tekst vorm van excuses in de brief aan de Tweede Kamer (TK 2012-2013, 33 435, nr. 2)**

*"[...] Vandaag hebben wij in een bijeenkomst vertegenwoordigers van slachtofferorganisaties gesproken. Het was voor ons een indrukwekkende en waardevolle ontmoeting. Met deze brief willen wij u informeren over wat wij met deze slachtoffers hebben gedeeld."*

**Excuses**

*Allereerst hebben wij nogmaals benadrukt dat de bevindingen van de Commissie Samson bij ons hard zijn aangekomen. Wat er in de instellingen en pleeggezinnen is voorgevallen, vinden we absoluut verwerpelijk en niet te tolereren. Kinderen die*

*thuis niet de bescherming kregen die zij nodig hadden, zijn onder onze verantwoordelijkheid in instellingen en pleeggezinnen geplaatst. Dat zij daar vervolgens slachtoffer zijn geworden van seksueel misbruik, is buitengewoon betreurenswaardig.*

*Vanuit onze verantwoordelijkheid voor het stelsel van kindbescherming hebben wij, namens het kabinet, excuses aangeboden aan iedere volwassene en aan ieder kind die dat is overkomen. We hebben dat niet eerder gedaan, omdat we eerst met de slachtoffers zelf wilden spreken, zodat zij ook hun ervaringen met ons konden delen. Bovendien wilden we hen als eerste informeren over de uitkomsten van het kabinetsoverleg na de presentatie van het rapport van de commissie Samson. Jeugdzorg Nederland heeft de slachtoffers excuses aangeboden namens de betrokken instellingen. Dat zijn voor het merendeel particuliere instellingen. Daarnaast zijn en waren er justitiële jeugdinstanties en instellingen voor gesloten jeugdzorg die als instelling onder onze directe verantwoordelijkheid vallen of vielen. Ook daar zijn fouten gemaakt en zijn jongeren slachtoffer geworden van seksueel misbruik. Wij bieden elk van hen die het aangaat daarvoor onze excuses aan [...].”*

### **Bevindingen**

In dit dossier stond de aansprakelijkheid van de Staat ten tijde van het uiten van de vorm van excuses niet in rechte vast, maar werd de aansprakelijkheid ook niet expliciet betwist door de Staat. In de formulering van de vorm van excuses is de term ‘excuses’ gebruikt en is benoemd welke norm de Staat heeft geschonden (fouten gemaakt in instellingen die onder verantwoordelijkheid van overheid vielen, waarbij jongeren slachtoffer zijn geworden van seksueel misbruik). De geuite excuses zijn gerelateerd aan de normschending.

## **2. Het optreden van het OM in zaak Bart van U. (rapport Commissie Hoekstra)**

### **Feitencomplex**

Dit dossier betreft het handelen van het OM in de strafzaken van Bart van U, waarnaar de Commissie Hoekstra (hierna: de Commissie) onderzoek heeft gedaan. Van U. zit sinds 12 januari 2015 vast en wordt verdacht van het ombrengen van zijn zus op 10 januari 2015 en van betrokkenheid bij de dood van mevrouw Borst op 8 februari 2014. Op 25 juni 2015 heeft de Commissie haar bevindingen uitgebracht. De Commissie concludeert dat er in de zaak Van U. sprake is van gemiste signalen, verkeerde inschattingen én opeenvolgende fouten. Belangrijke bevindingen van de Commissie zijn, 1) Bij Van U. had na een eerdere veroordeling DNA moeten worden afgenomen, 2) Ten onrechte is geen uitvoering gegeven aan het door het Gerechtshof Den Haag gegeven bevel tot gevangenneming, 3) Pogingen tot zorgverlening aan Van U. hebben onvoldoende resultaat gehad. Het rapport was voor de voorzitter van het College van Procureurs Generaal aanleiding zijn verontschuldiging aan te bieden aan de familie Van U en de nabestaanden van oud-minister Borst. Evenals de

procureur generaal heeft de Minister van Veiligheid en Justitie namens het kabinet excuses aangeboden.

### **Tekst vorm van excuses tijdens een persconferentie 25 juni 2015**

*"[...] Het rapport Hoekstra geeft in heldere bewoordingen weer hoe Bart van U. jarenlang in psychische nood verkeerde. Hoe zijn familie probeerde hem tegen zichzelf te beschermen en het gevaar voor zijn omgeving te voorkomen. En hoe hij zijn situatie op vaak onconventionele wijze onder de aandacht bracht van politie en zorgverleners.*

*De commissie concludeert dat er in de zaak Van U. - die verdacht wordt van het doden van zijn zus en van betrokkenheid bij de dood van mevrouw Borst - sprake is van gemiste signalen, verkeerde inschattingen én opeenvolgende fouten. Het rapport is vanmorgen voor de voorzitter van het College van Procureurs Generaal aanleiding geweest zijn verontschuldigingen aan te bieden aan de familie Van U en de nabestaanden van oud-minister Borst. Net als procureur generaal Bolhaar vanmorgen, bied ik namens het kabinet mijn excuses aan. Gisteren heb ik dat ook persoonlijk gedaan aan beide families.*

*Het spijt mij dat de organisaties die tot taak hebben individuen en de samenleving te beschermen, daarin zo ernstig hebben gefaald. De families van de slachtoffers, en daarmee de samenleving, zijn in de steek gelaten. De bevindingen van de commissie zijn, zoals de heer Bolhaar heeft gezegd in zijn reactie, ernstig en indringend.*

