



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Het rampenfonds

Bunt, J.E. van de

Citation

Bunt, J. E. van de. (2016, June 30). *Het rampenfonds. Meijers-reeks*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/42875>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/42875>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/42875> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Bunt, J.E. van de

Title: Het rampenfonds

Issue Date: 2016-06-30

7 | De vuurwerkcramp in Enschede

7.1 VOORGESCHIEDENIS

Op zaterdag 13 mei 2000 gebeurde er een ramp in Enschede. Op het werkterrein van het bedrijf S.E. Fireworks (hierna: Fireworks) begon, tegen drie uur 's middags, een brand. Deze brand is ontstaan in een van de opslagruimtes van het bedrijf waarin zich ongeveer 900 kilogram vuurwerk bevond. Fireworks is gespecialiseerd in de inkoop, opslag en verkoop van professioneel vuurwerk, en de verzorging van vuurwerkevenementen. Het vuur waaide van de opslagruimte over naar twee nabijgelegen containers op het terrein, waar zonder de benodigde vergunning ook vuurwerk lag. Ondanks de bluswerkzaamheden van de inmiddels aangekomen brandweerlieden vatte een derde container vlam, die korte tijd later explodeerde. Deze explosie veroorzaakte een kettingreactie van ontploffingen, die ten slotte leidde tot een enorm krachtige explosie van de centrale bunker. Hierbij kwam 177 ton vuurwerk in één keer tot ontploffing.

Het werkterrein van Fireworks is gelegen naast de woonwijk Roombeek. Als gevolg van de explosies zijn 22 mensen gedood en circa 950 mensen gewond geraakt.

De woonwijk Roombeek, een gebied van 72 hectare, is voor meer dan de helft verwoest. Er is grote materiële schade ontstaan: 200 woningen zijn compleet vernield, terwijl nog eens 300 woningen onbewoonbaar zijn verklaard en 100 omliggende bedrijven en ateliers zwaar beschadigd zijn geraakt. Maar liefst 1250 mensen raakten hun onderkomen kwijt, en velen verloren een groot deel van hun bezittingen. Buiten de directe rampzone kampten de eigenaren van 1500 woningen met beschadigingen.

In de directe rampzone woonden dan 4.163 personen, en in de zone daarnaast 5.724. De eerste nacht na de ramp zijn ongeveer 10.000 mensen gedwongen hun nacht elders door te brengen. De materiële schade die in totaal is geleden door particulieren en bedrijven is geschat op ongeveer 450 miljoen euro.¹ De rampschade die is ontstaan valt te typeren als een mass disaster accident; deze vuurwerkcramp is een plotselinge gebeurtenis, die schade berok-

¹ Zie Commissie Oosting 2001, p. 27. Het totale rapport is uitgebreid, en beslaat circa 2000 pagina's; het betreft een samenvattend eindrapport en drie ondersteunende delen.

kent aan een groot aantal slachtoffers en te wijten is aan een of meer veroorzakers.

In opdracht van het rijk, de provincie Overijssel en de gemeente Enschede is onmiddellijk na de ramp een onafhankelijk onderzoek geïnitieerd en is daartoe de Commissie onderzoek vuurwerkcramp (hierna: Commissie Oosting) geïnstalleerd.² Deze commissie heeft onder meer onderzoek gedaan naar de oorzaak van de ramp en op 28 februari 2001 heeft zij het resultaat van het onderzoek in de vorm van een rapport aan de drie opdrachtgevers aangeboden.

Volgens de Commissie Oosting was het door de gemeente uitgevoerde toezicht in de tien jaren voorafgaand aan de ramp ontoereikend; er waren slechts incidenteel bezoeken en de bij deze bezoeken geconstateerde onregelmatigheden leidden niet tot handhavingsacties door de gemeente.³ Bij het verlenen van milieuvergunningen aan Fireworks was de gemeente bereid tot legalisatie over te gaan, aldus de Commissie Oosting. Dat wil zeggen dat de vergunningen die werden gevraagd door Fireworks werden verleend nadat er al veranderingen waren doorgevoerd.⁴

Uit het rapport volgt dat Fireworks ook een belangrijk aandeel had, omdat het bedrijf uitbreidde zonder de vereiste toestemming van de gemeente te hebben gevraagd.⁵ Bij het bedrijf lag bovendien veel meer vuurwerk opgeslagen dan was geoorloofd. De classificaties vermeld op de verpakkingen van het vuurwerk corresponderden niet met de inhoud van de verpakking, waardoor veel krachtiger vuurwerk dan was toegestaan op grote schaal bij het bedrijf aanwezig was.

Nadat zich in 1991 in Culemborg een vuurwerkexplosie had voorgedaan, is de overheid, aldus de Commissie Oosting, nalatig geweest met het uitvaardigen van nadere regelgeving voor handelingen met professioneel vuurwerk.⁶ De rijksoverheid is immers verantwoordelijk voor de wet- en regelgeving met betrekking tot de vuurwerkbranche. Tevens zouden toezichthoudende instanties van de rijksoverheid op de vuurwerkbranche tekort zijn geschoten.⁷ Het betreft hier de directeur materieel van de Koninklijke Landmacht (DMKL), die wettelijk adviseur van het bevoegd gezag is als het gaat om aanvragen van vergunningen voor inrichtingen waar ontplofbare stoffen worden opgeslagen, en die ook toezichthouder is ten aanzien van die inrichtingen. Behalve de DMKL wordt de Rijksverkeersinspectie (RVI) nalatigheid verweten, de dienst die belast is met de vergunningverlening in het kader van de regelgeving voor het afleveren en bezigen van vuurwerk, alsook met het toezicht op de naleving

2 Vgl. Besluit tot instelling Commissie onderzoek vuurwerkcramp, *Stcrt.* 2000, nr. 103, p. 8.

3 Vgl. het genoemde Commissie Oosting 2001, p. 51.

4 Zie het Commissie Oosting 2001, p. 51.

5 Zie ook Commissie Oosting 2001, p. 63.

6 Vgl. Commissie Oosting 2001, p. 78

7 Zie Commissie Oosting 2001, p. 78.

van deze regelgeving en die voor het vervoer van stoffen als vuurwerk. Tot nu toe is onduidelijk gebleven wat de directe oorzaak is geweest van de brand in de vuurwerkopslag.⁸

Terwijl de conclusies van de Commissie Oosting lijken te wijzen op aansprakelijkheid van de overheid, zal de rechter in de civiele procedures die aansprakelijkheid niet zo gemakkelijk aannemen.

Voor de slachtoffers van de ramp zijn in de loop van de tijd een twintigtal schadefondsen opgericht die geheel of gedeeltelijk gefinancierd zijn uit de publieke middelen.

7.2 PROCEDURES BELICHT

Ik bespreek de procedures in verband met de aansprakelijkheid voor de vuurwerkcramp kort om te laten zien dat er verschillende procedures werden aangespannen en dat bij deze procedures verschillende partijen betrokken zijn. Ook de problemen van het aansprakelijkheidsrecht waarmee de slachtoffers geconfronteerd werden, worden zo zichtbaar.

Een drietal slachtoffers van de vuurwerkcramp heeft in 2001 de staat en de gemeente Enschede aansprakelijk gesteld. Dit heeft geleid tot een einduitspraak van de Rechtbank Den Haag op 24 december 2003, waarbij de staat en de gemeente Enschede vrijuit gaan.⁹

De rechtbank constateerde dat geen sprake is van gevaarzetting. Evenmin was de wet- en regelgeving met betrekking tot bedrijven als S.E. Fireworks dusdanig gebrekkig dat de staat niet voldeed aan de uit het EVRM vloeiende positieve verplichtingen om het leven en het eigendom van inwoners te beschermen. De gebrekkige milieuvergunningen die zijn verleend leidden evenmin tot aansprakelijkheid voor de gemeente, omdat deze vergunningen volgens vaste jurisprudentie van de Hoge Raad naar inhoud en wijze van totstandkoming voor juist moeten worden gehouden, omdat daartegen destijds geen bezwaar en beroep is ingesteld. Op het beginsel van formele rechtskracht zijn slechts in beperkte mate uitzonderingen mogelijk, en die deden zich hier niet voor.¹⁰

⁸ Zie Commissie Oosting 2001, p. 27.

⁹ Zie r.ov. 3.1.2. van het vonnis Rechtbank Den Haag 24 december 2003, ECLI:NL:RBSGR:2003:AO0997, *NJ* 2004, 230, *JB* 2004, 2 m.nt. C.L.G.F.H. Albers

¹⁰ R.ov. 3.3-3.3.5. De milieuvergunning van S.E. Fireworks uit 1999 is niet aangevochten bij de verlening daarvan. Nadat de vuurwerkcramp heeft plaatsgevonden, hebben omwonenden beroep ingesteld tegen de vergunningen. Maar de termijn voor beroep was reeds verstreken en dat was volgens de bestuursrechter niet verschoonbaar. Daardoor hebben die vergunningen formele rechtskracht en moeten zij door de civiele rechter ook voor rechtmatig worden gehouden. Zie: RvS 1 juni 2001, ECLI:NL:RVS:2001: AB2069, *AB* 2001, 215 m.nt. F.C.M.A. Michiels.

Het gebrekkige toezicht op de naleving van de milieu- of bouwwetgeving moet worden onderverdeeld in een algemeen en een bijzonder toezichtsfalen. Algemeen toezichtsfalen doet zich slechts in uitzonderlijke gevallen voor, en hiervan bleek niet ten aanzien van de gemeente. Ook voor bijzonder toezichtsfalen, het negeren van concrete aanwijzingen of het nalaten te waarschuwen dat bepaalde regels of voorschriften worden overschreden, was de gemeente niet aansprakelijk.

