

Rapport (Na)zorg nabestaande na de MH17 ramp

Een onderzoek naar hoe de gemeente 's-Hertogenbosch zich heeft gedragen naar een nabestaande van een slachtoffer van de M17 ramp

Datum: november 2021

1. De klacht

1.1 Inleiding.

Verzoeker is nabestaande van een slachtoffer (zijn vader) die in juli 2014 is omgekomen bij de ramp en crash van het vliegtuig MH17 boven Oekraïne. De vader van verzoeker was ten tijde van de ramp woonachtig in Dordrecht. Verzoeker en twee van zijn broers woonden in 's-Hertogenbosch bij hun moeder. Een derde broer woonde en studeerde in Nijmegen. Per februari 2016 is verzoeker in Vught gaan wonen.

Verzoeker geeft aan dat hij zich vanaf 2014 als nabestaande miskend heeft gevoeld en dat hij tot op de dag van vandaag niet het gevoel heeft gehad dat de gemeente 's-Hertogenbosch oprechte interesse in hem, als nabestaande, heeft getoond. Sterker nog, de gemeente heeft nagelaten om nazorg te leveren aan hem op het vlak van gezondheid en welzijn, aldus verzoeker. Hij stelt dat het de gemeente is die hem die zorg had moeten geven, aangezien deze taak vastligt in regelgeving, richtlijnen en protocollen. Doordat de gemeente die nazorg niet heeft gegeven, is verzoeker in de problemen gekomen ten aanzien van werk, inkomen en onderdak. Verzoeker is van mening dat de gemeente hem hierbij zou moeten helpen.

De gemeente heeft, zo stelt verzoeker, destijds wel oog gehad voor andere nabestaanden maar niet voor verzoeker en zijn broers. Dit blijkt uit bezoeken en aandacht die er toen voor andere nabestaanden is geweest. De gemeente is verzoeker en zijn familie gewoonweg vergeten, geeft hij aan. Verzoeker stelt dat als de gemeente haar zorgplicht ten aanzien van hem eerder serieus had opgepakt verdere schade voorkomen had kunnen worden. Zonder hulp van de gemeente heeft hij zich zelf vanuit een lastige situatie moeten redden. Hij neemt het de gemeente kwalijk dat zij eerder geen hulp heeft aangeboden. De gemeente is hierin tekortgeschoten. De gemeente, zo geeft verzoeker aan, heeft nooit de verantwoordelijkheid op zich willen nemen en verschuilt zich achter bureaucratie. Verzoeker acht het onbehoorlijk van de gemeente dat zij geen zorgplicht erkent en daarom verzoeker niet tegemoetkomt in zijn claim, die gaat over financiële genoegdoening en hulp bij werk, inkomen en onderdak. Verzoeker is van mening dat hij daar recht op heeft, omdat de gemeente heeft verzaakt (na)zorg te leveren.

1.2. Het verzoek aan de gemeente

De claim

Verzoeker heeft de gemeente laten weten dat hij de afgelopen jaren veel kosten heeft gemaakt die een directe relatie hebben met het verlies van zijn vader bij de MH17-ramp. Hij heeft onder andere veel moeten regelen rondom de uitvaart van zijn vader, maar daarnaast ook kosten gemaakt die te maken hebben met zijn eigen welzijn. Dit heeft verzoeker aan de gemeente kenbaar gemaakt in een brief (14 januari 2021). Op verzoek van de gemeente heeft verzoeker als bijlage bij de brief van 14 januari 2021 een schriftelijk overzicht aangeleverd van de gemaakte kosten. Hij motiveert in dat schrijven wat de redenen zijn geweest om die kosten te maken (+/- €40.000,-) en hij legt ook uit waarom hij vindt dat de gemeente 's-Hertogenbosch verantwoordelijk is voor de geleden materiële en immateriële schade.

Het verzoek om verdere hulp

Verzoeker stelt dat hij door de nalatigheid van de gemeente ten aanzien van nazorg in de problemen is gekomen op het vlak van werk, inkomen en onderdak. Het nu door de gemeente niet verlenen van hulp daarbij acht hij onbehoorlijk.

De behandeling van het verzoek bij de gemeente (mei 2021)

Het college van B&W heeft de financiële claim afgewezen en heeft besloten om over te gaan tot een eenmalige onverplichte tegemoetkoming van €5000,- om "op de been te komen" en "verder te gaan".

Voor hulp ten aanzien van de huidige noden van verzoeker (werk, inkomen en huisvesting) verwees de gemeente naar de huidige woongemeente, Vught, en trad daartoe in overleg met die gemeente.

1.3. De reactie van verzoeker

Na het bericht van de gemeente in mei 2021 wendde verzoeker zich tot de ombudscommissie omdat hij zich niet kon verenigen met het standpunt van de gemeente.