*De gedachte dat dit leed mogelijk had kunnen worden voorkomen, raakt mij diep en sterkt mij in de overtuiging dat alles op alles gezet moet worden om herhaling van deze fouten te voorkomen. Ik zal er alles aan doen om het Openbaar Ministerie en de politie hierbij te ondersteunen [...]"*

### **Bevindingen**

In dit dossier stond de aansprakelijkheid van de Staat ten tijde van het uiten van de vorm van excuses niet in rechte vast, maar werd de aansprakelijkheid ook niet expliciet betwist door de Staat. In de formulering van de vorm van excuses is de term 'excuses' gebruikt en is tevens de door de Staat geschonden norm benoemd (organisaties die als taak hebben individuen en de samenleving te beschermen hebben daarin gefaald, het leed had mogelijk voorkomen kunnen worden). De excuses zijn gemaakt voor de normschending.

### **3. Lezing identificatie slachtoffers MH-17 Professor Maat**

Dit dossier betreft de hoogleraar anatomie en fysische antropologie George Maat. Hij toonde op 9 april 2015 foto's bij een lezing voor studenten gezondheidswetenschappen over de identificatie van de slachtoffers van rampvlucht MH17. Hij wist niet dat er twee RTL-journalisten in de zaal waren, die zijn voordracht opnamen en uitzonden. De Minister van Veiligheid en Justitie noemde het gebruik van forensisch pathologisch beeldmateriaal door professor Maat, 'buitengewoon ongepast en onsmakelijk.' Professor Maat werd door de politie op

non-actief gezet. Een door professor Maat zelf openbaar gemaakt politierapport plaatste zijn handelen in een ander daglicht. Uiteindelijk heeft de Minister in januari 2016 zijn excuses aangeboden voor zijn uitlatingen.

### **Communiqué naar aanleiding van gesprek Minister van Veiligheid en Justitie op 14 januari 2016**

*"Minister van der Steur heeft in het gesprek met professor Maat vanmiddag aangegeven dat hij zich in zijn eerste reactie op de avond van de 22<sup>e</sup> april ("buitengewoon ongepast en onsmakelijk"), achteraf gezien, te veel door de emotie heeft laten leiden en dat het beter was geweest als hij zich zakelijker had uitgelaten. De Minister heeft in het gesprek hierover zijn excuses aangeboden die professor Maat heeft aanvaard."*

### **Bevindingen**

In dit dossier stond aansprakelijkheid ten tijde van het maken van de excuses niet in rechte vast, maar werd ook niet expliciet betwist door de Staat. Deze vraag speelde hier verder niet. In de formulering van de vorm van excuses is de term 'excuses' gebruikt en is benoemd welke norm de Staat heeft geschonden (het - achteraf gezien - te veel hebben laten leiden door emoties en het niet zakelijk uitlaten). De benoemde normschending had geen betrekking het op non-actief stellen. De excuses zijn gerelateerd aan de benoemde normschending.

**Categorie C: Aansprakelijk van de Staat staat niet in rechte vast en wordt ook niet erkend. Het risico op aansprakelijkheid wordt niet 'voor lief' genomen.**

### **1. Q-koorts (Rapport Commissie Van Dijk)**

#### **Feitencomplex**

Dit dossier betreft de aanpak en bestrijding van de Q-koortsepidemie door de Staat, waarnaar de Commissie Van Dijk (hierna: de Commissie) onderzoek heeft gedaan. De Commissie heeft in haar rapport gewezen op de verschillen in werkwijzen en 'beleidslogica' van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Economische Zaken. Beide ministeries hebben volgens de Commissie te terughoudend opgetreden tegen de Q-koortsuitbraak en te terughoudend gecommuniceerd naar de sector en het publiek. Ook is de Commissie van oordeel dat, hoewel er op verschillende momenten doortastender had kunnen en moeten worden opgetreden, niet met zekerheid kan worden gezegd dat de uitkomst en het ziekteverloop dan ook daadwerkelijk anders waren geweest. Naar aanleiding van het Rapport van de Commissie heeft de Ombudsman de overheid opgeroepen een financiële tegemoetkoming uit te keren en excuses aan te bieden (hij heeft zelfs een concrete suggestie voor de formulering van excuses gedaan). Deze oproep werd ondersteund door Q-koortspatiënten en Tweede Kamerleden (verschillende moties).

Tijdens een Kamerdebat is door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport de term 'excuses' uitdrukkelijk niet overgenomen.

**Tekst vorm van medeleven tijdens een Kamerdebat 11 april 2013  
(Handelingen 2012-2013, nr. 74, Tweede Kamer, p. 49, 50 en 54)**

*"[...] Voorzitter. Wij betreuren het dat veel mensen ziek, soms heel ernstig ziek, zijn geworden door de Q-koorts en wij betreuren de impact die dat heeft gehad op het leven van de mensen en hun naasten. Wij betreuren het dat er fouten zijn gemaakt en dat dingen beter hadden gekund. Wij leven mee met de slachtoffers. Zij zijn degenen die hierdoor zijn getroffen, vaak met ingrijpende gevolgen. Dat gaat ons zeer aan het hart. In die zin "spijt het ons" zeer wat deze mensen is overkomen, maar "het spijt ons" wordt soms opgevat als een schulderkenning. Daarover hebben wij al eerder in debatten met elkaar van gedachte gewisseld, mede op basis van de bevindingen van de commissie-Van Dijk. Die discussie hebben we gehad, maar het is echt een misverstand dat dat de situatie van deze mensen ons niet aan het hart gaat. Integendeel: ik heb zelf met mensen gesproken en ik heb gezien wat de gevolgen hiervan zijn. Je moet wel gek zijn om dat niet te betreuren.*