De staat was evenmin aansprakelijk voor bijzonder toezichtsfalen van de Inspectie Milieuhygiëne, bureau adviseur milieuvergunningen van de directie materieel Koninklijke Landmacht en de Rijksverkeersinspectie van het Korps Controleurs Gevaarlijke Stoffen. Met het afwijzend vonnis van de Rechtbank Den Haag van 24 december 2003 is deze procedure ten einde gekomen.

In een volgende civielrechtelijke procedure heeft de rechter op de vordering van bijna 300 eisers bepaald dat de vennoten van de vuurwerkfabriek en hun bedrijf Fireworks civielrechtelijk aansprakelijk gehouden kunnen worden gehouden voor de schade.¹¹ De vennoten zijn aansprakelijk gesteld op grond van de kwalitatieve aansprakelijkheid voor gevaarlijke stoffen (art. 6:175 BW), omdat op 13 mei 2000 ongeveer 170 ton vuurwerk, een gevaarlijke stof, op het terrein van Fireworks aanwezig was. Daarnaast zijn zij aansprakelijk gesteld op grond van kwalitatieve aansprakelijkheid voor opstallen (art. 6:174 BW in verbinding met art. 6:181 BW), omdat het bunkercomplex van Fireworks niet overeenkomstig de bij de bouwvergunning horende tekeningen op het terrein was gesitueerd, voorts zonder de vereiste bouwvergunningen zowel zogenaamde MAVO-boxen, prefab betonnen garages, als zeecontainers op het terrein zijn geplaatst en verder de opstallen niet voldeden aan de gestelde brandveiligheidsvoorschriften. Indien de opstallen hadden voldaan aan de daaraan gestelde en te stellen eisen, had de ramp zich niet in deze omvang kunnen voltrekken, zo werd gesteld. Ten slotte zijn Fireworks en haar vennoten aansprakelijk gesteld op grond van onrechtmatige daad (art. 6:162 BW), aangezien het bedrijf stelselmatig heeft nagelaten tijdig de vereiste bouw- en milieuvergunningen aan te vragen en stelselmatig de vergunningsvoorschriften heeft overtreden. De aansprakelijkheid is door alle partijen tijdens de procedure erkend, zodat de rechter zich niet meer heeft uitgesproken over de grondslagen voor aansprakelijkheid.¹² De staat en de gemeente zijn eveneens aangesproken, maar de rechtbank Den Haag heeft deze aansprakelijkheid opnieuw afgewezen. In hoger beroep heeft dit oordeel stand gehouden.

Het hof heeft op 12 mei 2003 geoordeeld dat de vennoten van Fireworks, het bedrijf dat de vuurwerkfabriek exploiteerde, strafrechtelijk verantwoordelijk

11 Rechtbank Den Haag 13 december 2006, ECLI:NL:RBSGR:2006:AZ 4247, NJ 2007, 197, bevestigd in Gerechtshof Den Haag 24 augustus 2010, ECLI:NL:GHSGR:2010:BN4316, NJ 2011, 418.

12 Zo blijkt uit het tussenvonnis van Rechtbank Den Haag 26 januari 2005, ECLI:NL:RBSGR:2005:BR6532.

waren voor het opzettelijk overtreden van diverse milieuvoorschriften, waarbij de beide vennoten in persoon zijn veroordeeld tot gevangenisstraffen van een jaar.¹³ Daarmee zijn de eerdere veroordelingen van de rechtbank vernietigd, en zijn de vennoten opnieuw veroordeeld. Ook in cassatie zijn deze veroordelingen ongemoeid gelaten, zo blijkt uit rechtspraak van 1 februari 2005.¹⁴

Ten slotte is de staat door de verzekeraars van Grolsch nog eens aangesproken voor onrechtmatig handelen tegenover de Grolsch bierbrouwerij.¹⁵ De verzekeraars vorderen 60 miljoen euro en stellen dat zij gesubrogeerd zijn in de rechten van Grolsch.

De vordering is door de rechtbank en het hof afgewezen. In cassatie en hoger beroep hebben de verzekeraars de grondslag van de vordering beperkt tot het nalaten veiligheidsmaatregelen te treffen voor de aan de staat bekende gevaren. Aan de orde komt onder meer of het hof heeft miskend dat schending van de plicht effectieve veiligheidsmaatregelen te nemen ook tot aansprakelijkheid leidt indien het gevaar zich realiseert op een wijze of met gevolgen die de dader niet kende, als de verwezenlijking van dat gevaar zou zijn voorkomen door de veiligheidsmaatregelen die hadden behoren te worden getroffen ten aanzien van de bekende risico's. De verzekeraars hebben zich op twee arresten beroepen (HR 29 november 2002, ECLI:NL:HR:2002:AE5162, NJ 2003, 549 en HR 8 januari 1982, ECLI:NL:HR:1982:AG4306, NJ 1982, 614). De voorwaarde voor toepassing van de regels uit die arresten is in dit geval, volgens de Hoge Raad, dat de staat zijn plicht veiligheidsmaatregelen te nemen ter vermijding van de hem bekende gevaren niet in enig opzicht heeft geschonden. Met het hof neemt de Hoge Raad aan dat de staat die plicht niet in enig opzicht heeft geschonden.¹⁶

Verskillende procedures zijn gevoerd door slachtoffers en een getroffen bedrijf. In het ene geval hebben slechts drie slachtoffers geprocedeerd, in het andere geval zijn dat er 300 geweest. Het voeren van de verschillende procedures heeft in totaal negen jaar geduurd.

13 Het gerechtshof heeft de eerdere veroordelingen door de rechtbank vernietigd, en opnieuw rechtdoende de vennoten opnieuw veroordeeld: Hof Arnhem 12 mei 2003, ECLI:NL:GHARN:2003:AF8393 en Hof Arnhem 12 mei 2003, ECLI:NL:GHARN:2003: AF 8394, Rechtbank Almelo 2 april 2002, ECLI:NL:RBALM:2002:AE0935 en Rechtbank Almelo 2 april 2002, ECLI:NL:RBALM:2002:AE0934. De bij de Hoge Raad ingestelde cassatieberoepen zijn verworpen bij arresten van 1 februari 2005, ECLI:NL:HR:2005: AP4584 en ECLI:NL:HR:2005: AP 8469, JIN 2005, 124 m.nt. J. Silvis.

14 De twee arresten van 1 februari 2005 van de Hoge Raad: ECLI:NL:HR:2005:AP4584 en ECLI:NL:HR:2005:AP8469.

15 Hoge Raad 9 juli 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL3262. Zie hierover uitgebreid Van Orsouw 2010, p. 256-263. In lagere instanties: Rechtbank Den Haag 9 november 2005, ECLI:NL:RBSGR:2005:AU5877; Hof Den Haag 30 september 2008, ECLI:NL:GHSGR:2008:BF1789.

16 Vgl. r.ov. 4.6-4.11 van het arrest.

7.3 PROBLEMEN IN EN RONDOM HET AANSPRAKELIJKHEIDSRECHT

Uit de door de slachtoffers gevoerde procedures komt het volgende beeld naar voren. De belangrijkste problemen bij het verzilveren van hun aansprakelijkheidsclaim bestaan uit insolventie en ontoereikende verzekeringsdekking van de dader, de lange duur van de procedure, het ontbreken van aansprakelijkheid van de staat en ten slotte de verdeling van ontoereikende verzekeringsgelden. Ik werk de problemen hieronder uit.

Insolventie en onvoldoende verzekeringsdekking

Hoewel Fireworks en de vennoten van het bedrijf al snel aansprakelijkheid hebben erkend, leidde dat nauwelijks tot vergoeding van de schade. Zij waren aansprakelijk, omdat de vergunningen van het bedrijf niet in overeenstemming waren met de bouwwerken op het terrein, de brandveiligheid niet op orde was en ook waren zij als bezitter van gevaarlijke stoffen en opstallen aansprakelijk. Maar dat betekende niet dat de slachtoffers een schadevergoeding tegemoet konden zien. De totale schade was namelijk 450 miljoen euro en Fireworks was slechts verzekerd voor een fractie van de totale schadelast, een bedrag van 1,1 miljoen euro. Het bedrijf en de vennoten waren onvoldoende verzekerd tegen aansprakelijkheid en hadden onvoldoende bezittingen om deze enorme schade te voldoen.

Lange duur van de procedure

Al snel was duidelijk dat Fireworks en de vennoten van het bedrijf aansprakelijk waren en zich bij die aansprakelijkheid hebben neergelegd. Over de aansprakelijkheid van de overheid is lange tijd geprocedeerd. Met de uitspraken van zowel het gerechtshof Den Haag als de Hoge Raad uit 2010, tien jaar na de ramp, is er een einde aan die onzekerheid gekomen. De lange duur van de procedure is een probleem voor de slachtoffers.

Aansprakelijkheid

Omdat de vennoten van de vuurwerkfabriek in eerste instantie hun aansprakelijkheid hebben erkend, heeft het vestigen van de aansprakelijkheid de slachtoffers niet veel moeite gekost. Naast het vuurwerkbedrijf zijn de staat en de gemeente in verschillende procedures aangesproken, maar hun aansprakelijkheid is niet in rechte komen vast te staan. Gezien de ontoereikende verzekeringsdekking en de insolventie van de vuurwerkfabriek en vennoten verbaast het niet dat de slachtoffers en de verzekeraars bij meer solvante partijen aangeklopt hebben.

Ook de feitenconstellatie was zodanig dat het voor de hand lag de staat en de gemeente aan te spreken. De vorderingen, op verschillende grondslagen,

strandden echter al op de onrechtmatigheid van het gedrag. Mocht dit anders zijn geweest, dan waren er, afhankelijk van de grondslag, mogelijk nog obstakels in de vorm van het aantonen van causaal verband en het voldoen aan het relativiteitsvereiste. Ook zou de toerekening in het kader van de omvang van de schadevergoeding (art. 6:98 BW) nog tot een probleem kunnen leiden.