2. HET ONDERZOEK BIJ DE OMBUDSCOMMISSIE

2.1. De procedure

Aanvankelijk kwam het verzoek om de klacht in behandeling te nemen bij de ombudscommissie binnen op 10 november 2020. Echter, op dat moment stond verzoeker nog in contact met de gemeente en liepen er diverse gesprekken. Voor de commissie was op dat moment niet helder wat de aard en de status was van die contacten en om die reden heeft de commissie zich in eerste instantie afwachtend opgesteld. Als er sprake is van een klacht dan dient namelijk eerst de klachtenprocedure bij de gemeente te worden doorlopen, voordat een klager zich tot de ombudscommissie kan wenden.

In mei 2021 verzocht verzoeker de commissie om voortzetting van de behandeling van zijn klacht. De commissie beoordeelde daarom het kenbaarheidsvereiste. Dit vereiste houdt in dat een verzoeker, voordat hij zich tot de ombudscommissie wendt, in beginsel eerst een klacht moet indienen bij het betrokken bestuursorgaan, om dat in de gelegenheid te stellen daarop te reageren. Er bleek dat de specifieke klacht niet eerder formeel bij de gemeente was ingediend of in behandeling genomen. De ombudscommissie heeft geoordeeld dat het indienen bij de gemeente in dit geval achterwege kon blijven, gelet op intensieve voorafgaande overleg tussen verzoeker en gemeente (art. 9:20 lid 1 van de AWB: *Alvorens het verzoek aan een ombudsman te doen, dient de verzoeker over de gedraging een klacht in bij het betrokken bestuursorgaan, tenzij dit redelijkerwijs niet van hem kan worden gevergd*).

Wel heeft de ombudscommissie de gemeente verzocht om een reactie te geven op de klacht en om alle relevante stukken uit het volledige (klacht)dossier van verzoeker te verstrekken. Op verschillende momenten heeft de ombudscommissie met zowel verzoeker als de gemeente contact gehad. Zo ook tijdens de hoorzitting van 13 september 2021. Tijdens de zitting werden verzoeker en de gemeente in de gelegenheid gesteld om een nadere toelichting te geven op de klacht.

Naar aanleiding van het dossieronderzoek, de verduidelijkende antwoorden die op vragen van de commissie zijn gegeven en de hoorzitting heeft de commissie een uitgebreid verslag van bevindingen opgesteld. Dit verslag van bevindingen is in oktober 2021 aan partijen toegezonden en zij zijn in de gelegenheid gesteld daarop te reageren. Opmerkingen van verzoeker en de gemeente zijn in het dossier gevoegd.

2.2. Wat is de verwachting van verzoeker

De klacht behelst in essentie: de gemeente handelt onbehoorlijk jegens verzoeker, door hem niet tegemoet te komen in zijn vragen met betrekking tot werk, huisvesting, inkomen en schadevergoeding (financiële genoegdoening) wegens door nalatigheid van de gemeente ontstaan leed. De gemeente is, stelt hij, tot een en ander verplicht omdat de gemeente in de periode na de MH-17-ramp niet heeft voldaan aan de nazorgverplichting jegens hem, als nabestaande van een slachtoffer van die ramp. Hij is daardoor in psychische problemen gekomen, die ook nu hun weerslag hebben op werk, huisvesting en inkomen. Als gevolg van het nalaten van het leveren van zorg, heeft verzoeker in de afgelopen jaren flinke kosten moeten maken. Hij is van mening dat uit verschillende regelingen en protocollen blijkt dat de gemeente verantwoordelijk was en is voor de gemiste zorg en het uiteindelijke verloop. Als de gemeente hem op tijd zorg had aangeboden had hij niet zo veel strijd gehad in zijn leven en had hij geen onnodige hoge kosten hoeven te maken. Hij vindt het om die reden dan ook legitiem dat de

gemeente de door hem gemaakte kosten van de afgelopen jaren op zich neemt en overgaat tot betaling hiervan.

Verzoeker verwacht van de behandeling door de commissie, dat deze aangeeft dat de gemeente onbehoorlijk heeft gehandeld door hem geen reële financiële genoegdoening te bieden voor het leed, ontstaan door het nalaten van gemeentelijke zorg na de MH-17-ramp. Daarnaast verwacht verzoeker dat de commissie aangeeft dat de gemeente niet adequaat is omgegaan met zijn vragen om hulp ten aanzien van werk, inkomen en huisvesting.

In uitgebreide berichtgeving aan de ombudscommissie (juni 2021) licht verzoeker dit toe. Hij verwacht - zakelijk weergegeven – de volgende punten:

- Dat de ombudscommissie zal bevestigen dat de gemeente Den Bosch niet correct en behoorlijk heeft gehandeld omdat zij niet haar wettelijke taken rondom nazorg jegens verzoeker heeft uitgevoerd.
- Dat de ombudscommissie zich uitspreekt over een financiële genoegdoening voor het leed wat is veroorzaakt door de afwezigheid van nazorg, vergelijkbaar met het bedrag dat het schadefonds geweldsmisdrijven aangeeft als schadevergoeding voor nabestaanden bij geweldsmisdrijven.
- Dat de ombudscommissie zich uitspreekt over maatwerk en hulp van de gemeente ten aanzien van een huurwoning.
- Dat de commissie zich uitspreekt over de toekenning van een inkomen op minimumloonniveau door de gemeente.
- Dat de ombudscommissie zich uitspreekt over het (eventueel in samenwerking met Vught) zorg dragen voor toeleiding naar werk door de gemeente.
- Dat de ombudscommissie zich uitspreekt over de ketensamenwerking en de verantwoordelijkheden die passen bij de organisaties die deel nemen in de samenwerking ten aanzien van de zorg.
- Dat de ombudscommissie zich uitspreekt over kosten van (juridische) bijstand van zijn adviseur.
- Dat de commissie de kwestie breder oppakt zodat zijn broers dit hoofdstuk kunnen afsluiten.