*[...]*

*Die reactie is dezelfde als de reactie die ik al drie keer heb gegeven. Wij hebben het evaluatierapport van de commissie-Van Dijk besproken. Die commissie heeft vastgesteld dat je niet kunt zeggen dat de uitkomsten anders waren geweest als de overheid anders had gehandeld. Daar zit gewoon het cruciale punt. U zegt: de overheid is schuldig. De commissie zegt dat niet. Daar zit een beetje de crux.*

*[...]*

*Wat ik heb gezegd is niet anders dan wat ik op 5 juli heb gezegd. Ik heb ook hetzelfde gezegd als toen ik voor het eerst minister was. Natuurlijk betreur je de zaken zoals die zijn gelopen. Natuurlijk spijt het je dat de slachtoffers dit leed van de Q-koorts hebben moeten ondergaan, net als hun nabestaande of hun omgeving. Wat hier is gebeurd, is iets wat ons allemaal treft. Er is een verschil tussen een "het spijt met dat u in die situatie terecht bent gekomen, want ik heb menselijk met u te doen" en een "het spijt me want wij zijn aansprakelijk; wij hebben als kabinet schuld aan wat u nu hebt". Met de tientallen andere zoönosen die in Nederland rondwaren, kan het, net als met de Q-koorts zo zijn dat er een heel gevaarlijke, vervelende, nare zoönose tussen zit waardoor we ziekte krijgen in een land. Eeuwen geleden hadden we de pest al. Daarom is dat wel een andere situatie. De heer Schouw refereerde aan de heer Opstelten, die zei dat het kabinet voor het seksueel misbruik door werknemers in rijksinstellingen ook daadwerkelijk aansprakelijkheid heeft aanvaard. Daar zit het verschil. Het is echt een misvatting dat "het spijt me in menselijke zin dat u in die situatie terecht bent gekomen" niet over mijn lippen kan komen. Uiteraard wel, natuurlijk is dat het geval. [...]"*

De heer Schouw (D66)

*"Ik wil niet aan woordexegese gaan doen, want dat is niet goed voor het debat. De meeste collega's hebben het gehad over excuses. Slaat de fractie van D66 nu*

*helemaal de plank mis als zij de woorden van deze staatssecretaris, "wij betreuren het", "sorry", "het spijt ons", interpreteert als een vorm van excuses?*

Minister Schippers:

*"Ik heb gezegd wat ik heb gezegd en laat de interpretatie daarvan aan anderen over."*

### **Bevindingen**

In dit dossier is een vorm van medeleven betuigd, en erkent de Staat geen aansprakelijkheid voor de schade die is geleden door de Q-koorts slachtoffers als gevolg van Q-koortsepidemie. In de uiting van medeleven is de term 'excuses' niet gebruikt, maar wel de termen 'betreuren', 'medeleven' en 'spijt'. Er is geen normschending benoemd. De uiting van de Minister heeft betrekking op wat de mensen is overkomen. Daarnaast is expliciet benoemd dat de uiting geen schulderkenning betreft.

## **2. Gaswinning Groningen (rapport Onderzoeksraad voor de Veiligheid)**

### **Feitencomplex**

Dit dossier betreft de besluitvorming over de gaswinning in Groningen. Hiernaar heeft de Onderzoeksraad voor de Veiligheid (hierna: de Onderzoeksraad) inzake op verzoek van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie begin 2014 onderzoek gedaan. De Onderzoeksraad heeft zich gericht op de vraag in hoeverre bij de besluitvorming rekening is gehouden met de veiligheid van de bewoners van het gaswinninggebied in Groningen in relatie tot het risico van aardbevingen. Uit het rapport van de Onderzoeksraad van 18 februari 2015 blijkt dat de veiligheid van inwoners van de provincie Groningen geen rol heeft gespeeld bij de besluitvorming over de winning van aardgas in hun provincie. Volgens de Onderzoeksraad is niet zorgvuldig omgegaan met de veiligheid van inwoners van de provincie. Het belang van de winning stond op de eerste plaats. Naar aanleiding van dit rapport heeft Minister Kamp besloten om voorafgaand aan het Kamerdebat dat op 3 maart 2015 zou plaatsvinden over het rapport van de Onderzoeksraad een vorm van medeleven betuigen.

### **Tekst vorm van excuses in interview van RTV Noord op 2 maart 2015**

*"[...] Het kabinet is zich er sterk van bewust dat veel mensen in Groningen en ook de Groningse samenleving als geheel voortdurend en indringend geconfronteerd worden met de effecten van de door gaswinning veroorzaakte aardbevingen. Op hun beurt confronteren de Groningers mij terecht met hun bezorgdheid, boosheid en verontwaardiging. Wat zich afspeelt in Groningen raakt mij diep. Ik ben doordrongen van de ernst van de problematiek en voel mij er verantwoordelijk voor dat de benodigde maatregelen worden genomen. Uiteindelijk gaat het om de veiligheid en ik erken dat alle betrokkenen bij de gaswinning - en zeker ook het ministerie van Economische Zaken - meer aandacht hadden moeten hebben voor de*

*veiligheid van de Groningse burgers. Dat dit zo is gegaan betreurt ik. Het spijt mij zeer dat de veiligheidsbelangen van de Groningers niet de aandacht kregen die ze verdienden. De veiligheid staat nu voorop en ik zal er alles aan doen om de verbeteringen waar de Groningers terecht om vragen te realiseren. [...]*”

Teksten van soortgelijke strekking zijn herhaald in het Kamerdebat van 3 maart 2015 over het OVV-rapport en de kabinetsreactie op het OVV-rapport.