Verdeling van ontoereikende verzekeringssom

Ten slotte kan de verdeling van een ontoereikende verzekeringssom als probleem worden genoemd. De verzekerde som van Fireworks was ruimschoots ontoereikend om de schade van de slachtoffers te betalen.¹⁷ De uitgekeerde, verzekerde som van 1,1 miljoen euro is daarom verdeeld onder de slachtoffers. Daartoe is een speciale stichting opgericht, waar alle slachtoffers zich konden melden.¹⁸ Na het vaststellen van hun schadeposten hebben de slachtoffers elk een evenredig, zeer klein deel van hun schade gekregen, variërend van 100 euro tot enkele duizenden euro's.

7.4 SCHADEFONDSEN VUURWERKRAMP: RUIM TWINTIG REGELINGEN

Voor de financiële consequenties van de ramp voor de slachtoffers is vanaf het begin veel aandacht geweest. Zo wordt kort na de ramp bij wijze van zakgeld een klein budget gegeven aan slachtoffers. Later wordt bekeken wat de aard van de schade is en welke schade kan worden verhaald, en welke schade is verzekerd. Voor de vergoeding van de schade van de slachtoffers in Enschede zijn ruim twintig regelingen ontworpen, gefinancierd en uitgevoerd door verschillende publieke en private instanties.¹⁹ Er zijn financiële regelingen die heel kort na de vuurwerkramp beschikbaar zijn gesteld, vervolgens zijn financiële regelingen in het najaar van 2000 getroffen en ten slotte zijn enkele jaren na het geschieden van de ramp regelingen opgesteld om in de resterende schade tegemoet te komen. Het gaat om de volgende regelingen:²⁰

1. Financiële noodvoorziening van 14 mei bewoners van binnen- en buitenring;
2. Financiële noodvoorziening van 15 mei bewoners van binnen- en buitenring;

17 'Geen geld door S.E. Fireworks', *NRC Handelsblad*, 18 oktober 2004. Zie <http://www.nrc.nl/handelsblad/2004/10/18/geen-geld-door-se-fireworks-7706881> (laatst geraadpleegd 15 oktober 2015).

18 Daartoe is een oproep aan de slachtoffers in *de Telegraaf* geplaatst, zie: <http://amweb.nl/assurantiemagazine-1221720/allianz-en-hdi-op-zoek-naar-geduppeerden-vuurwerkramp> (laatst geraadpleegd 15 oktober 2015).

19 Zie over de regelingen: Van der Helm 2003, p. 40-44.

20 *Kamerstukken II*, 2004/05, 27 157, nr. 63, Onderzoeksbijlage, p. 17-18.

3. Overbruggingsuitkering levensonderhoud bewoners binnenring;
4. Regeling kosten uitvaart getroffen ramp;
5. Specifieke noodregeling voor zelfstandigen;
6. Financiële regeling I voor mensen met volledig verwoeste woning;
7. Financiële regeling II voor mensen die na 6 weken terug konden keren naar de eigen woning;
8. Financiële regeling III voor mensen die binnen 6 weken zijn teruggekeerd naar eigen woning;
9. Huurcompensatieregelingen voor huurders;
10. Mei/juni-regeling voor huurders zonder huurdersvrijstelling;
11. Tegemoetkoming eigenaar-bewoners rampgebied;
12. Ontheffing gemeentelijke onroerende zaakbelasting, hondenbelasting, precario;
13. Inboedelregeling getroffen bewoners;
14. Cascoregeling getroffen bewoners;
15. Regeling tegemoetkoming opruimingskosten getroffen bewoners;
16. Onkosten buitengewone omstandigheden-regeling voor bewoners met volledig verwoeste woning of bewoners die tenminste 6 weken niet terug konden keren;
17. Kampeerwagens, aanhangwagens en pleziervaartuigen;
18. Ondernemingen voor gedupeerde ondernemers;
19. Kostenvergoeding buitenste ring (ook wel: Regeling IV) voor bewoners buitenste ring;
20. Regeling tegemoetkoming kosten en inkomstenderving bij ziekte vuurwerk-ramp Enschede;
21. Regeling tegemoetkoming financiële gevolgen in verband met functionele invaliditeit vuurwerk-ramp Enschede;
22. Regeling tegemoetkoming nabestaanden vuurwerk-ramp Enschede;
23. Tegemoetkoming in de kosten voor aanschaf elektrisch fornuis en pannenset;
24. Huurcompensatie terugkeerders;
25. Verhuiskostenregeling terugkeerders.

Voor de beschrijving en beoordeling van de regelingen die zal volgen heb ik een selectie gemaakt uit de regelingen. Een drietal regelingen zal worden behandeld. De keuze is gemaakt op grond van het moment van oprichten van de regelingen. Uit elk van drie rondes van regelingen heb ik een regeling gelicht, waarbij ik heb getracht een zo breed mogelijk beeld te kunnen laten zien van verschillende fondsen. De schade waarin zij tegemoetkomen varieert van motorvoertuigen tot aan lichamelijk en psychisch letsel. Ik verwacht dat de regelingen een verschillend karakter zullen hebben, ook op grond van de ronde waartoe zij behoren. De eerste regelingen zijn bijvoorbeeld als noodregelingen bedoeld. De laatste regelingen beogen tegemoet te komen in de kosten van ziekte en overlijden. De gekozen regelingen zijn alle drie gedeeltelijk

gefinancierd uit de publieke middelen en gedeeltelijk door het Nationaal Rampenfonds (NRF).²¹ Omdat met de vergoedingen beoogd wordt de schade te vergoeden, zullen de regelingen worden beschouwd in hun verhouding tot het aansprakelijkheidsrecht als eerder in het toetsingskader uiteengezet, ook al zijn deze mede uit giften gefinancierd.²² Bij de totstandkoming hebben de twee financiers nauw samengewerkt, er is dus sprake van overheidsbemoeienis. Twee van de regelingen zijn met name publiek van karakter, omdat de ene regeling aanhaakt bij de Algemene bijstandswet (oud) en de andere is gepubliceerd in de *Staatscourant*. De Enschedese fondsen behoren daarmee uitdrukkelijk tot mijn onderzoeksgebied. Ook al zouden zij niet tot het onderzoeksgebied vallen dan zouden deze fondsen nog interessant onderzoeksmateriaal opleveren vanwege de diversiteit van de fondsen. De overige regelingen uit de verschillende rondes vertonen overigens telkens veel overeenkomsten in de opbouw en de systematiek.

De drie geselecteerde regelingen zijn de *Financiële regeling I voor mensen met volledig verwoeste woning*, de *Cascoregeling getroffen bewoners* en de *Regeling tegemoetkoming financiële gevolgen in verband met functionele invaliditeit vuurwerkramp Enschede*. Vóór elke bespreking zal ik kort uiteenzetten wat de aanleiding is geweest voor het treffen van de betreffende regeling.

7.5 FINANCIËLE REGELING I VOOR VERWOESTE WONING

7.5.1 Inleiding

Na het treffen van enkele noodregelingen voor de eerste dagen na de ramp heeft de gemeente Enschede tezamen met de woningbouwcorporaties drie regelingen opgesteld voor de slachtoffers van de ramp. De regelingen zijn gebaseerd op art. 11 van de Algemene bijstandswet (hierna: Abw), dat bepaalt dat het college van burgemeester en wethouders aan een persoon die gelet op alle omstandigheden geen recht op bijstand heeft toch bijstand kan verlenen. Het moet dan gaan om een acute noodsituatie, waarbij de behoeftige omstandigheden waarin de rechthebbende verkeert op geen enkele andere wijze zijn te verhelpen. De acute noodsituatie als gevolg van de vuurwerkramp is door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid als voldoende reden bestempeld om dit artikel toe te passen.²³

21 Het Nationaal Rampenfonds bestaat uit verschillende hulporganisaties: het Rode Kruis, het Oranje Kruis, Stichting Mensen in Nood/Cordaid en Protestantse Kerk in Nederland. De stichting heeft als doelstelling het lenigen van nood door rampen, die door hun aard en omvang als nationale ramp kunnen worden gekarakteriseerd, door het bijeenbrengen van geld en goederen. Zie ook: <http://www.nationaalrampenfonds.nl/> (laatstelijk geraadpleegd op 13 april 2015).

22 Zie ook hierover § 3.3.5.

23 Zie *Kamerstukken II*, 2004/05, 27157, nr. 63, Onderzoeksbijlage, p. 38.

Vanwege de ernst en omvang van de ramp, de korte tijd voor de realisering van financiële hulp en de psychische en emotionele staat van de slachtoffers is de zogenaamde middelentoets achterwege gelaten, die normaal wel wordt toegepast in de Awb. Ook de zwakke sociaaleconomische positie van deze wijk en de schrijnende gevolgen voor de bewoners zijn factoren die een rol hebben gespeeld. Op grond van de middelentoets zou het inkomen en het vermogen van het slachtoffer nader moeten worden onderzocht.

Financiering van de regelingen is op verzoek van de gemeente Enschede geschied door het NRF en het rijk, in een verhouding van 5:1.²⁴ De regelingen zijn daardoor in hoofdzaak particulier gefinancierd. Uiteindelijk is in het kader van de Financiële regeling I voor mensen met een volledig verwoeste woning (hierna: Financiële regeling I) 8,4 miljoen euro uitgekeerd aan 671 huishoudens. De Financiële regeling I zal hierna worden besproken.

7.5.2 Doelstelling

De Financiële regeling I is geschreven door de gemeente en de woningbouwcorporaties. De regeling voorziet in vaste normbedragen om te voorzien in de kosten voor kleding, eerste levensbenodigdheden en herinrichting van de woning.²⁵ Met de regeling werd beoogd een passende en toereikende voorziening te treffen voor de bewoners die door een acute noodsituatie zijn getroffen.²⁶ Deze regeling is uitgevoerd door de Stichting financiële hulpverlening vuurwerkramp Enschede. Tot de doelgroep behoorden degenen in Enschede met een huis of appartement dat volledig verwoest is door de vuurwerkramp of door de gemeente blijvend onbewoonbaar is verklaard.