Het achterwege laten van verplichte zorg destijds, zo begrijpt de commissie, is voor verzoeker de motivering van de onbehoorlijkheid van de recente gedragingen van de gemeente, namelijk het niet ingaan op zijn voormelde vragen. Hij stelt dat die vragen gaan over noden die voorkomen hadden kunnen worden als de gemeente indertijd de verplichte nazorg verleend had.

2.3.Het onderzoek van de ombudscommissie

Het standpunt van verzoeker.

Nadat helder was geworden dat hij (in juli 2014) een nabestaande was, en landelijke gegevens waren uitgewisseld en gedeeld met de gemeente, leek het alsof hij als nabestaande van zijn omgekomen vader werd erkend door de gemeente. Hij ontving van de gemeente een condoleancebrief waarin een naam werd genoemd van een gemeentelijke contactpersoon, bij wie verzoeker zich kon melden met vragen. Op dat moment en de eerstvolgende jaren hielden praktische problemen zoals het regelen van de uitvaart, zijn studie, werken om de studie te kunnen blijven betalen en zijn mentale toestand hem af van het opnemen van contact met de gemeente.

In februari 2016 verhuisde verzoeker naar de gemeente Vught. Het lukte hem echter niet om de draad weer op te pakken.

Toen verzoeker in de loop van 2016 voelde dat het zonder hulp doorgaan niet meer ging, richtte hij zich tot diverse instanties, die te maken hadden met de MH17-ramp, zoals familierechercheurs en Slachtofferhulp Nederland. Geen daarvan nam de regie over de aanpak van zijn problemen op dat moment op zich. Ook geen daarvan verwees hem naar de gemeente. Hij voelde zich steeds meer

ongezien en miskend. Hij kwam niet verder, werd van het kastje naar de muur gestuurd, kreeg geen antwoorden op zijn vragen en het leek alsof zijn vragen niet meer relevant waren. Instanties richtten zich immers weer op nieuwe dagelijkse problemen, maar niet de zijne. Verzoeker heeft sinds de ramp zoveel mogelijk zelf alles opgevangen in het kader van de zelfredzaamheid. Echter deze zelfredzaamheid was op enig moment niet meer houdbaar. Verzoeker stelt dat de instanties in 2014 een te optimistische inschatting hebben gemaakt van zijn 'zelfredzaamheid' door zich te snel terug te trekken, waardoor nazorg uitbleef.

Toen hij – in het najaar van 2020 – van een officier van justitie vernam dat hij met zijn hulpvraag ten aanzien van werk, inkomen en huisvesting bij de gemeente moest zijn, heeft hij zich tot de gemeente 's-Hertogenbosch gewend. En tot op de dag van vandaag is er nog niets concreets opgepakt door de gemeente. Hij moet zich verantwoorden en steeds weer aantonen wat de relatie is tussen het nalaten van zorg en zijn gemaakte kosten in relatie tot de rol van de gemeente.

Hij verwijt de gemeente 's-Hertogenbosch dat de gemeente toen (periode 2014 tot en met 2020) niet zelf nader contact met hem heeft gezocht om door te vragen op de psychosociale behoeften of door het maken van een inventarisatie van de problemen die hij ervoer. En belangrijker nog, om verzoeker passende hulp en zorg aan te bieden. Niemand had 'nagebeld' om de ernst en de aard van zijn behoeften in te schatten. Dat had de gemeente, aldus verzoeker, wel moeten doen. Het verbaast verzoeker dan ook dat het informatiebeeld van de gemeente al die tijd niet was aangevuld met kennis over hoe te handelen in dergelijke situaties, gebaseerd op eerdere landelijke/internationale gebeurtenissen. Dit betreft ook de informatie over de mentale gezondheid in de 'nafase' om beeld- en oordeelvorming aan te scherpen. De gemeente had kunnen weten dat hij het verlies van zijn vader niet meteen verwerkt zou kunnen hebben en dat het een langdurig proces zou zijn. Bovendien had de gemeente op basis van verschillende richtlijnen kunnen weten dat hulpvragen in de loop van de jaren kunnen veranderen en verergeren. Verzoeker voert daartoe diverse regelingen en missives aan. Als de gemeente toen aan de volgens hem verplichte nazorg had voldaan, was verzoeker niet zo vastgelopen in zijn leven. Verzoeker geeft aan dat hij na zijn vertrek naar Vught (februari 2016) zich door de eerder omschreven omstandigheden niet heeft gemeld bij de gemeente met enige hulpvraag. Hierbij speelde dat verzoeker vóór die concrete verwijzing van de Officier van Justitie niet wist welke voor hem verantwoordelijke (of coördinerende) instantie hij aan zou moeten spreken om zijn problemen kenbaar te maken.