### **Bevindingen**

In dit dossier is een vorm van excuses geuit, terwijl de Staat geen aansprakelijkheid erkent voor de schade die inwoners van Groningen stellen te ondervinden van de gaswinning. Wel bestaat er een aansprakelijkheidsrisico. In de formulering van de geuite vorm van excuses is de term ‘excuses’ niet gebruikt, wel is gekozen voor de termen ‘raakt mij diep’, ‘ik betreurt’ en ‘het spijt mij’. In de formulering is wel een door de Staat geschonden norm benoemd (er had ook bij EZ meer aandacht moeten zijn voor de veiligheid van de Groningse burgers). De benoemde normschending is dusdanig vaag geformuleerd, dat die onvoldoende aanknopingspunten biedt om (met succes) te kunnen betogen dat de Staat erkent aansprakelijk te zijn voor de schade zoals die geleden is (de bevingsschade). De geuite vorm van excuses is gerelateerd aan de normschending.

### **3. Problemen met de invoering van het herziene PGB-stelsel**

#### **Feitencomplex**

Dit dossier betreft de problemen rondom de invoering van het nieuwe pgb-stelsel. Tot eind 2014 betaalden de budgethouders de zorgverlener uit hun pgb. Dat systeem is aangepast om fraude tegen te gaan. Voorheen konden individuele zorgverleners hun kosten direct declareren. Dat systeem bleek erg fraudegevoelig te zijn. Daarom regelt de Sociale verzekeringsbank (hierna: de SVB) sinds 1 januari 2015 de uitbetaling van de zorgverleners. Nu wordt vooraf gecontroleerd wat er met het geld gaat gebeuren en niet meer achteraf als het al is uitgegeven. De verandering heeft echter geleid tot grote administratieve problemen. Als gevolg van de systeemwijziging in de uitbetaling van het pgb heeft een groot aantal zorgverleners in de eerste maanden van 2015 geen geld ontvangen van de SVB. Tijdens het Kamerdebat over de pgb-problemen op 4 februari 2015 heeft de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een vorm van excuses en medeleven geuit. .

#### **Tekst vorm van excuses tijdens Kamerdebat 4 februari 2015**

De letterlijke tekst is niet terug te vinden in verband met het uitvallen van het geluid aan het begin van het debat. Uit diverse persberichten volgt dat de

staatssecretaris zijn excuses heeft aangeboden voor de ontstane onrust en dat hij de situatie betreurde.<sup>35</sup>:

### **Bevindingen**

In dit dossier heeft de Staat aansprakelijkheid voor de schade die pgb-houders hebben geleden als gevolg van de invoering van het nieuwe stelsel niet erkend. Er zijn fouten gemaakt die mogelijk tot aansprakelijkheid zouden kunnen leiden. Tijdens het Kamerdebat zijn zowel de woorden '*ik betreur*' gebruikt, als het woord '*excuses*'. Daarbij is niet tevens een expliciete normschending benoemd (ik betreur de situatie, excuses voor de onrust die is ontstaan).

## **4. Verstoren journalistiek proces van journalist**

### **Feitencomplex**

Dit dossier betreft de klacht van een journalist m.b.t. het – volgens de journalist – bewust verstoren van een journalistiek proces. In september 2012 is namens de coördinator Terrorisme Bestrijding en Veiligheid een waarschuwing verstuurd waarin werd verwezen naar onderzoek van een journalist naar toegangscontrole op basis van (niet bestaande) identiteitsbewijzen. Hierbij is ook verwezen naar een foto van de journalist. Naar aanleiding van dat bericht heeft de journalist een klacht ingediend. Naar zijn oordeel is de NCTV lichtzinnig en zonder beleid overgegaan tot het bewust verstoren van journalistiek onderzoek. De journalist heeft de NCTV verzocht formeel excuses aan te bieden en zich actief in te spannen in het minimaliseren van gevolgen die met dit handelen zijn gecreëerd. Nadat een telefoongesprek heeft plaatsgevonden n.a.v. de klacht, heeft de NCTV in een reactie op de klachtbrief een vorm van excuses geuit.

### **Tekst vorm van excuses in de brief in reactie op de klacht**

*"[...] Hoewel ik betreur dat vanuit ons de betreffende e-mail van 19 september jl. is verstuurd en ik het met u eens ben dat dergelijke berichten vanuit de overheid altijd, maar zeker als het betrekking heeft op journalistiek onderzoek, met de grootst mogelijke zorgvuldigheid dienen te worden beschouwd, hoop ik dat deze brief, alsmede het telefoongesprek dat op 24 januari jl. met u is gevoerd, u voldoende informatie heeft verschaft over de context van het bericht en het feit dat het hier geen bewust verstoren van uw journalistiek onderzoek betrof [...]"*

### **Bevindingen**

In dit dossier is een vorm van excuses geuit,, terwijl de Staat aansprakelijkheid voor het beweerdelijk bewust verstoren van een journalistiek proces niet erkent, en er een aansprakelijkheidsrisico bestaat. De term '*excuses*' is niet gebruikt, maar er is gekozen voor de term '*betreuren*'. De door de Staat geschonden norm is benoemd

---

35 Zie oa <http://nos.nl/artikel/2017294-van-rijn-biedt-excuses-aan-voor-pgb-problemen.html>;

(het versturen van de email), maar ontkend wordt dat hierdoor sprake was van het bewust verstoren van het journalistiek onderzoek. Het betreuren is gerelateerd aan de door de Staat benoemde normschending.