7.5.3 Schadevergoeding

De regeling ging uit van vaste bedragen voor verschillende categorieën schade als bijdrage in de kosten. Bij het bepalen van de hoogte van de uitkeringen is aansluiting gezocht bij de hoogte van uitkeringen van bijzondere bijstand op grond van de toenmalige Algemene bijstandswet.²⁷ Voor kleedgeld is een bedrag van 1.367 euro per persoon uitgekeerd. Voor de vergoeding van de eerste persoonlijke benodigdheden is tussen de 228 en 1.140 euro per adres beschikbaar gesteld afhankelijk van de gezinssituatie. Als bijdrage in de

24 Zie *Kamerstukken II*, 2004/05, 27157, nr. 63, Onderzoeksbijlage, p. 38; hoofdstuk 10 van Rapport C Praktische hulverlening van Commissie Oosting 2001, p. 136.

25 Zie 'Financiële regelingen i.h.k.v. de ramp van 13 mei 2000', Goedgekeurd door B & W Enschede d.d. 19 mei 2000, opgenomen als bijlage I bij dit proefschrift.

26 Zie *Kamerstukken II*, 2004/05, 27157, nr. 63, Onderzoeksbijlage, p. 38-40.

27 Zie *Kamerstukken II*, 2004/05, 27157, nr. 63, Onderzoeksbijlage, p. 38-40.

inrichtingskosten gold een bedrag van 4.558 euro voor een niet zelfstandige woning, voor een flat was een bedrag van 9.116 euro beschikbaar en voor een eengezinswoning werd 13.674 euro vergoed.

7.5.4 Voorwaarden

Wat opvalt aan de regeling is dat deze zeer summier is uitgewerkt – de regeling bestaat uit enkele zinnen. Op zichzelf is dat niet vreemd, omdat dit een uitvoering van de bijzondere bijstand is. De bepalingen van de Abw zijn van toepassing op de regeling met uitzondering van de middelentoets.

Als voorwaarde is gesteld dat de woning van de aanvrager volledig verwoest of onbewoonbaar verklaard is door de vuurwerkramp. De adressen van die woningen waren bekend. In dit geval leidt het type oorzaak, mass disaster accident, en het soort schade, aan de woning en inboedel, ertoe dat een lijst van woningen kon worden gebruikt; het gebied waar de door de vuurwerkramp getroffen woningen stonden staat vast.

Aanvragers moesten een akte van cessie tekenen, zodat de eventuele vordering op de eigen verzekeraar met betrekking tot de vergoede schadepost in eigendom werd overgedragen aan het schadefonds. Nadat hierover echter maatschappelijke onrust is ontstaan, is besloten geen gebruik meer te maken van de aktes en de regeling in die zin aan te passen.²⁸ Als beweegreden voor de intrekking worden de bijzondere omstandigheden genoemd die als gevolg van de ramp zijn ingetreden en die vaak nog vele jaren voortduren, zoals meerdere malen moeten verhuizen en herinrichten.

Met de bekendmaking van de regeling Onkosten buitengewone omstandigheden wordt uiteindelijk aangegeven dat de verrekening teniet wordt gedaan (niet hoeft te worden verrekend of teruggestort) op grond van de 'zeer bijzondere omstandigheden'.²⁹

7.5.5 Procedure

De gemeente Enschede heeft de uitvoering van de regeling op zich genomen.³⁰ De slachtoffers werden actief benaderd met een op naam gestelde brief.³¹ Zij dienden een aanvraag te doen, waarna binnen een termijn van acht weken een beslissing volgde. Als bij de aanvraag niet aan de in de Abw (oud) neergelegde inlichtingenplicht voldaan was, kan een aanvullende termijn worden

28 Rapport C Praktische hulverlening van Commissie Oosting 2001, p. 157 en p. 183.

29 Art. 10 van de Onkosten buitengewone omstandigheden regeling.

30 Zie *Kamerstukken II*, 2004/05, 27157, nr. 63, Onderzoeksbijlage, p. 38-40.

31 Over de actieve benadering door de gemeente bleken de slachtoffers tevreden te zijn: bijlage bij *Kamerstukken II*, 2004/05, 27157, nr. 63, Onderzoeksbijlage, p. 41.

gegeven aan de aanvrager.³² Tegen de beslissing heeft bezwaar en beroep in de zin van het bestuursrecht opengestaan.

7.5.6 Beoordeling van het schadefonds

Nu volgt de beoordeling van Financiële regeling I voor de slachtoffers van de vuurwerkramp aan de hand van drie gezichtspunten: worden de problemen van het aansprakelijkheidsrecht opgelost, is aan de doelstelling van de regeling voldaan en worden de functies van het aansprakelijkheidsrecht vervuld? Een vierde gezichtspunt – voldoet de overheid mogelijk aan een plicht tot oprichting van een fonds? – wordt voor de drie fondsen die hier besproken worden gezamenlijk behandeld in § 7.8.

7.5.6.1 Problemen

Voor de regeling geldt dat de problemen van het aansprakelijkheidsrecht, waar deze gelegen zijn in insolventie en ontoereikende verzekeringsdekking, opgelost worden met de oprichting van de regeling en het vinden van een financierder voor de kosten van de tegemoetkomingen en de uitvoering. Ook het punt dat de overheid niet snel aansprakelijk is, wordt opgelost; de overheid betaalde mee aan de regeling, overigens zonder dat aansprakelijkheid werd erkend.

Het obstakel van de lange duur van de procedure wordt drastisch bekort door de Financiële regeling I. De procedure duurde slechts acht weken.

Vergeleken met het aansprakelijkheidsrecht zijn het vaststellen van de aanspraak op een tegemoetkoming en het bepalen van de hoogte van de tegemoetkoming sterk vereenvoudigd. Slechts de elementen schade en causaal verband met de vuurwerkramp zijn vereist. Omdat de gemeente een lijst hanteerde van door de vuurwerkramp verwoeste woningen, dus van schade en causaal verband, hoefde het slachtoffer deze elementen niet aan te tonen. Om de hoogte van de tegemoetkoming van kleedgeld, persoonlijke behoeften en inboedel te bepalen, zijn normbedragen gebruikt. Door deze vereenvoudiging ten opzichte van het aansprakelijkheidsrecht kon de procedure kort zijn.

Omdat het fonds over voldoende middelen beschikte om alle slachtoffers van de normbedragen te voorzien, hoefde er geen evenredige verdeling van de beschikbare gelden plaats te vinden. Het probleem van de evenredige verdeling van verzekeringsgelden gaat hier dus niet op.

32 Art. 65 Algemene bijstandswet (oud), *Stb.* 1995, 199. In art. 66 Abw (oud) is neergelegd dat burgemeester en wethouders kunnen bepalen welke gegevens moeten worden verstrekt voor de verlening van bijstand. Zie over de Algemene bijstandswet: Schell 1995.

7.5.6.2 Doelstelling

De regeling strekte tot het treffen van een passende regeling in een acute noodsituatie voor de zwaarst getroffen: degenen wiens huis door de ramp volledig is verwoest of door de gemeente blijvend onbewoonbaar is verklaard. Zij konden een aanvraag doen voor de aanschaf van nieuwe kleding, persoonlijke behoeften en een inboedel. De tegemoetkoming was laagdrempelig en op korte termijn te verkrijgen. Op die manier strekte deze inderdaad tot leniging van de acute nood van de slachtoffers met een totaal verwoest huis.

De regeling leidde na invoering van de Onkosten buitengewone omstandigheden-regeling met opzet tot een dubbele vergoeding als het slachtoffer een eigen schadeverzekering had voor de schade die tevens vergoed werd door dit schadefonds. Waar de fondsuitkering heel kort na de ramp voorziet in een geldbedrag voor gedupeerden, zou dit wat mij betreft behoren tot leniging van de acute nood, maar zou het incasseren en verrekenen van de verzekering van gedupeerden toch door de gemeente hebben moeten gebeuren. Bij de aanvraag van de fondsuitkering had dan duidelijk moeten worden gemaakt dat het slechts om een voorschot ging, in het geval het slachtoffer over een eigen verzekering voor deze schade beschikte. Van een goede wisselwerking is dus geen sprake.

Dat ervoor is gekozen geen middelentoets te doen, zoals normaal wel gebruikelijk is, zou tegen de regeling kunnen pleiten. Maar omdat van de wijk Roombeek, waar de aanvragers van de regeling allen uit afkomstig waren, bekend was dat daar veel minder en onvermogenden woonden, zou het toepassen van de middelentoets tot veel papierwerk en tot weinig ander resultaat hebben geleid. De betrokkenen beschikten vanwege de verwoesting van hun huis ook niet meer over papieren en zouden deze allemaal bij instanties als de belastingdienst of de sociale dienst moeten opvragen. Het achterwege laten van de middelentoets kan hier dus gemakkelijk gelegitimeerd worden.

De regeling komt grotendeels tegemoet aan de eigen doelstelling. De hoogte van de vergoeding kan passend worden genoemd, nu deze voortkomt uit normbedragen voor dergelijke schadeposten. Dezelfde bedragen zouden worden verstrekt op grond van de Algemene bijstandswet als in individuele gevallen zou worden uitbetaald.

7.5.6.3 Functies

De regeling bood minimumbedragen voor inboedel, kleding en persoonlijke behoeften. De regeling biedt geen volledige schadevergoeding en heeft

dientengevolge geen volledige compensatie geboden aan het slachtoffer.³³ Deze functie wordt dus niet geheel vervuld.