In de tweede helft van 2020 kwam hij in contact met de gemeente 's-Hertogenbosch. Er werd jobcoaching geboden, maar zijn problemen waren breder. Dat leidde tot verdere contacten met de gemeente, waarin hij zijn vragen kenbaar maakte. Maar hij werd daarin niet tegemoet gekomen. De eenmalige toekenning van 5000 euro acht hij als schadevergoeding onvoldoende.

Het standpunt van de gemeente.

Na de ramp met de MH17 bleek dat er ook slachtoffers waren, die woonachtig waren in 's-Hertogenbosch. De gemeente 's-Hertogenbosch werd daarvan vanuit de centrale overheid op de hoogte gesteld. Ze zond de directe nabestaanden van deze slachtoffers een condoleancebrief met een contactpersoon. In overleg met en op verzoek van enkele betrokken families hielp de gemeente met enkele faciliteiten rond de uitvaarten.

Kort daarna vernam de gemeente dat enkele andere inwoners nabestaanden waren van een slachtoffer, dat elders gewoond had, te weten de vader van verzoeker. De gemeente geeft aan dat zij in deze specifieke situatie daarna meteen verbinding met ook deze nabestaanden heeft gezocht. Deze nabestaanden ontvingen daarom op 22 juli 2014 eveneens een condoleancebrief. De gemeente gaf daarbij aan: *“De gemeente wil er in deze intens droevige periode voor jullie zijn. Het kan zijn dat jullie de komende weken en maanden vragen hebben, die wij mogelijk als gemeente samen met jullie kunnen oplossen. Om die reden melden we dat jullie voor al jullie gemeentelijke vragen een centraal*

contactpersoon krijgen toegewezen. De komende tijd is jullie contactpersoon bij de gemeente 's-Hertogenbosch de heer L..."

Verzoeker heeft zich voor zijn vertrek naar de gemeente Vught in februari 2016 niet tot die contactpersoon of anderszins tot de gemeente gewend. Pas in 2020 nam verzoeker contact op met WeenerXL. Dat leidde toen tot een traject van jobcoaching, totdat bleek dat de problematiek van verzoeker breder was. Daarna is het contact opgeschaald voor een bredere analyse.

Ten aanzien van de gestelde zorgplicht van de gemeenten in relatie tot de inwoners stelt de gemeente het volgende.

Een zorgplicht van de gemeente voor haar inwoners behelst om, als er hulp nodig blijkt te zijn, te bezien of de gevraagde hulp valt binnen de wettelijke taak en bevoegdheid van de gemeente, dan wel of doorverwijzing nodig en mogelijk is naar een andere instantie, als dit niet het geval is. Tot deze zorgtaak behoort geen financiële ondersteuning. Dat is bij slachtoffers of nabestaanden van een ramp niet anders. Wel vraagt de maatschappelijke impact van een ramp meer aandacht van het bestuur van de gemeente of regio waar de ramp plaatsvond of waar slachtoffers woonden. Dan ligt, en dat is de landelijke lijn, het aanbieden van contact aan nabestaanden van die slachtoffers voor de hand om eventuele herdenkingen af te stemmen en om – als door de nabestaanden gevraagd – de mogelijkheden voor hulp te bezien. Dat heeft de gemeente gedaan ten aanzien van de drie families van acht Bossche slachtoffers.

De gemeente 's-Hertogenbosch heeft die lijn ook gevolgd ten aanzien van de Bossche nabestaanden van de - elders woonachtige - vader van verzoeker. Er was destijds geen zicht op enige vraag van verzoeker, en die kwam in de jaren daarna ook niet.

Ten aanzien van de vraag om schadevergoeding geeft de gemeente aan daartoe niet verplicht te zijn, omdat de reden ervoor – het tekortschieten in een verplichte nazorgtaak – er niet is. Die zorgtaak was er niet ten aanzien van nabestaanden van een elders wonend slachtoffer van een ramp die in het buitenland heeft plaatsgevonden. De door verzoeker aangevoerde regelingen en missives hebben geen betrekking op verzoekers situatie. Bovendien is de schade onduidelijk en is er geen duidelijk oorzakelijk verband tussen het achterwege blijven van zorg toen en de situatie van verzoeker nu. Om deze zelfde redenen acht de gemeente zich niet verantwoordelijk voor de problemen die verzoeker nu heeft ten aanzien van werk, inkomen en huisvesting. Wel heeft de gemeente 's-Hertogenbosch overlegd met de gemeente Vught over de behandeling van de vragen van verzoeker naar werk, huisvesting en inkomen, omdat de gemeente Vught hierbij van betekenis kan zijn.