## **5. Klacht m.b.t. handelen Raad voor de Kinderbescherming**

### **Feitencomplex**

Dit dossier betreft een klacht m.b.t. het handelen van de Raad voor de Kinderbescherming. In een rapport inzake de klacht van betrokkene m.b.t. handelen van de Raad voor de Kinderbescherming (verder: de Raad) heeft de Nationale Ombudsman geconcludeerd dat de klacht gegrond is ten aanzien van: 1) het raadsonderzoek voorafgaande aan het verzoek tot uithuisplaatsing, wegens schending van het vereiste van goede voorbereiding; 2) het raadsonderzoek na de uithuisplaatsing, wegens schending van het beginsel van onpartijdigheid; 3) de klachtbehandeling, wegens schending van het redelijkheidsbeginsel. De Nationale Ombudsman heeft in het rapport een aanbeveling gedaan aan de Minister om: 1) tezamen met de Raad en de andere ketenpartners, aan de hand van deze casus te bezinnen op de gevolgde werkwijze en na te denken over waarborgen om dit soort situaties in het vervolg zoveel als mogelijk te voorkomen; 2) in samenspraak met de Raad te komen tot erkenning en een passende vorm van excuses richting verzoekers.

### **Tekst vorm van excuses in de brief aan betrokkene**

*"[...] Ik heb uit het rapport van de Nationale Ombudsman begrepen dat de Raad het op veel punten niet goed heeft gedaan, en achteraf gezien kan ik me dat me dat oordeel van de Nationale Ombudsman wel voorstellen. Ik ben van mening dat de Raad niet heeft gehandeld zoals verwacht had mogen worden van een overheidsorganisatie. Ik kan de situatie helaas niet terugdraaien, maar wil u erkennen in uw gevoelens. Ik heb u tijdens ons gesprek reeds mijn excuses gemaakt, maar ik wil dat graag bij deze nog eens schriftelijk bevestigen [...]"*

### **Bevindingen**

In dit dossier is sprake van door de Ombudsman geconstateerde schending van (behoorlijkeheids-)normen, welke schending mogelijk tot aansprakelijkheid van de Staat zou kunnen leiden. Er zijn excuses gemaakt, terwijl de Staat aansprakelijkheid voor de schending van die normen niet erkent. In de formulering van de geuite vorm van excuses is de term 'excuses' gebruikt, en is benoemd dat de Staat norm(en) heeft geschonden (de Raad heeft op veel punten niet gehandeld zoals verwacht had mogen worden van een overheidsorganisatie). De excuses zijn gerelateerd aan de normschending.

## Categorie D: Er bestaat geen reëel risico meer op aansprakelijkheid van de Staat (historische gebeurtenis)

### **1. Indische kwestie I**

#### **Feitencomplex**

Dit dossier betreft de kwestie van gebreken in het naoorlogse rechtsherstel ten aanzien van de Joodse gemeenschap, de Sinti, Roma, de Indische Gemeenschap en homoseksuelen. Lange tijd was er weinig begrip voor het leed van vervolgingsslachtoffers. Sinds 1970 is er meer maatschappelijke aandacht. Met het naoorlogse rechtsherstel is het materiële onrecht zoveel mogelijk hersteld. Verschillende onderzoekscommissies hebben onderzoek gedaan naar het rechtsherstel in Nederland en in Nederlands-Indië. Naar aanleiding van hun analyse heeft de regering aan de Indische gemeenschap een tegemoetkoming uitgekeerd en is collectief een vorm van medeleven geuit.

#### **Tekst vorm van excuses de brief aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 1999-2000, 25839, nr. 13, p. 2)**

*"[...] De regering erkent ten volle – terugkijkend met de wetenschap en de ogen van nu – dat er teveel formalisme, bureaucratie en vooral kilte in het rechtsherstel is geweest. Daarvoor spreekt de regering oprechte spijt en verontschuldiging uit naar degenen die toen hebben geleden, zonder overigens verkeerde bedoelingen te veronderstellen bij degenen die toen verantwoordelijkheid droegen. Desalniettemin dringt zich uit de rapporten geen andere conclusie op dan dat de verantwoordelijkheid bij de uitvoering van het beleid en de toepassing van wetgeving niet altijd op de juiste manier is genomen. Er zijn fouten en tekortkomingen geconstateerd die onder ogen moeten worden gezien en waar conclusies aan verbonden moeten worden [...]."*

#### **Bevindingen**

In dit dossier zijn excuses gemaakt, terwijl er geen reëel risico meer op aansprakelijkheid van de Staat bestaat voor "teveel formalisme, bureaucratie en kilte in het rechtsherstel, waardoor mensen hebben geleden". In de formulering van de geuite vorm van excuses is de term 'excuses' niet gebruikt. Wel is de door de Staat geschonden norm benoemd (teveel formalisme, bureaucratie en kilte in het rechtsherstel, waardoor mensen hebben geleden). De excuses zijn gerelateerd aan de normschending.