Omdat de dader de uitkering niet financierde en de regeling ook niet voorzag in verhaal op de dader, is voor de functie genoegdoening geen plaats. Wellicht is er wel plaats voor een ander soort genoegdoening: genoegdoening die uitgaat van het fonds, omdat de overheid het fonds vult en de overheid in de ogen van de slachtoffers ook een bijdrage heeft geleverd aan het ontstaan van de vuurwerkramp.³⁴ Voor de score van de functie genoegdoening hier maakt dat geen verschil, omdat die genoegdoening wordt beoordeeld in het licht van de functies van het aansprakelijkheidsrecht.³⁵ Van de regeling gaat evenmin preventief effect uit, omdat de regeling niet in verhaal voorziet.

Omdat dit uitkeringen voor zaakschade betreft voor de zwaarste categorie slachtoffers – met een volledig verwoeste woning – zal het krijgen van een uitkering voor een slachtoffer zeker erkenning van het slachtofferschap met zich meebrengen.

Voor de functie procedurele rechtvaardigheid scoren de elementen respectvolle bejegening door de uitkeringsinstantie en de korte lengte van de procedure. Maar twee andere elementen scoren onder de maat, zodat het eindoordeel slecht is. Het element informatie over het uitkeringsreglement schoot hier ernstig tekort. Veel slachtoffers hadden niet begrepen dat zij bij de aanvraag een akte van cessie hadden getekend voor hun aanspraak op de eigen verzekeringsuitkering. Verder is inspraak voor het slachtoffer tijdens de bezwaar- en beroepsprocedure mogelijk ten overstaan van de rechter, maar dit is niet hetzelfde als het verhaal kunnen doen tegenover de dader, zoals in de civiele procedure gebeurt.

<i>Score functies</i> (op een schaal van -- tot ++) ³⁶	<i>fonds</i>
Compensatie	+
Erkenning	+
Genoegdoening	--
Preventie	--
Procedurele rechtvaardigheid	-
<i>Totaal rechtshandhaving</i>	-

33 Bij het beoordelen van de functies worden de vragen gebruikt van hoofdstuk 4. Daarnaast worden, indien aanwezig, rapporten, evaluaties en krantenberichten bij de beoordeling betrokken.

34 Nu de overheid slechts 1/6 deel van het fonds financiert is enige nuancering van die genoegdoeningsfunctie hier wel op zijn plaats.

35 Zie uitgebreid hierover § 6.7.3.

36 Score: -- zeer slecht – slecht 0 neutraal + goed ++ zeer goed. Zie voor de betekenis van het schema verder § 1.4.

Gelet op de beoordeling van de functies zal de rechtshandhaving, de hoofd-functie van het aansprakelijkheidsrecht, niet intreden met het doen van een dergelijke uitkering. De hoofdfunctie scoort slecht.

7.6 CASCOREGELING

7.6.1 Inleiding

Het tweede schadefonds dat is opgericht naar aanleiding van de vuurwerkramp en dat hier zal worden besproken, is de Cascoregeling getroffen bewoners (hierna: de Cascoregeling). Het schadefonds, dat voorziet in de vergoeding van schade aan motorrijtuigen, vraagt om een korte introductie.

Na daartoe te zijn aangezocht door de gemeente Enschede heeft de Commissie financiële afwikkeling vuurwerkramp (hierna: CFA) onder leiding van voorzitter Van Lidth de Jeude een rapport opgesteld over de vuurwerkramp: *Nederland steunt Enschede, zoeken naar balans*. De CFA had de opdracht te adviseren over financiële tegemoetkomingen voor materiële schade voor particulieren, ondernemers, verenigingen en stichtingen. Deze commissie heeft bij het ontwerpen van de regelingen getracht 'de grenzen van de redelijkheid in het oog te houden', waarmee de commissie bedoelde dat het de vergoeding van onverzekerde of onderverzekerde schade betrof voor, in beginsel verzekerbare schade.³⁷

Na daartoe te zijn aangezocht door de gemeente Enschede heeft de Commissie financiële afwikkeling vuurwerkramp (hierna: CFA) onder leiding van voorzitter Van Lidth de Jeude een rapport opgesteld over de vuurwerkramp: *Nederland steunt Enschede, zoeken naar balans*. De CFA had de opdracht te adviseren over financiële tegemoetkomingen voor materiële schade voor particulieren, ondernemers, verenigingen en stichtingen. Deze commissie heeft bij het ontwerpen van de regelingen getracht 'de grenzen van de redelijkheid in het oog te houden', waarmee de commissie bedoelde dat het de vergoeding van onverzekerde of onderverzekerde schade betrof voor, in beginsel verzekerbare schade.³⁸

De CFA heeft in het rapport voorstellen gedaan voor een aantal regelingen voor de slachtoffers om de geleden schade te dekken; deze regelingen zijn nadien overgenomen door het college van burgemeester en wethouders.³⁹ Eén daarvan is de Cascoregeling getroffen bewoners. De regeling is gefinancierd door het NRF en het Rijk (in de verhouding 5:1).⁴⁰

37 Overeenkomst tegemoetkoming cascoschades motorrijtuigen vuurwerkramp Enschede d.d. 25 september 2000. Opgenomen als bijlage II bij dit proefschrift.

38 Het rapport is gepresenteerd op 20 december 2000; Commissie Financiële Afwikkeling 2000.

39 Zie bijlage V, bij Commissie Financiële Afwikkeling 2000.

40 *Kamerstukken II*, 2004/05, 27157, nr. 63, Onderzoeksbijlage, p. 67.

7.6.2 Doelstelling

De Cascoregeling beoogde vergoeding van vernietigde of beschadigde motorrijtuigen van natuurlijke personen, aangezien de kosten van die schade in veel gevallen niet geheel door een verzekeringsmaatschappij worden vergoed.⁴¹ De doelgroep is gedefinieerd als de natuurlijke personen die als direct en onmiddellijk gevolg van de vuurwerkramp schade hebben aan hun motorrijtuig.⁴² Met de regeling wordt voorkomen dat deze personen de kosten, geheel of gedeeltelijk, voor eigen rekening moeten nemen.⁴³ Het is wenselijk, aldus de CFA, in verband met het bijzondere karakter van de vuurwerkramp vanuit het oogpunt van maatschappelijke zorg, dat de particulieren de kosten van die schade niet geheel zelf dragen.⁴⁴

Uitgesloten werden motorrijtuigen die uitsluitend of in belangrijke mate werden gebruikt voor de uitoefening van een bedrijf of beroep. Uitgangspunt van de regeling was dat gedupeerden in een soortgelijke auto's kunnen rijden als voor de ramp.⁴⁵

7.6.3 Schadevergoeding

De regeling vergoedde de schade aan motorrijtuigen volledig. Degene die niet casco verzekerd was en een motorrijtuig had dat total loss was geraakt, kreeg de dagwaarde van het motorrijtuig vergoed met een minimum van 681 euro.⁴⁶ Wanneer de schade aan het motorrijtuig hersteld kon worden, werden de herstellkosten onder de regeling vergoed. Bij het bepalen van de vergoeding werd rekening gehouden met de eventuele aanwezigheid van een verzekering van de aanvrager. Degene die een casco verzekeringsdekking had, kreeg de schade reeds vergoed van de verzekeraar en kreeg geen tegemoetkoming meer op grond van de regeling. Als de schade niet geheel was gedekt door verzekering vanwege een eigen risico in de voorwaarden, volgde vergoeding van het eigen risico op grond van deze regeling.⁴⁷

41 Vgl. Overeenkomst tegemoetkoming cascoschades motorrijtuigen vuurwerkramp Enschede d.d. 25 september 2000. Opgenomen als bijlage II bij dit proefschrift. De regeling is in werking getreden op 26 september 2000.

42 Art. 2 van de Cascoregeling.

43 Zie de overwegingen voorafgaand aan de overeenkomst: Overeenkomst tegemoetkoming cascoschades motorrijtuigen vuurwerkramp Enschede d.d. 25 september 2000. Opgenomen als bijlage II bij dit proefschrift.

44 Zo blijkt uit de considerans bij de verschillende conceptregelingen opgenomen in bijlage V bij Commissie Financiële afwikkeling 2000.

45 Zie de bewonersnieuwsbrief aangaande de regeling, opgenomen in bijlage V bij Commissie Financiële afwikkeling 2000.

46 Zie art. 6 van de Cascoregeling.

47 Vgl. art. 6 van de regeling.

7.6.4 Voorwaarden

Het slachtoffer diende aan twee voorwaarden te voldoen. Hij moest aannemelijk te maken dat hij eigenaar was van het motorrijtuig ten tijde van de vuurwerkramp en dat zijn motorrijtuig beschadigd was als rechtstreeks en onmiddellijk gevolg van de ontploffingen en branden die tot de vuurwerkramp hebben geleid.⁴⁸ Ook al betreft het een mass disaster accident, er is op voorhand geen inventarisatie mogelijk van de motorrijtuigen die in de wijk aanwezig waren. Er kunnen namelijk zowel motorrijtuigen staan van bewoners als van niet-bewoners van het gebied in Enschede dat door de ramp is getroffen. Dit hangt samen met het type schade dat is geleden. De schade werd volgens een vaste methode vastgesteld door een erkend schade-expert, die aangesloten moest zijn bij een bepaald bureau.⁴⁹

Het slachtoffer moest een schriftelijke verklaring afgeven dat hij geen rechten op een andere vergoeding had voor dezelfde schade en eventueel rechten op vorderingen cederen aan de stichting. Voorts moest het slachtoffer verklaren dat hij, zodra hij een civiele vordering instelde, zijn rechten tot schadevergoeding voor het bedrag van de verkregen tegemoetkoming zou cederen aan de stichting.⁵⁰

7.6.5 Procedure

De Stichting financiële hulpverlening vuurwerkramp Enschede is opgericht voor de uitvoering van de regeling. Met behulp van een speciaal aanvraagformulier kan een aanvraag om een uitkering worden ingediend.⁵¹ De regeling is zeer summier als het gaat over de procedure. Binnen zes weken na ontvangst wordt besloten over de aanvraag. Tegen de beslissing van de stichting staat bezwaar en beroep open volgens de bestuursrechtelijke Awb-procedure.⁵² De regeling is gepubliceerd in een regionaal dagblad en huis-aan-huisbladen.