De gemeente gaf verzoeker wel een bedrag van 5000 euro, niet in het kader van schadevergoeding maar als onverplichte hulp bij het op orde krijgen van zijn bestaan. In een mail aan verzoeker van 12 mei 2021 wordt hierover het volgende toegelicht: *'Recent heeft de commissie Donner geadviseerd over o.a. de rol van de overheid ten aanzien van tegemoetkoming van schade voor slachtoffers van strafbare feiten. Dat zal nooit gericht zijn op herstel, maar op het in staat stellen 'op de been te komen' en 'verder te gaan'. Dit advies is gewogen, en vanuit die optiek erkennen burgemeester en wethouders schrijvende situatie waarin verzoeker is terechtgekomen. Daarom is besloten over te gaan tot een onverplichte financiële tegemoetkoming naar analogie van het bedrag dat het Schadefonds Geweldsmisdrijven uitkeert aan slachtoffers als tegemoetkoming in leed (immateriële schade). Een nabestaande ontvangt dan een vast bedrag van € 5.000,-. Met deze mail bevestig ik namens de burgemeester dat het college van B&W van 's-Hertogenbosch heeft besloten een dergelijke, eenmalige bijdrage van € 5.000,- beschikbaar te stellen...'*

3.DE CONTEXT VAN HET VERZOEK: ANDERE INSTANTIES

Verzoeker geeft aan dat hij, toen hij hulp vroeg, diverse bij de MH17-ramp betrokken instanties benaderd heeft, die hem niet konden helpen. Geen daarvan verwees hem naar de gemeente, behalve – in 2020 – de officier van justitie. Verzoeker stelt dat deze officier hem voor zijn vragen expliciet naar

de gemeente 's-Hertogenbosch heeft verwezen. Deze ging, blijkens een mail van een collega-officier van 13 augustus 2020, uit van 's-Hertogenbosch als woonplaats. Na een eerste korte periode van contacten met de gemeente 's-Hertogenbosch op het niveau van begeleiding naar werk bij WeenerXL, (augustus – oktober 2020) bleek, aldus de gemeente, de problematiek van verzoeker breder. Als gevolg hiervan heeft de gemeente 's-Hertogenbosch de problematiek van verzoeker, hoewel die in Vught woonde, opgepakt en een vaste gemeentelijke contactpersoon aangewezen.

De gemeente stelt over Slachtofferhulp Nederland (SHN) het volgende. SHN heeft een fonds voor het compenseren van het eigen risico bij psychologische hulp. Dat is bij verzoeker toegepast. Verzoeker gaf aan hier pas iets mee te kunnen als de kwestie met de gemeente geregeld is. Verzoeker onderhoudt verder geen contact met de hem bekende SHN-contactpersoon.

De Ombudscommissie is niet bevoegd waar het gaat om mogelijke hulp door de huidige woongemeente Vught. Wel kan de houding van de gemeente 's-Hertogenbosch ten aanzien van mogelijke samenwerking of taakverdeling met deze gemeente, in de aanpak van verzoekers problematiek, bezien worden.

De commissie heeft ook verder geen bevoegdheid of taak in het beoordelen van de taakvervulling door andere organen dan de gemeente 's-Hertogenbosch (het zesde punt van verzoeker onder 2.2).

4. DE BEOORDELING DOOR DE OMBUDSCOMMISSIE

Waar heeft de ombudscommissie naar gekeken?

De commissie heeft begrepen dat voor verzoeker de genoegdoening, die hij van de gemeente verwacht, van groot belang is voor het vinden van een nieuw evenwicht in het leven.

Het is echter de taak van de commissie om te bezien, of de gemeente op een behoorlijke manier is omgegaan en omgaat met zijn wensen (hulp ten aanzien van werk, huisvesting en inkomen en financiële genoegdoening). Daarbij staat de vraag voorop, of de gemeente op een juiste wijze gereageerd heeft op zijn verzoek om hulp.

De ombudscommissie heeft de reactie van de gemeente aan de behoorlijkheidsnormen uit de Behoorlijkheidswijzer getoetst. De Behoorlijkheidswijzer is voor alle ombudsinstellingen in Nederland een leidraad om gedragingen die tot een klacht leiden aan te toetsen. In dit onderzoek toetste de ombudscommissie aan het vereiste van een *goede motivering, communicatie en maatwerk*.

De commissie heeft hierbij de volgende vragen onderzocht:

- a. heeft de gemeente behoorlijk gehandeld door, als *motivering* om geen financiële compensatie te geven, een schadevergoedings-verplichting te ontkennen en dus geen basis te zien voor de gevraagde genoegdoening? (De eerste twee punten van verzoeker onder 2.2). Hierbij heeft de commissie gekeken naar de *motivering van de afwijzing van het verzoek* en naar de bejegening. Met name hoe verliep de *communicatie* rond die afwijzing;
- b. heeft de gemeente behoorlijk gehandeld door verdere hulp op andere vlakken als onverplicht te bezien? (De punten 3, 4, 5 van verzoeker onder 2.2). Met name hoe is met de hulpvraag omgegaan en is er *maatwerk geleverd*? Hierbij heeft de commissie ook gekeken naar de financiële bijdrage in het lenigen van de huidige nood en naar het overleg met de gemeente van de huidige woonplaats.

