

Groepsaansprakelijkheid van demonstranten voor de door hen aangerichte schade

Mr C.J.J.M. Stolker*



Onlangs merkte de minister van Justitie in een televisie-gesprek op dat in gevallen van schade aangericht in groepsverband, de benadeelde eens zou moeten proberen om langs civielrechtelijke weg zijn schade of een gedeelte daarvan op de laedens te verhalen. Wellicht zou daarvan ook een preventieve werking uitgaan. De minister dacht in het bijzonder aan de schade die wordt veroorzaakt aan treinen en stations, maar daarnaast zijn er vele andere situaties waarin in groepsverband schade wordt aangericht. In dit artikel wordt de vraag besproken of het mogelijk is om groepen van demonstranten aan te spreken voor de schade die tijdens een demonstratie werd aangericht. Als zoiets mogelijk zou blijken, dan geldt dat a fortiori

*voor schade aangericht tijdens pure rellen. Het Westduitse Bundesgerichtshof heeft onlangs een interessante uitspraak gedaan in een zaak waarin door demonstranten grote schade werd toegebracht aan politiemensen en politiematerieel. Het college bleek zeer terughoudend te zijn toen de vraag aan de orde kwam of enkele demonstranten uit een grote groep aansprakelijk konden worden gehouden voor de schade. Dit artikel begint met die uitspraak, waarna (vergelijkenderwijs) de mogelijkheden van groepsaansprakelijkheid naar Nederlands recht worden bekeken. Het Nieuw BW kent een heldere regeling in art. 6.3.1.5, waarvan overigens wordt aangenomen dat het geldend recht weergeeft. Aan groepsaansprakelijkheid van demonstranten zitten nogal wat haken en ogen. Zo bestaat het gevaar van een botsing tussen de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting en civielrechtelijke aansprakelijkheid.***

Inhoud

Artikelen

- Groepsaansprakelijkheid van demonstranten voor de door hen aangerichte schade / Mr C.J.J.M. Stolker 405
- Heeft een gemeenteraad recht van enquête? / Drs G.W.M. van Vugt 413

Opinie

- De wet van Posthumus / Drs F. Bruinsma 417

O & M

- Computerrechtspraak op komst? / Mr A. van Wesenbeeck 418
- Verslagen van de vergadering van de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland in 1983 419

Rubrieken

- Rechtspraak / Hoge Raad (civiele en strafkamer) 423
- Wetgeving 428
- Tijdschriften 429
- Berichten / Kamervragen; Uit de pers; Universitair nieuws; Benoemingen; Cursussen, congressen 432

1. De demonstratie in Grohnde

Op 19 maart 1977 vond in het Westduitse Grohnde bij de bouwplaats voor een nieuwe kerncentrale een demonstratie plaats. Zo'n tien- tot twintigduizend mensen deden mee aan deze demonstratie, die uiteraard was gericht tegen de bouw van een nieuwe centrale. Eenmaal bij het bouwterrein aangekomen, slaagde een deel van de demonstranten erin om met geweld door een politieversperring heen te breken. Vervolgens stuitten zij op hekken rondom de bouwplaats en hier lukte het om op één plaats de versperring met geweld te slechten. De politie, die zich aan de binnenkant bevond, verweerde zich met traangas en waterkanonnen tegen stenen en andere harde voorwerpen waarmee zij werd bekogeld. Uiteindelijk slaagde zij erin om met harde stokslagen de demonstranten uit de omgeving van de bouwplaats te slaan. Aan beide zijden vielen talrijke gewonden. Er was ook veel 'materiële' schade.

De zaak kreeg een civielrechtelijk staartje. Tegen een aantal demonstranten werden vorderingen tot schadevergoeding ingesteld. De *deelstaat* vorderde enerzijds vergoeding voor het beschadigde of verloren gegane politiematerieel en anderzijds vergoeding voor de schade die tengevolge van de verwonding van een aantal politie-

* C.J.J.M. Stolker (foto) is universitair docent en als wetenschappelijk medewerker werkzaam aan de Afdeling Burgerlijk Recht van de Rijksuniversiteit Leiden.