7.6.6 Beoordeling van het schadefonds

Nu volgt de beoordeling van de Cascoregeling voor de slachtoffers van de vuurwerkramp aan de hand van drie gezichtspunten: worden de problemen van het aansprakelijkheidsrecht opgelost, is aan de doelstelling van de regeling

48 Zie art. 5 van de regeling.

49 Zo volgt uit art. 1 onder d, e en f van de regeling.

50 Zie art. 7 aanhef en onder c van de regeling.

51 Dit kon tot en met 31 december 2000, art. 3 van de Cascoregeling.

52 Zie de overwegingen voorafgaand aan de Overeenkomst tegemoetkoming cascoschades motorrijtuigen vuurwerkramp Enschede d.d. 25 september 2000.

voldaan en worden de functies van het aansprakelijkheidsrecht vervuld? Het vierde gezichtspunt – voldoet de overheid met de oprichting van dit fonds aan een plicht tot oprichting? – wordt voor de drie hier besproken fondsen gezamenlijk besproken in § 7.8.

7.6.6.1 Problemen

De problemen van het aansprakelijkheidsrecht, waar deze gelegen zijn in insolventie en ontoereikende verzekeringsdekking, worden opgelost met de oprichting van de regeling en het hebben van een geldschietter voor de kosten van de tegemoetkomingen en de uitvoering. Dat de overheid niet snel aansprakelijk is, is ook geen probleem meer. De overheid betaalt mee aan de regeling, maar erkent geen aansprakelijkheid.

De lange duur van de procedure, die we in het aansprakelijkheidsrecht zagen, zien we niet terug bij de Cascoregeling. Deze heeft met een procedure van zes weken een vlotte wijze van afhandeling.

Het vaststellen van de aanspraak gaat op sterk vereenvoudigde wijze vergeleken met het aansprakelijkheidsrecht. Alleen de elementen schade en causaal verband moesten door het slachtoffer worden aangetoond. De hoogte van de schade werd echter, net als in het aansprakelijkheidsrecht, exact vastgesteld. Die afhandeling verliep voorspoedig. De schade werd bepaald door een schade-expert, die aangesloten was bij een bepaald bureau, volgens een vaste methode. Er waren voldoende schade-experts beschikbaar, zodat de korte afhandelingstermijn van zes weken kon worden gehaald.

Omdat het fonds voldoende middelen tot zijn beschikking heeft om aan alle slachtoffers volledig tegemoet te komen, is er geen probleem rondom het verdelen van een ontoereikende pot met geld.

7.6.6.2 Doelstelling

Vanuit de overweging dat beschadigde en vernietigde motorrijtuigen in veel gevallen niet en in andere gevallen slechts gedeeltelijk door een verzekeringsmaatschappij worden vergoed en gezien het bijzondere karakter van de ramp zouden de kosten daarvan niet geheel voor rekening van particulieren moet blijven.⁵³ De regeling is geslaagd in die eigen doelstelling. Hij bood een ruimhartige – namelijk volledige – vergoeding gebaseerd op de werkelijke schade onder een vlotte afwikkelingstermijn.

Aangezien de regeling een volledige vergoeding van schade bood, en voor deze schade ook eigen verzekeringen beschikbaar waren, bestond het risico op dubbele vergoeding van de schade. Van een dubbele vergoeding was echter

53 Zo blijkt uit de overwegingen voorafgaand aan de Cascoregeling.

geen sprake, omdat de regeling een bepaling heeft opgenomen met betrekking tot deze samenloop.⁵⁴ In dat geval bestond geen recht op een vergoeding.

7.6.6.3 *Funcities*

Omdat de regeling uitgaat van volledige vergoeding voor de schade aan het motorrijtuig, heeft de Cascoregeling een zeer goede compensatiefunctie.⁵⁵ Het slachtoffer met een beschadigd of total loss motorrijtuig zal zich volledig erkend weten, omdat de regeling een volledige vergoeding biedt en uitsluitend van toepassing is op bij de vuurwerkramp beschadigde motorrijtuigen.

Het fonds verhaalt de schade niet uit eigen beweging op de dader,⁵⁶ waardoor het fonds de functie genoegdoening van het aansprakelijkheidsrecht niet vervult; compensatie én verhaal op de dader zijn daarvoor de randvoorwaarden. Ook voor een preventieve werking is verhaal op de dader noodzakelijk. Omdat dat ontbreekt in de regeling, is er voor deze functie geen plaats.

Wellicht dat de regeling genoegdoening op een andere wijze verschaft.⁵⁷ Omdat de overheid het fonds gedeeltelijk vult en de overheid door de slachtoffers in rechte is betrokken vanwege haar rol in de vuurwerkramp, zou dit enige vorm van genoegdoening kunnen bieden aan de slachtoffers. Voor de score hier maakt dat geen verschil, omdat we beoordelen of het fonds de functies van het aansprakelijkheidsrecht verwezenlijkt, zoals het aansprakelijkheidsrecht dat doet.

De procedurele rechtvaardigheid krijgt in deze regeling gestalte in de vorm van inspraak tijdens de bezwaar- en beroepsprocedure, respectvolle bejegening door de uitkeringsinstantie en de rechter, voldoende informatie in de vorm van een duidelijk uitkeringsreglement en een snelle procedure. Omdat het slachtoffer echter niet wordt gehoord ten opzichte van de dader in het kader van de participatie en inspraak van het slachtoffer, zoals in het aansprakelijkheidsrecht, verbind ik het oordeel neutraal aan deze functie. Alles bijeengenomen wordt de functie rechtshandhaving in enige mate gediend. De score is neutraal.

⁵⁴ Zie art. 7 van de regeling.

⁵⁵ Bij het beoordelen van de functies worden de vragen gebruikt van hoofdstuk 4. Daarnaast worden, indien aanwezig, rapporten, evaluaties en krantenberichten bij de beoordeling betrokken.

⁵⁶ Eventueel 'lift' het fonds mee met een procedure van het slachtoffer.

⁵⁷ Zie hierover uitgebreider § 6.7.3.

<i>Score functies</i> (op een schaal van -- tot ++) ⁵⁸	<i>fonds</i>
Compensatie	++
Erkenning	++
Genoegdoening	--
Preventie	--
Procedurale rechtvaardigheid	0
<i>Totaal rechtshandhaving</i>	0

7.7 REGELING FUNCTIONELE INVALIDITEIT

7.7.1 Inleiding

Het derde en laatste schadefonds dat zal worden besproken in het kader van de vuurwerkramp is de Regeling tegemoetkoming financiële gevolgen in verband met functionele invaliditeit vuurwerkramp Enschede (hierna: Regeling functionele invaliditeit).⁵⁹ Ik leid dit schadefonds kort in.

De Commissie Financiële Afwikkeling Vuurwerkramp Enschede is, opnieuw onder voorzitterschap van Van Lidth de Jeude, in 2001 actief geworden, (mede) ter uitvoering van de motie Wagenaar, waarna deze de naam Commissie Financiële Afwikkeling Vuurwerkramp II (CFA II) heeft gekregen.⁶⁰ De CFA II heeft de inventarisatie op zich genomen van gedupeerden van de vuurwerkramp die op basis van bestaande regelingen geen of onvoldoende tegemoetkoming in materiële schade hebben ontvangen. Na afloop daarvan heeft de CFA II, kort samengevat, voorgesteld enkele knelpunten in de reeds bestaande regelingen weg te nemen en daarnaast te voorzien in drie nieuwe regelingen.⁶¹ Deze drie regelingen betroffen de schade als gevolg van bijkomende kosten die niet op andere wijze voor vergoeding in aanmerking komen: inkomstenderving in verband met ziekte in het eerste jaar, een uitkering voor nabestaanden en een eenmalige uitkering in het geval van functionele invaliditeit. De contouren van de regelingen zijn geschetst door de CFA II, de uiteindelijke regelingen zijn door het NRF vastgesteld. De financiering van de regelingen

58 Score: -- zeer slecht – slecht 0 neutraal + goed ++ zeer goed. Zie voor de betekenis van het schema verder § 1.4.

59 Regeling tegemoetkoming financiële gevolgen in verband met functionele invaliditeit vuurwerkramp Enschede, *Stcrt.* 2002, nr. 64.

60 Deze motie (*Kamerstukken II*, 2000/01, 27 157, nr. 29) is ingediend tijdens het debat op 26 april 2001 over het kabinetsstandpunt Vuurwerkramp Enschede.

61 Zie hierover uitgebreid: *Kamerstukken II*, 2001/02, 27 157, nr. 47. De aanpassingen van de bestaande regelingen zijn overgenomen en gefinancierd met extra geld afkomstig uit donaties van particulieren.

is door NRF en de overheid samen ter hand genomen (in de verhouding 5:1).⁶² Hierna zal de Regeling functionele invaliditeit worden besproken.

7.7.2 Doelstelling

De regeling beoogde vanuit het oogpunt van maatschappelijke solidariteit aan getroffen en van de vuurwerkramp met blijvend lichamelijk of psychisch letsel een financiële bijdrage te geven, zodat zij de nadelige gevolgen van deze functionele invaliditeit niet zelf hoefden te dragen.⁶³

Tot de doelgroep behoorden degenen die nog in leven waren en die op het moment van de ramp of de nasleep daarvan in het rampgebied in Enschede waren of daar woonachtig waren.