Ad a: Ten aanzien van de motivering van de afwijzing van financiële genoegdoening

De behoorlijkheidswijzer van de nationale ombudsman stelt het volgende: *De overheid legt haar handelen en haar besluiten duidelijk aan de burger uit. Daarbij geeft zij aan op welke wettelijke bepalingen de handeling of het besluit is gebaseerd, van welke feiten zij is uitgegaan en hoe zij rekening*

heeft gehouden met de belangen van de burgers. Deze motivering moet voor de burger begrijpelijk zijn. De overheid motiveert haar besluiten en handelingen steeds goed. Zij handelt niet alleen naar wat haar goed uitkomt of op basis van willekeur. Drie bouwstenen zijn voor een goede motivering van belang: de wettelijke voorschriften, de feiten en belangen en een heldere redenering. De motivering is gericht op het concrete individuele geval en is begrijpelijk voor de ontvanger.

Hieruit volgt dat de motivering niet alleen duidelijk en logisch moet zijn (zoals er was geen sprake van het niet vervullen van enige verplichting; er was immers geen nazorg-verplichting; er is dan ook geen grond voor schadevergoeding”), maar ook is gebaseerd op de wettelijke voorschriften, de feiten en de belangen. Nu verzoeker een wettelijke plicht stelt als basis voor zijn verzoek, is voor de beoordeling van de motivering van de weigering van belang, of die wettelijke plicht voor de gemeente wel of niet bestond.

De gemeente voert als reden voor de weigering aan, dat de gemeente na de ramp geen zorgplicht had ten aanzien van verzoeker als nabestaande, die zelf geen slachtoffer was, van een ramp die elders (buiten de gemeente en de regio) had plaatsgevonden. Zo’n zorgtaak (en dus zorgplicht) is, stelt de gemeente, in de wet of de door verzoeker aangevoerde regelingen niet te vinden. Het nalaten van die zorg kan dan ook geen grond opleveren voor vergoeding van schade, die – naar verzoeker stelt – het latere gevolg is van dat nalaten.

De commissie overweegt hierover het volgende.

Een algemene zorgplicht van de gemeente ten aanzien van haar inwoners kan niet worden afgeleid uit de wet of regelgeving. Ook niet – omdat een plicht uit een taak kan voortvloeien - een algemene zorgtaak. Als een inwoner zich met een zorg of probleem tot de gemeente wendt, of als er anderszins blijkt van een concrete zorgbehoefte (van een niet-zelfredzame inwoner), zal de gemeente bezien: a. of er enige bijzondere taak en verantwoordelijkheid van de gemeente bestaat om ten aanzien van die kwestie actie te ondernemen (is er een zorgtaak voor de gemeente?); of anders b. of er een verwijzing of doorgeleiding van de vraag naar een andere dienst of instantie mogelijk en gepast is.

Ook de door en namens verzoeker aangegeven regelingen leiden naar het oordeel van de commissie niet tot de door hem gestelde zorgplicht. Het betreft regelingen en aanbevelingen:

- betreffende de omgang met slachtoffers na rampen en crises (waarbij nabestaanden niet als slachtoffers worden aangeduid), of
- ten aanzien van getroffen en in ruimere zin: betreffende de houding van gemeenten ten aanzien van getroffen en in crisis die zich afspeelden op lokaal niveau of binnen een veiligheidsregio, of
- de regionale inrichting van de structuur van de gezondheidszorg na een ramp, of
- landelijke aanbevelingen over de benadering van getroffen en na een ramp (met inbegrip van nabestaanden).

Dat laatste, met name een bericht van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) van augustus 2014 (overgenomen door de Vereniging van Nederlandse gemeenten), behelst de aanbeveling om de activiteiten ten aanzien van nabestaanden van MH17-slachtoffers:

- af te stemmen met de casemanagers van Slachtofferhulp Nederland;
- zoveel mogelijk te bundelen (maximaal een contactpersoon vanuit de gemeente en het liefst via de casemanager van SHN);
- waar mogelijk uit te stellen, totdat nabestaanden zelf aangeven behoefte te hebben aan ondersteuning.

De gemeente heeft deze aanbeveling als volgt opgepakt. Binnen de gemeente 's-Hertogenbosch was een aantal (directe) slachtoffers woonachtig. De gemeente heeft aan de in deze gemeente woonachtige nabestaanden van die slachtoffers een condoleancebrief gestuurd, met een contactpersoon met wie contact kon worden opgenomen. Op hun verzoek is praktische hulp rond de

uitvaarten geboden. Verzoeker, wiens omgekomen vader niet in de gemeente woonachtig was, kreeg iets later (omdat hij later in beeld was gekomen) op 22 juli 2014 een condoleancebrief van de gemeente, met ook een contactpersoon met wie hij contact kon opnemen.

Verzoeker heeft geen contact opgenomen, om diverse door hem aangegeven redenen (te druk met het regelen van de nasleep van vaders dood, en ook omdat er toen nog geen signalen waren dat het naderhand zo slecht met hem zou gaan). Hij verwijt de gemeente nu, dat deze toen niet actief het contact met hem is blijven zoeken; hij heeft geen burgemeester of contactpersoon gezien.