### **2. Indische kwestie II**

#### **Feitencomplex**

Dit dossier betreft het vervolg op de Indische kwestie I (zie hiervoor). In het kader van de Indische Kwestie I, is onder meer aan de Indische gemeenschap op basis van een regeling een tegemoetkoming uitgekeerd ('het Gebaar') en zijn collectief excuses

gemaakt. Het kabinet gaf destijds aan dat de tegemoetkoming een finaal karakter moest hebben. De Indische Gemeenschap heeft 'het Gebaar' echter nooit als omvattend en finaal kunnen zien. In dat licht hebben er gesprekken met het Indisch platform plaatsgevonden over een eventuele aanvullende tegemoetkoming voor zowel 'backpay' (niet betaalde salarissen), als niet betaalde oorlogsschade in combinatie met excuses. De Hoge Raad had in 1956 en 1958 vastgesteld dat de Staat niet aansprakelijk is voor de backpay. Op 15 augustus 2015 vond er een herdenkingsbijeenkomst plaats voor het einde van de Tweede Wereldoorlog. Tijdens deze bijeenkomst is door de Minister President stilgestaan bij het gevoel van miskenning dat bestaat bij de Indische gemeenschap.

### **Tekst vorm van medeleven**

*"Bij de Indische gemeenschap is een gevoel van miskenning blijven bestaan over het gebrek aan begrip bij anderen voor de ondergane oorlogsverschikkingen in Azië. Dat betreurt ik. [...] Zeventig jaar na de Japanse capitulatie zijn we ons er meer dan ooit van bewust dat dit deel van onze geschiedenis blijvende aandacht en een actieve herinnering vraagt. Laat ons daar samen voor zorgen. Laat ons ervoor zorgen dat het gevoel van onbegrip en het verdriet dat velen daarover hebben gehad of nog hebben, langzaam maar zeker wordt weggenomen."*

### **Bevindingen**

In dit dossier is een vorm van medeleven betuigd, terwijl er geen risico meer bestaat op aansprakelijkheid van de Staat voor de backpay en de niet-betaalde oorlogsschade. In de formulering van de uiting is de term 'excuses' niet gebruikt, maar gekozen is voor de term 'betreuren'. Er is evenmin een door de Staat geschonden norm benoemd (ik betreurt een gevoel van miskenning over het gebrek aan begrip bij anderen).

## **3. Slavernijverleden**

### **Feitencomplex**

Dit dossier betreft het slavernijverleden. Op 1 juli 1863 werd in Suriname het einde van de slavernij in de Nederlandse koloniën aangekondigd. Ons land was één van de laatste landen in Europa dat tot afschaffing overging. Tienduizenden slaven verkregen toen de vrijheid. Nederland was ruime tijd op grote schaal actief in de slavenhandel. Na lang zwijgen heeft Nederland bij de antiracismetop van de VN in 2001 diepe spijt betuigd over de slavenhandel. In 2002 werd in het Amsterdamse Oosterpark door koningin Beatrix het Nationaal monument slavernijverleden onthuld. De roep om een officieel excuus werd in aanloop naar de herdenking 150 jaar na de afschaffing van de slavernij weer actueel. Namens het kabinet zijn tijdens de herdenking excuses uitgesproken.

### **Tekst vorm van excuses tijdens toespraak bij de herdenking van de afschaffing van de slavernij 1 juli 2013**

*"[...] Ik sta hier namens de Nederlandse regering en kijk terug op deze schandvlek in onze geschiedenis. Ik kijk terug en betuig diepe spijt en berouw over hoe Nederland is omgegaan met de menselijke waardigheid."* [...]

#### **Bevindingen**

In dit dossier zijn excuses geuit, terwijl er geen reëel risico meer bestaat op aansprakelijkheid van de Staat voor het slavernijverleden. In de uiting is de term 'excuses' niet gebruikt, maar is gekozen voor de termen 'diepe spijt' en 'berouw'. Wel is de door de Staat geschonden norm benoemd (spijt en berouw hoe Nederland is omgegaan met de menselijke waardigheid). De excuses zijn gerelateerd aan de normschending.

### **4. Selma Wijnberg**

#### **Feitencomplex**

Dit dossier betreft mevrouw Selma Wijnberg, de enige Nederlandse die tijdens de Tweede Wereldoorlog wist te ontsnappen aan de gruwelijkheden van het Duitse vernietigingskamp Sobibor in Polen. Na terugkeer in Nederland dreigde ze te worden uitgezet omdat ze getrouwd was met een man met de Poolse nationaliteit. Hierdoor werd zij niet meer als Nederlandse beschouwd. Uiteindelijk is zij toch niet uitgezet omdat Polen geen onderdanen uit het buitenland wilde opnemen. In 2010 heeft de toenmalige Minister van VWS zijn excuses aangeboden aan zowel Selma Wijnberg als aan andere slachtoffers voor het feit dat de Nederlandse regering niet goed is omgegaan met slachtoffers van de oorlog.

#### **Tekst vorm van excuses van Minister Klink**

*"Ik besef en begrijp dat u het de Nederlandse regering altijd kwalijk hebt genomen dat u toen u samen met uw man Chaim in Nederland kwam slecht bent opgevangen. Ik vind dat eerlijk gezegd ook onvoorstelbaar en ik denk dat de meeste Nederlanders dat volstrekt met mij eens zijn als ik zeg dat er vlak na oorlog niet goed is omgegaan met de slachtoffers van die oorlog. Het leed dat u is aangedaan is niet ongedaan te maken en niet te vergoeden. Wel wil ik u en de vele anderen die het betreft namens de Nederlandse regering mijn excuses oprecht aanbieden. Te lang hebben wij in Nederland gezwegen over hoe wij in Nederland met nabestaanden zijn omgegaan."*

#### **Bevindingen**

In dit dossier zijn excuses gemaakt, terwijl er geen reëel risico meer bestaat op aansprakelijkheid van de Staat voor de wijze waarop Selma Wijnberg na de oorlog is behandeld. In de formulering van de geuite vorm van excuses is de term 'excuses' gebruikt. Tevens is de door de Staat geschonden norm benoemd (vlak na de oorlog

is niet goed omgegaan met de slachtoffers van die oorlog, waaronder Selma Wijnberg), waarbij de excuses zijn gerelateerd aan de normschending.