7.7.3 Schadevergoeding

De tegemoetkoming was een percentage van een vast bedrag van 120.000 euro, wat overeenkomt met de mate van functionele invaliditeit van het slachtoffer. De regeling beoogt te voorzien in de volledige materiële schade voor het slachtoffer in de vorm van inkomstenderving.⁶⁴ Bij het vaststellen van de mate van functionele invaliditeit werden richtlijnen van de American Medical Association gebruikt, aangevuld met richtlijnen van de Nederlandse Vereniging voor Neurologie en de Nederlandse Orthopedenvereniging. Deze wijze van schadeberekening is geïnspireerd op de praktijk van de ongevallenverzekering.⁶⁵ Deze richtlijnen geven aan in hoeverre de getroffene blijvend geheel of gedeeltelijk functieverlies heeft van een deel of een orgaan van het lichaam, en in zijn activiteiten in het dagelijks leven wordt beperkt.⁶⁶ Ook de redelijke kosten gemaakt voor het doen van de aanvraag kwamen voor vergoeding in aanmerking, zoals een medische indicatiestelling, en ook de reiskosten voor medisch onderzoek.⁶⁷

62 De Commissie Financiële Afwikkeling II heeft overigens, naar aanleiding van een motie van Wagenaar c.s., in een enigszins gewijzigde samenstelling een rol gehad bij de totstandkoming van tegemoetkomingen voor de slachtoffers van de nieuwjaarsbrand te Volendam, *Kamerstukken II*, 2001/02, 27 575, nr. 5. Voor de verhouding van de financiering zie *Kamerstukken II*, 2004/05, 27157, nr. 63, Onderzoeksbijlage, p. 101.

63 Zie de aanhef van de regeling, te vinden in: *Stcrt.* 2002, nr. 64, p. 32.

64 Landwell 2001, p. 11.

65 Landwell 2001, p. 8. Men zou van mening kunnen verschillen over de vraag of wel alle schade vergoed wordt. Ik ga ervan uit dat dit wel het geval is.

66 Deze American Medical Association richtlijnen (ook wel: AMA-guidelines genoemd) worden in Nederland veelvuldig toegepast.

67 Art. 9 van de regeling.

7.7.4 Voorwaarden

Als het slachtoffer blijvend letsel had als direct gevolg van de ramp, had hij recht op een uitkering wegens functionele invaliditeit. Blijvend letsel is een naar medische normen vast te stellen lichamelijke of psychische kwetsing, aantasting of verwonding van een natuurlijke persoon, die van blijvende aard is.⁶⁸ Ook de rechtsopvolger onder algemene titel van de getroffene kwam voor een vergoeding in aanmerking.⁶⁹ Voorwaarde is daarnaast dat het slachtoffer in het bezit was van de Nederlandse nationaliteit of rechtmatig in Nederland verbleef.

De aanvrager dient inlichtingen en bewijsstukken te overleggen ter vaststelling van de mate van functionele invaliditeit, toestemming te geven om medische of andere gegevens op te vragen en mee te werken aan door de medisch adviseur noodzakelijk geachte medische onderzoeken.⁷⁰

Als een rechtsopvolger van een getroffene al recht had op een tegemoetkoming op grond van de Regeling tegemoetkoming nabestaanden vuurwerk-ramp Enschede, kwam hij niet meer in aanmerking voor een tegemoetkoming op basis van de regeling. Met eventuele andere uitkeringen met betrekking tot de functionele invaliditeit hield de regeling geen rekening.

In een hardheidsclausule was bepaald dat in bijzondere gevallen tegemoet kon worden gekomen aan onbillijkheden van overwegende aard bij toepassing van de regeling ten aanzien van een getroffene.

Voor dit fonds kon geen lijst van mogelijke slachtoffers worden gehanteerd. Hoewel het type oorzaak een mass disaster accident is, kunnen zowel bewoners van het getroffen gebied, als bezoekers van het getroffen gebied, onder de doelgroep van het fonds vallen.

7.7.5 Procedure

Met de uitvoering was de Stichting uitvoeringsorganisatie personenschade vuurwerk-ramp belast die in het leven geroepen is door de gemeente Enschede.⁷¹ Een aanvraagformulier moest worden opgestuurd aan de Stichting. Binnen dertien weken besliste de Stichting op de aanvraag, tenzij nader medisch onderzoek plaats moet vinden.⁷² In dat geval bepaalde de Stichting een nieuwe redelijke termijn waarbinnen het besluit wordt genomen.

Als de medische eindtoestand na dat onderzoek niet kon worden vastgesteld, werd de termijn verlengd tot zes weken na het vaststellen van de eind-

⁶⁸ Art. 1 aanhef en sub d van de regeling.

⁶⁹ Zie art. 2 van de regeling.

⁷⁰ Art. 6 jo. art. 7 van de regeling.

⁷¹ Vgl. ook de aanhef van de regeling, te vinden in: *Stcrt.* 2002, nr. 64, p. 32.

⁷² Zie at. 8 van de regeling.

toestand en uiterlijk plaatsvinden op 1 september 2003. Drie weken nadat het besluit werd genomen, werd een uitkering overgemaakt.

7.7.6 Beoordeling van het schadefonds

Nu volgt de beoordeling van de Regeling functionele invaliditeit voor de slachtoffers van de vuurwerkramp aan de hand van drie gezichtspunten: worden de problemen van het aansprakelijkheidsrecht opgelost, is aan de doelstelling van de regeling voldaan en worden de functies van het aansprakelijkheidsrecht vervuld? Het vierde punt – komt de overheid met de fondsen tegemoet aan haar mogelijke plicht tot oprichting? – wordt voor de drie hier besproken fondsen gezamenlijk besproken in § 7.8.

7.7.6.1 Problemen

De problemen van het aansprakelijkheidsrecht, insolventie en ontoereikende verzekeringsdekking, worden opgelost met de oprichting van de regeling en het vinden van een geldschietster voor de kosten van de tegemoetkomingen en de uitvoering. In het fonds worden voldoende middelen gestort om in de uitkeringen van alle gedupeerden te voorzien. Ook het punt dat de overheid niet snel aansprakelijk is, is geen probleem meer. De overheid betaalt immers mee aan de regeling.

De lengte van de procedure blijft als probleem echter bestaan. Hoewel de procedure op papier slechts dertien weken beslaat, is de termijn van afhandeling in de praktijk vaak verlengd. Er was te weinig capaciteit om alle aanvragers medisch te keuren, waardoor wachttijden ontstonden. Ook is de duur van de procedure langer geworden door het grote aantal bezwaar- (29 procent) en beroepschriften (14 procent) dat is ingediend.⁷³

De regeling stelt minder eisen aan slachtoffers dan het aansprakelijkheidsrecht. Vereist zijn de elementen schade en causaal verband. Het blijkt echter lastig de schade in de vorm van blijvend letsel vast te stellen. Praktisch, vanwege het tekort aan medische keuringen, en juridisch, omdat er veel ruimte voor discussie is. Ook het causaal verband kan aanleiding tot juridische discussie geven – bestond de schade niet al vóór de vuurwerkramp?

⁷³ Zie Stand van zaken afwikkeling vuurwerkramp Enschede d.d. 31-12-2006, bijlage bij *Kamerstukken II*, 2006/2007, 27 157, nr. 65, § 2.2.

7.7.6.2 Doelstelling

Doelstelling was getroffen van de vuurwerkramp met functionele invaliditeit waarvan zij nadelige financiële gevolgen ondervinden tegemoet te komen.⁷⁴ De regeling geeft een definitie van de getroffene: 'een nog in leven zijnde natuurlijke persoon die op het moment van de ramp of de onmiddellijke nasleep daarvan in het rampgebied in Enschede aanwezig en/of woonachtig was en als direct gevolg van de ramp blijvend letsel heeft opgelopen'.⁷⁵ De regeling slaagt echter niet goed in de eigen opzet.

De slachtoffers zijn ontevreden, om verschillende redenen. Ten eerste is het causaal verband tussen het letsel en de ramp in de regeling niet nader omschreven. Bij de beoordeling is echter wel bekeken of eventuele pre-existente klachten bestonden – de situatie voor en de situatie na de ramp is vergeleken.⁷⁶ Bij veel slachtoffers bleken ook voor de ramp probleemsituaties te bestaan die effect hadden op hun psychische gezondheid.⁷⁷ Dit bleek een gevoelig punt in de bezwaar- en beroepsprocedures, en heeft tot extra kosten geleid (in de vorm van nieuw te nemen beslissingen en medische herkeuringen).⁷⁸

Ten tweede zijn de slachtoffers teleurgesteld in hun verwachting. Zij voelen zich allen slachtoffer van de ramp. Zij hadden hoge verwachtingen ten aanzien van de hoogte van de uitkering die maximaal 120.000 euro bedroeg. Sommige slachtoffers wilden echter geen genoegen nemen met de hun toegekende 1 procent invaliditeit. Handiger was het misschien geweest een grovere indeling in categorieën te maken of slechts voor de zwaarste categorie getroffen een regeling te treffen.

Met de afwikkeling van de regeling is lange tijd gemoeid geweest. Omdat er te weinig capaciteit aan keuringsartsen beschikbaar was, duurde het lang voordat een slachtoffer aan de beurt kwam voor een medische keuring. Tegen de vaak afwijzende beslissingen werd massaal bezwaar (29 procent) en beroep (14 procent) ingesteld.⁷⁹

Ten slotte zijn op grond van de regeling ook vergoedingen uitgekeerd aan personen die buiten het rampgebied woonden en functionele invaliditeit opliepen. Daardoor werd een ruimere categorie slachtoffers door de regeling bediend dan op grond van de doelstelling werd beoogd. Mensen die in een

74 Vgl. de aanhef van de Regeling tegemoetkoming financiële gevolgen in verband met functionele invaliditeit vuurwerkramp Enschede, *Stcrt.* 2002, nr. 64, p. 32.