Dit verwijt is een afgeleide van de door hem gestelde verplichting van de gemeente, tot actieve zorg richting een nabestaande van een slachtoffer van een ramp; ook al was die ramp elders en ook al woonde het slachtoffer elders. En ook al benadert de nabestaande de aangeboden contactpersoon niet.

De commissie heeft er begrip voor dat verzoeker pas contact gezocht heeft toen hij merkte dat hij voor de verwerking van het verlies hulp nodig had. Dat eerdere niet reageren wordt hem niet aangerekend. De commissie laat in dat verband buiten beschouwing of het, door verzoeker gemiste, nadere contact vanuit de gemeente in de periode dat hij nog in 's-Hertogenbosch woonde, zicht zou hebben gegeven op zijn problematiek en op de vraag of hij al dan niet zelfredzaam was ten aanzien daarvan. En of dat dan zou hebben geleid tot een samenkomen van een concrete zorgbehoefte van verzoeker en een gemeentelijke verantwoordelijkheid of mogelijkheid.

De commissie moet bezien of de gemeente ten aanzien van de later opgekomen hulpvraag al dan niet behoorlijk gehandeld heeft. Daarbij moet bezien worden wat een burger van de gemeente mag verwachten.

De commissie heeft, zoals boven aangegeven, een zorgverplichting jegens een nabestaande van een slachtoffer van een ramp, waarbij het slachtoffer elders gewoond had en de ramp geen relatie had tot de gemeente, niet kunnen afleiden uit het recht en ook niet uit richtlijnen en beleidsstukken. Ook niet uit de beleidsstukken en aanbevelingen die na de MH-17 ramp verschenen. De motivering van de weigering van financiële genoegdoening is door de gemeente daarmee voldoende gemotiveerd. De stelling van de gemeente dat er geen oorzakelijk verband is tussen dat achterwege laten van zorg en de door verzoeker gestelde schade, is in de motivering van de gemeente ten overvloede.

De commissie moet dan ook constateren dat verzoeker ten onrechte vasthoudt aan de door hem gestelde nazorgplicht van de gemeente jegens hem.

De ombudscommissie zal, gelet op bovenstaande conclusie, niet ingaan op onderdelen van de door verzoeker gevraagde financiële genoegdoening, dus ook niet op de – naderhand door hem opgegeven - kosten van juridische bijstand (punt 7 van verzoeker onder 2.2)..

Ten aanzien van het breder trekken van de kwestie in verband met de broers van verzoeker (punt 8 van verzoeker onder 2.2) het volgende. Verzoeker heeft aangegeven het op prijs te stellen als de oplossing van deze kwestie breder wordt getrokken, namelijk naar zijn broers. Hij doelt daarbij op immateriële schadevergoeding en excuses. De gemeente en de commissie hebben geen verzoek van de broers daartoe ontvangen. Maar wat daarvan zij, nu de commissie geen grond ziet voor een financiële genoegdoening richting verzoeker, komt de commissie aan dit "breder trekken" niet toe. De commissie laat dit punt dan ook verder buiten beschouwing.

Ad a verder: Ten aanzien van de communicatie rond de afwijzing

Het tweede punt is de communicatie rond de afwijzing van het verzoek tot schadevergoeding. Dit betreft respectvolle bejegening van de burger. De behoorlijkheidswijzer van de Nationale Ombudsman stelt het volgende: *Fatsoenlijke bejegening: De overheid respecteert de burger, behandelt hem fatsoenlijk en is hulpvaardig. Medewerkers van overheidsinstanties zijn attent in de contacten met*

burgers en helpen hen zo goed mogelijk. Zij doen dit op respectvolle wijze en houden daarbij rekening met de persoon van de burger.

Het eerste contact tussen de gemeente en verzoeker vond plaats kort na de ramp, middels de boven aangehaalde condoleancebrief (met aanbod van een contactpersoon) van de gemeente. Verzoeker nam naar aanleiding hiervan geen contact op met de gemeente 's-Hertogenbosch.

Het contact tussen verzoeker en de gemeente kwam pas in augustus 2020 op gang, naar aanleiding van een bericht van het Openbaar Ministerie, waar verzoeker mee gesproken had. Het contact verliep in eerste instantie kennelijk middels de afdeling die aan werkbegeleiding doet. De ombudscommissie laat buiten beschouwing de vraag, of toen doorgeleiding naar de woonplaats (Vught) al op zijn plaats geweest was. Want toen uit de hulpvragen van verzoeker bleek dat er een bredere onderliggende problematiek was, heeft de gemeente verzoeker niet losgelaten maar is het contact met hem opgeschaald naar bestuurlijk niveau, om de problemen in hun onderlinge samenhang te kunnen bezien.