**Categorie E: Er is sprake van onbehoorlijk/nalatig handelen van de Staat. Dit handelen zal niet (meer) tot aansprakelijkheid leiden**

Er zijn talloze dossiers die in deze categorie vallen. De strekking van de excuses die zijn gemaakt in deze dossiers zijn vergelijkbaar. Om die reden, is ervoor gekozen om slechts een beperkt aantal van de bestudeerde dossiers in deze categorie op te nemen.

**1. Klacht m.b.t. handelen van de Centrale autoriteit internationale kinderonvoering**

**Feitencomplex**

Dit dossier betreft een klacht van betrokkene over het handelen van de Centrale autoriteit Internationale Kinderontvoering (hierna: CA). Betrokkene klaagt (onder meer) over: 1) het te laat in behandeling nemen van haar klacht en 2) over de door telefonisch communicatie van de CA ontstane verwarring en onduidelijkheid.

**Tekst vorm van excuses in de brief aan klager**

*"[...] Ik acht uw klacht over de door telefonische communicatie ontstane verwarring en onduidelijkheid gegrond en bied u daarvoor mijn excuses aan [...]. Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en bied er mijn verontschuldiging voor aan dat jegens u niet steeds is gehandeld zoals van een overheidsorgaan verwacht mag worden.[...]."*

**Tekst vorm van excuses tijdens de hoorzitting**

*"[...] Ondergetekende betreurt het feit dat klaagster last heeft ondervonden van de onduidelijkheid in de communicatie en biedt hiervoor zijn excuses aan. [...] Uw klacht is tot mijn spijt onvoldoende voortvarend afgehandeld, en ik bied u daarvoor mijn excuses aan [...]. De voorzitter geeft naar aanleiding van het laatste punt aan dat de klacht inderdaad veel te laat in behandeling is genomen en biedt daarvoor excuses aan [...]."*

**Bevindingen**

In dit dossier zijn excuses gemaakt, terwijl is sprake is van schending van (behoorlijks-)normen die niet tot aansprakelijkheid van de Staat zal leiden. In de formulering van de geuite vorm van excuses is de term 'excuses' gebruikt, zijn de door de Staat geschonden normen benoemd (de door toedoen van de Staat ontstane verwarring en onduidelijkheid en de niet voortvarende behandeling van de klacht) en zijn de excuses gerelateerd aan de normschendingen.

## **2. Identiteitsfraude**

### **Feitencomplex**

Dit dossier betreft een identiteitsfraude waarvan betrokkene jarenlang veel last heeft gehad. Betrokkene heeft een groot aantal brieven en correspondentie van justitiële instanties en incasso- en deurwaardersbureaus ontvangen, zoals dagvaardingen, oproepingen of kennisgevingen van veroordelingen, aanzeggingen, aanmaningen, dwangbevelen. Daarnaast is betrokkene meermalen geconfronteerd met politiebezoeken op het werk dan wel thuis, waarbij een keer sprake is geweest van een politie-inval 's nachts. Ook is groot aantal justitiële antecedenten ten onrechte op zijn naam gezet. De Staat heeft de uiteindelijk een coulancevergoeding verstrekt en in een brief excuses aangeboden.

### **Tekst vorm van excuses in brief aan betrokkene:**

*"[...] Eind 2009 heeft u zich, door middel van uw advocaat, mr. Feiner, gemeld bij het Centraal Meldpunt Identiteitsfraude ter zake de persoonsverwisseling waarvan u slachtoffer bent geweest.*

*Naar aanleiding daarvan heeft het Meldpunt het nodige ondernomen om te achterhalen hetgeen u precies was voorgevallen en, vervolgens, te bezien welke maatregelen konden worden getroffen om herhaling te voorkomen. Tevens heeft het Meldpunt uw zaak onder mijn aandacht gebracht.*

*Op basis van de informatie die mij vooralsnog bekend is, stel ik vast dat er sprake is geweest van onzorgvuldigheden waardoor u een groot aantal justitiële antecedenten ten onrechte heeft aangemeten gekregen. Tevens constateer ik dat u daar voor een langere periode hinder van heeft ondervonden. Ik betreur dit ten zeerste en bied u daarvoor mijn welgemeende excuses aan [...]."*

### **Bevindingen**

In dit dossier zijn excuses gemaakt, terwijl sprake is van nalatig handelen van de zijde de Staat welk handelen niet (meer) tot aansprakelijkheid van de Staat zal leiden (vanwege verjaring). In de formulering van geuite vorm van excuses is naast de term 'ik betreur dit', de term 'excuses' expliciet gebruikt. Ook is de door de Staat geschonden norm (onzorgvuldigheden waardoor ten onrechte justitiële antecedenten zijn aangemeten en hinder is ondervonden) en zijn de excuses gerelateerd aan de normschending.