75 Zie art. 1 aanhef en onder b van de regeling.

76 Zie het Stichting Uitvoeringsorganisatie Personenschade Vuurwerkramp 2007, p. 21.

77 Vgl. ook Stichting Uitvoeringsorganisatie Personenschade Vuurwerkramp 2007, p. 19-20.

78 Zie Stichting Uitvoeringsorganisatie Personenschade Vuurwerkramp 2007, p. 19-20.

79 Zie Stand van zaken afwikkeling vuurwerkramp Enschede d.d. 31-12-2006, bijlage bij *Kamerstukken II*, 2006/2007, 27 157, nr. 65, § 2.2.

naburig dorp woonden en verbleven ten tijde van de ramp hebben met behulp van de hardheidsclausule een aanspraak geldend weten te maken.⁸⁰

7.7.6.3 *Functies*

De regeling weet de compensatiefunctie geheel te realiseren door een volledige schadeloosstelling voor functionele invaliditeit te bieden.⁸¹ Met de erkenningsfunctie blijft de regeling echter in gebreke, omdat veel slachtoffers ontevreden waren over de hoogte van de tegemoetkoming, of het uitblijven van een tegemoetkoming.

Nu de regeling voor functionele invaliditeit geen bepalingen voor het verhaal op de dader bevat, gaat geen preventieve werking van de regeling uit. Aangezien geen volledige vergoeding wordt geboden en geen verhaal op de dader wordt gezocht, heeft ook de genoegdoeningsfunctie geen rol. Wel is er plaats voor een ander soort genoegdoening. Deze genoegdoening zou voort kunnen vloeien uit een fonds dat (mede) gevuld is door de overheid, terwijl de overheid volgens de slachtoffers in haar rol als nachtwaker heeft gefaald. De slachtoffers hebben de overheid immers aansprakelijk gesteld.⁸²

Wat betreft de procedurele rechtvaardigheid scoort het fonds alleen op het punt respectvolle bejegening door de uitkeringsinstantie en de rechter. Slecht scoort het als het gaat om de verstrekte informatie. Velen voelden zich slachtoffer met blijvende lichamelijke of geestelijke beperkingen, maar ondanks hun verwachtingen werd hun aanvraag om een uitkering afgewezen.⁸³ Ook de duur van de procedure is verlengd. Ook kan het slachtoffer wel inspreken in de bezwaar- en beroepsprocedure, maar niet gehoord worden ten overstaan van de dader, zoals in het aansprakelijkheidsrecht mogelijk is. Geoordeeld moet worden dat het fonds zeer weinig procedurele rechtvaardigheid brengt.

Alles bijeen genomen, komt met deze regeling de functie rechtshandhaving slecht tot zijn recht. De functies erkenning, genoegdoening, preventie en procedurele rechtvaardigheid scoren immers slecht.

⁸⁰ Vgl. Stichting Uitvoeringsorganisatie Personenschade Vuurwerkramp 2007, p. 21.

⁸¹ Bij het beoordelen van de functies worden de vragen gebruikt van hoofdstuk 4. Daarnaast worden, indien aanwezig, rapporten, evaluaties en krantenberichten bij de beoordeling betrokken.

⁸² Zie over dit soort genoegdoening uitgebreid § 6.7.3.

⁸³ De uitvoeringsorganisatie meldt dat zij zelfs geconfronteerd werden met het leed en de woede van een aantal slachtoffers. Deze woede richtte zich ook op de medewerkers, zodat de uitvoeringsorganisatie extra beveiligingsmaatregelen heeft genomen. Zo blijkt uit Stichting Uitvoeringsorganisatie Personenschade Vuurwerkramp 2007, p. 12.

<i>Score functies</i> (op een schaal van -- tot ++) ⁸⁴	<i>fonds</i>
Compensatie	++
Erkenning	-
Genoegdoening	--
Preventie	--
Procedurele rechtvaardigheid	--
<i>Totaal rechtshandhaving</i>	-

7.8 Beoordeling schadefondsen: mogelijke plicht

Voor de drie onderzochte schadefondsen uit Enschede zullen we thans bepalen hoe zij zich verhouden tot de mogelijke plicht van de overheid tot oprichting van schadefondsen. De staat heeft in deze casus een rol als nachtwaker vervuld; zij is betrokken in de rechtszaken voor het nalaten toezicht te houden, voor het laten voortbestaan van een gevaarlijke situatie en het verstrekken van een vergunning. Het EVRM is derhalve van toepassing. Aangezien de vuurwerkramp in Enschede een geval is van structurele insolvabiliteit bij rampschade, terwijl het recht op leven in het geding is, is schending van art. 2 EVRM door de Nederlandse staat een serieuze mogelijkheid.⁸⁵ Met de oprichting van schadefondsen voorkomt de overheid aansprakelijkheid uit het EVRM.⁸⁶ De slachtoffers krijgen hun rampschade immers vergoed door de schadefondsen.

Daarbij moet wel aangetekend worden dat het EVRM voorschrijft dat een volledige vergoeding van de schade het uitgangspunt moet zijn, nu het gaat om schade voortvloeiend uit gevaarlijke activiteiten.⁸⁷ De exploitatie van een vuurwerkfabriek kan immers als een gevaarlijke activiteit worden aangemerkt. Niet alle drie de schadefondsen trachten in volledige schadevergoeding te voorzien. De Financiële Regeling I doet dat niet, de Cascoregeling en de Regeling functionele invaliditeit doen dat wel. Vanuit het EVRM geredeneerd voldoet de Financiële Regeling I dan ook niet aan het uitgangspunt van volledige schadeloosstelling. Met die regeling is de overheid dus niet ontslagen van haar aansprakelijkheid op grond van art. 2 EVRM.

⁸⁴ Score: -- zeer slecht – slecht 0 neutraal + goed ++ zeer goed. Zie voor de betekenis van het schema verder § 1.4.

⁸⁵ Vgl. ook vuistregel 1 in hoofdstuk 5.

⁸⁶ Ook al zijn de fondsen ook gefinancierd door het NRF, feit blijft dat de schade vergoed wordt aan de slachtoffers.

⁸⁷ Vgl. vuistregel 3 in hoofdstuk 5.

Ook met het oog op de redelijke termijn van art. 6 EVRM kan een schadefonds verlichting bieden.⁸⁸ Het schadefonds zou een redelijke termijn moeten aanhouden voor het beslissen op de uitkering.⁸⁹ Hierin slagen de Financiële regeling I en de Cascoregeling zonder meer. De procedure van de Regeling functionele invaliditeit bedraagt dertien weken, maar is in de praktijk verlengd. Dat levert echter nog geen schending van de redelijke termijn op. Voor een verdere beoordeling van de redelijke termijn moet worden gekeken naar de duur van de bezwaar- en beroepsprocedures die volgen op de beslissing van het schadefonds. Voor de bestuursrechter bedraagt de redelijke termijn thans vier jaar.⁹⁰ De bezwaar- en beroepsprocedures mogen twee jaar duren en het hoger beroep mag eveneens twee jaar in beslag nemen. Van de individuele bezwaar- en beroepsprocedures zijn echter geen cijfers bekend. Een beoordeling van de redelijke termijn moet om die reden achterwege blijven.

De redelijke termijn van de civiele procedure wordt door de uitkering van de schadefondsen enigszins verlengd.⁹¹ Het belang van de zaak (ernstige personen- en zaakschade) neemt namelijk af door de vergoedingen aan de slachtoffers. Omdat de zaak ingewikkeld is, wat betreft de feitenconstellatie en de juridische vragen, zal deze langer mogen duren dan de drie jaar van de gemiddelde zaak tot aan de Hoge Raad. Met het oog op de aard van de zaak (een rampschadezaak waarbij veel slachtoffers betrokken zijn), het belang (ernstige personen- en zaakschade) en het gedrag van partijen (het gedrag van de overheid mag niet tot vertraging aanleiding geven) lijkt een termijn van tien jaar dus een overschrijding van de redelijke termijn op te leveren. De staat zal waarschijnlijk compensatie verschuldigd zijn op grond van art. 6 EVRM. Wat de precieze overschrijding van de redelijke termijn in dit geval is en welke compensatie daarmee gepaard gaat, zal door de kantonrechter moeten worden bepaald met inachtneming van de rechtspraak van het EVRM. De Hoge Raad geeft als aanknopingspunt voor de kantonrechter het bedrag dat de bestuursrechter hanteert: 500 euro per half jaar overschrijding.⁹²

7.9 AFSLUITING

De vuurwerkramp in Enschede heeft geleid tot de oprichting van verschillende fondsen voor de slachtoffers en hun nabestaanden. In dit hoofdstuk zijn drie

⁸⁸ Vgl. vuistregel 5 in hoofdstuk 5.

⁸⁹ Vgl. vuistregel 4 in hoofdstuk 5.

⁹⁰ Zie Raad van State 29 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:188, AB 2014, 115 m.nt. T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik.

⁹¹ Ik verricht de toets in grote lijnen. Ik verwacht dat de toets door de kantonrechter nauwkeuriger zal plaatsvinden. Daarvoor is hier geen plaats.

⁹² Vgl. HR 28 maart 2014, ECLI:NL:HR:2014:736, NJ 2014, 525 m. nt. P.C.E. van Wijmen & W.D.H. Asser, *RvdW* 2014, 523, AB 2014, 190 m.nt. T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik, AA 2014, 636.

fondsen beschreven en op een aantal hoofdpunten beoordeeld. In de volgende twee hoofdstukken zal een inspectie van twee andere fondsen volgen. Van de bevindingen met betrekking tot de vuurwerkkrampfondsen en de andere fondsen zal een analyse worden gemaakt (hoofdstuk 10): welke lessen kunnen we trekken uit het onderzoek naar de schadefondsen? Ook komt uit het onderzoek naar de schadefondsen een oplossingsrichting naar voren voor de toekomstige afwikkeling van rampschade in het aansprakelijkheidsrecht door middel van een structureel fonds. Deze oplossingsrichting wordt toegelicht in hoofdstuk 11.