De in de (condoleance)brief genoemde contactpersoon was echter niet meer werkzaam bij de gemeente en een andere ambtenaar nam deze rol nu op zich. In dat kader had deze diverse contacten onder meer met verzoeker en de gemeente Vught. Ook nam hij contact op met Slachtofferhulp Nederland (SHN), zoals in het eerder genoemde rondschrijven van de NCTV aangeraden. SHN gaf aan niet in de positie te zijn om advies te geven over hoe om te gaan met de wensen van verzoeker. Wel werd informatie gegeven over de werkwijze van het Schadefonds geweldsmisdrijven. Dat is niet van toepassing op de casus (nu het een delict in het buitenland betreft, waar voorshands geen regeling voor is). Maar de bedragen gaven houvast of een indicatie voor het geval de overheid, los van aansprakelijkheid of los van enige wettelijke regeling, niettemin gelet op de feiten en omstandigheden, in een financiële tegemoetkoming wil voorzien.

De gemeente gaf op die basis verzoeker een bedrag van 5000 euro als onverplichte financiële tegemoetkoming, om "op de been te komen" en "verder te gaan". Deze tegemoetkoming van de gemeente is, gelet op de omschrijving ervan, niet te zien als een voorschot op of een gedeeltelijke schadevergoeding.

Op een verzoek van de gemeente (mei 2021) om de SHN-contactpersoon deel te laten nemen aan een overleg tussen de gemeenten Den Bosch en Vught (over de overige wensen van verzoeker, die daar woonachtig is), kon SHN niet ingaan omdat deze sinds december 2020 geen contact meer had met verzoeker.

De commissie concludeert: door de gemeente met verzoeker onderhouden contacten zijn correct geweest, de communicatie was behoorlijk.

Ad b: Ten aanzien van de vragen om hulp bij werk, inkomen en huisvesting.

Voor zover verzoeker stelt, dat het nalaten van een zorgplicht in de periode dat hij inwoner van 's-Hertogenbosch was (tot februari 2016), meebrengt dat deze gemeente nu dient te voorzien in verzoekers wensen ten aanzien van werk, huisvesting en inkomen, nu de problemen daarin zijn voortgekomen uit het niet nakomen van die zorgplicht. Daarover overweegt de commissie het volgende.

Zoals hiervoor aangegeven, is niet gebleken dat de gemeente in de periode dat verzoeker inwoner van de gemeente was, is tekortgeschoten in enige verplichte zorgtaak. Daarin is dan ook geen basis te vinden voor een schadevergoeding (zoals hiervoor besproken), maar ook niet voor een verplichting van de gemeente 's-Hertogenbosch om hem nu te helpen ten aanzien van werk, inkomen en huisvesting. Bovendien zijn dat vragen die – voor zover een gemeente er iets in kan of dient te betekenen – onderwerpen zijn voor de huidige woongemeente.

De gemeente heeft het niet ingaan op deze verzoeken goed gemotiveerd. De gedraging is behoorlijk.

Ad b verder: Ten aanzien van het maatwerk.

De commissie begrijpt dat, nadat verzoekers hulpvragen in augustus 2020 voor het eerst bij de gemeente bekend werden, hij door de afdeling Weener XL is geholpen met het zoeken naar werk. Toen bleek dat de problematiek van verzoeker breder was, en dat verzoeker teruggreep naar de MH17-ramp, is het contact opgeschaald naar bestuurlijk niveau en is er op dat niveau een nieuwe contactpersoon aangewezen. In de daarop volgende, uitgebreide, contacten, zijn de wensen van verzoeker ten aanzien van inkomen, huisvesting en werk met hem en met de huidige woongemeente besproken.

De gemeente heeft dus ondanks de gemotiveerde afwijzing van de hulpvraag – nu er geen eigen taak lag – toch actie ondernomen om verzoeker te verwijzen naar en te begeleiden naar een andere instantie, die mogelijk kon helpen, in dit geval de gemeente Vught, waar verzoeker woonachtig is. Ten aanzien van de vragen rond inkomen, huisvesting en werk heeft de gemeente 's-Hertogenbosch overleg gevoerd met die gemeente en aangegeven, waar mogelijk, bij te willen dragen aan een oplossing.

Ten aanzien van deze wensen van verzoeker, is het verder een kwestie tussen verzoeker en de gemeente Vught.

De gemeente 's-Hertogenbosch heeft verzoeker een bedrag gegeven van 5000 euro om zijn leven weer op de rails te krijgen. Zoals boven aangegeven kan dit – gelet op de motivering van de gemeente- niet als een (gedeeltelijke of voorlopige) erkenning van schadeplichtigheid zijn aan te merken. De gemeente heeft ook hiermee maatwerk geleverd om verzoeker tegemoet te komen in zijn huidige situatie.

De ombudscommissie is van oordeel dat de gemeente ten aanzien van verzoekers vragen om hulp bij zijn huidige noden, op correcte wijze (gemotiveerd en met maatwerk) heeft gereageerd. De gedraging is behoorlijk.

5. OORDEEL/ CONCLUSIE

Het verzoek bij de ombudscommissie behelst het beoordelen van een klacht over onbehoorlijk optreden van de gemeente. De commissie acht die klacht ongegrond.

De Ombudscommissie 's-Hertogenbosch,

A.H.A. Lensen, voorzitter

C. Hopman- Abdoeljami, secretaris