## **3. NO klacht m.b.t. lange behandelduur Wob-verzoek**

### **Feitencomplex**

Dit dossier betreft een klacht m.b.t. lange behandelduur van een Wob-verzoek over het Nederlandse tabaksbeleid. Betrokkene heeft een klacht ingediend bij de Ombudsman, die tot de conclusie is gekomen dat de afhandeling van het Wob-verzoek erg heeft lang heeft geduurd (Wob-verzoek dateerde van 12 april 2013,

ingebrekestelling op 16 december 2013). Naar aanleiding van de klacht is er telefonisch contact gezocht met betrokkenen en zijn excuses gemaakt per brief.

#### **Tekst vorm van excuses in brief aan klager**

*"Naar aanleiding van het prettige telefoongesprek van deze ochtend tussen u en mijn medewerker, [...] breng ik u ook graag schriftelijk op de hoogte van de stand van zaken ten aanzien van uw brief van 12 april 2013 waarbij u heeft gevraagd om informatie inzake het Nederlands tabaksbeleid. Echter, niet eerst nadat ik ook schriftelijk u mijn excuses wil maken voor de lange behandelduur. Ik realiseer mij terdege dat ik u hierover onvoldoende adequaat heb geïnformeerd. Zo heb ik verzuimd u tussentijds op de hoogte te houden van de ontwikkelingen. Uit uw 'zaak' trek ik wijze lessen hoe het op mijn ministerie in de toekomst anders kan én moet. [...] Rest mij niets anders dan u nogmaals mijn welgemeende excuses aan te bieden."*

#### **Bevindingen**

In dit dossier zijn excuses gemaakt, terwijl er sprake is van een (door de Ombudsman geconstateerde) schending van een (behoorlijkeheids-)norm die niet tot aansprakelijkheid van de Staat zal leiden. In de formulering van de geuite vorm van excuses is de term 'excuses' gebruikt, is de door de Staat geschonden norm (de lange behandelduur van het Wob-verzoek) benoemd en zijn de excuses aangeboden voor de normschending.

#### **4. NO Klacht m.b.t. handelen van de Centrale autoriteit internationale kinderontvoering**

##### **Feitencomplex**

Dit dossier betreft een klacht mbt het optreden van de CA naar aanleiding van een door de Amerikaanse Centrale autoriteit aan de Centrale autoriteit voorgelegd verzoek een terugleidingsprocedure te starten. Het betrof een verzoek van de moeder om de uit haar huwelijk geboren zoon terug te geleiden naar haar land (de VS). De CA heeft het verzoek in behandeling genomen en voorgelegd aan de rechtbank Den Haag. De rechtbank Den Haag heeft het terugleidingsverzoek uiteindelijk niet toegewezen, omdat niet werd vastgesteld dat de verblijfplaats van de minderjarige was gewijzigd/de minderjarige in de VS was geworteld. De vader heeft een klacht ingediend bij de NO en heeft erover geklaagd 1) dat de Nederlandse CA het verzoek niet in behandeling had mogen nemen 2) dat de CA zijn verzoek om vergoeding van zijn advocaatkosten niet in behandeling heeft genomen. De NO heeft in 2010 geoordeeld, dat 1) de klacht van de houding van de CA ten opzichte van de vader, wegens schending van het professionaliteitsbeginsel gegrond is; 2) de klacht van de afwijzing van het verzoek tot vergoeding van de advocaatkosten wegens schending van het redelijkheidsvereiste gegrond is. Vanuit Ministerie is in december 2010 bij brief gereageerd op dat rapport en is aangegeven dat de aanbeveling om advocaatkosten te vergoeden is opgevolgd en dat daarover in gesprek zou worden gegaan met klager. De NO heeft in reactie daarop

aangegeven: "in het kader van het herstel van vertrouwen van [...] in de CA neem ik aan dat u in dat gesprek ook nog ingaat op de achteraf onjuist gebleken handelswijze van de CA en daarvoor ook excuses aanbiedt. In uw brief heb ik daarover namelijk niets terug kunnen vinden." Naar aanleiding van laatstgenoemde opmerking zijn in 2011 bij brief excuses gemaakt aan klager.

### **Tekst vorm van excuses in brief aan klager**

*"[...] In uw dossier hebben medewerkers indertijd uitgebreid gesproken over de vraag of er nu sprake was van een situatie die valt onder het Haags kinderontvoeringverdrag en dus inhoudelijk aan de rechter moet worden voorgelegd, of dat in behandeling nemen van het verzoek op formele gronden geweigerd zou moeten worden. De medewerkers hebben gekozen voor het in behandeling nemen, maar in retrospectief was het beter geweest dat niet te doen, waarna uw voormalig echtgenote zich had kunnen wenden tot de rechtbank Den Haag. Of deze vervolgens de Centrale autoriteit opgedragen zou hebben het verzoek alsnog in behandeling te nemen, valt nu niet meer te zeggen. Wel is duidelijk dat de Centrale autoriteit gegeven de zeer specifieke omstandigheden van de situatie van u en uw zoon beter had kunnen kiezen voor deze weg. Ik bied u voor deze gang van zaken mijn excuses aan.[...]"*

### **Bevindingen**

In dit dossier zijn excuses gemaakt, terwijl sprake is van (door de NO vastgestelde) schending van (behoorlijkheids-) norm die niet tot aansprakelijkheid van de Staat zal leiden. In de formulering van de geuite vorm van excuses is de term 'excuses' expliciet gebruikt. Ook is de door de Staat geschonden norm benoemd (het ten onrechte in behandeling nemen van het teruggeleidingsverzoek van de Amerikaanse CA) en zijn de excuses gerelateerd aan de normschending.