** Met velen, zowel van binnen als van buiten de Afdeling Burgerlijk Recht, heb ik over dit artikel van gedachten gewisseld. Ik ben aan hen, en aan degenen die steeds weer verbeteringen wilden uitten, veel dank verschuldigd.

mannen was ontstaan. En er was ook één *zwaargewonde politiemann*, die betaling van smartegeld vorderde. In eerste en in tweede instantie werd de smartegeld-vordering toegewezen, evenals een deel van de vordering van de deelstaat. In cassatie bleek het Bundesgerichtshof evenwel lastiger.¹ Uitvoerig motiverend overweegt het college dat een té snelle en gemakkelijke aansprakelijkheid kan indruisen tegen het grondrecht van vrijheid van meningsuiting. Bovendien vormen de deelnemers aan een grote demonstratie geen homogene groep: sommige demonstranten zullen nimmer geweld willen gebruiken, anderen zullen zich slechts passief willen verzetten, weer anderen zullen de mogelijkheid van geweld niet onder alle omstandigheden uitsluiten en enkelen zullen zich zelfs met het vooropgezette doel om geweld te gebruiken ter demonstratie begeven. Bovendien kan de beslissing óm op een bepaald moment geweld te gaan gebruiken ontstaan op heel verschillende gronden. Veelal is de situatie van het moment daarop bepalend: de algehele opwindingsdiepte op een zeker moment ontstaat, de woede over wat gebeurt, de angst voor het politie-optreden of eventueel het handelen uit noodweer.

'Zomaar' tot civielrechtelijke aansprakelijkheid te oordelen, zonder acht te slaan op de specifieke bijzonderheden van het geval, kán niet. Zo moet – vindt het Bundesgerichtshof – vóórdat aansprakelijkheid van een of meerdere groepsleden mogelijk is, vaststaan dat bij dat groepslid of bij die groepsleden de *wil* voorzat om geweld te gebruiken.

“Das gemeinschaftlich gewollte Ziel – Besetzung des Bauplatzgeländes unter Überwindung von Widerstand – hat für sich allein zu wenig Substanz, um bereits auf einen gemeinschaftlichen Willen zu jeder dabei verübten Gewalttat oder auch nur auf einen entsprechenden Gehilfenvorsatz zu schliessen. Zwar genügt es, vor allem bei Massendelikten, dass die gewollte Übereinstimmung zwischen den Mittätern irgendwie hergestellt wird; der einzelne Mittäter muss nur wissen, dass neben ihm andere unter dem gleichen Bewusstsein des gemeinsamen einverständlichen Handelns aktiv sind. (...). Indessen gehört dazu eine übereinstimmende Rollenverteilung, durch die das gemeinschaftliche Bewusstsein hergestellt wird (...) Diese wird nicht schon durch die blosse Absicht, bei einer Grossdemonstration mitzumachen und dabei je nach Lage der Dinge auch gegen andere Gewalt anzuwenden, hergestellt. Sie aktualisiert sich bei dem jeweiligen Teilnehmer an einer Grossdemonstration, solange er nicht an der konkreten Planung mitwirkt oder diese in leitender Funktion zu Durchführung bringt, mithin gezielt gewalttätige Aktionen lenkt, im allgemeinen erst durch die Solidarisierung mit anderen gewalttätigen Demonstranten oder Teilgruppen an Ort und Stelle.”

Bovendien kunnen zich in die zich gewelddadige gedragende groep van demonstranten mensen bevinden die aan dat gewelddadig gedrag geen deel hadden. Moeten actieven en niet-actieven over één kam worden geschooren? Daarvóór kan pleiten dat de niet-actieve deelnemers door hun enkele aanwezigheid bescherming en anonimiteit bieden aan hun gewelddadige mededemonstranten. Het Bundesgerichtshof eist meer:

“Dazu ist mehr erforderlich, nämlich die Feststellung, dass Gewährung von Anonymität und Äusserung von Sympathie darauf ausgerichtet und geeignet sind, Gewalttäter in ihren Entschlüssen und Taten zu fördern und zu bestärken, etwa durch Anfeuerung oder ostentatives Zugesellen zu einer Gruppe, aus der heraus Gewalt geübt wird. Eine Ausdehnung der zivilrechtlichen Haftung für die bei einer Grossdemonstration angerichteten

Schäden auf 'passiv' bleibende Sympathisanten wäre verfassungswidrig, weil sie Ausübung des Demonstrationsrechtes mit einem unkalkulierbaren und untragbaren Risiko verbinden und so das Recht auf öffentliche Kundgebung der Meinung unzulässig beschränken würde.”

Een derde vraag is of een demonstrant aansprakelijk kan worden gesteld, wanneer niet is komen vaststaan dat hij *op het moment* dat bepaalde schade werd aangericht ook *ter plaatse* was. Het Oberlandesgericht had geoordeeld (met een beroep op § 830 BGB) dat onzekerheid over het tijdstip waarop een demonstrant op de plaats van het geweld opduikt, aan diens aansprakelijkheid niet afdoet. Het BGH wijst zulk een oordeel van de hand:

“Dazu bedarf es der Feststellung, dass aus der Gruppe von Gewalttätern, denen sie sich als Teilnehmer angeschlossen haben, sowohl vor als auch nach Anschluss gleichgeartete Angriffe geführt worden sind, die – jeder für sich – geeignet waren, die Schädigung, um die es geht, herbeizuführen. (...)

... es (ist) nicht Zweck dieser Vorschrift, die Haftung von Teilnehmern nach § 830 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 BGB schon deshalb über den Zeitpunkt hinaus vorzuverlegen, von dem ab sie als solche für das Tatgeschehen verantwortlich sind, wenn sich nicht klären lässt, ob die Schädigung schon eingetreten war, bevor sie sich dem Geschehen verantwortlich angeschlossen haben, also offen bleibt, ob sie als Teilnehmer dieser Schädigung im Betracht kommen.”

Aldus, verkort, de hoofdzaken van de uitspraak.²

2. Groepsaansprakelijkheid naar Nederlands recht

Het geldende Nederlandse Burgerlijk Wetboek kent geen aparte regeling voor aansprakelijkheid voor in groepsverband gepleegde onrechtmatige daden, maar in de jurisprudentie wordt de zogenaamde 'groepsaansprakelijkheid' wel erkend.³ Het ging dan bijvoorbeeld om voetballende jongetjes⁴ of om met aardkluiten gooierende kinderen.⁵ Over onrechtmatige daden gepleegd in het verband van een demonstratie bestaan evenwel geen (gepubliceerde) uitspraken.

Het nieuw Burgerlijk Wetboek kent wél een apart artikel voor groepsaansprakelijkheid, artikel 6.3.1.5:

“1. Indien één van tot een groep behorende personen onrechtmatig schade toebrengt en de kans op het aldus toebrengen van schade deze personen had behoren te weerhouden van hun gedragingen in groepsverband, zijn zij hoofdelijk aansprakelijk indien deze gedragingen hun kunnen worden toegerekend.

2. zij moeten onderling voor gelijke delen in de schadevergoeding bijdragen, tenzij in de omstandigheden van het geval de billijkheid een andere verdeling vordert.”

Omdat dit artikel geen wezenlijk verschil brengt in vergelijking met het geldende recht, zal ik me op art. 6.3.1.5 concentreren.⁶ Het nieuwe recht is te méér interessant nu in de parlementaire geschiedenis met zoveel woorden wordt ingegaan op groepsaansprakelijkheid en demonstraties.

Het artikel stelt twee eisen. Vast moet staan dat één van de tot een groep behorende personen onrechtmatig schade heeft toegebracht; en dat de kans op het onrechtmatig toebrengen van schade de aangesprokene van zijn gedragingen in groepsverband had behoren te weerhouden. Dat laatste impliceert dat alleen hij aansprakelijk kan zijn, die wist of behoorde te begrijpen dat het groepsop-

treden het gevaar schiep voor de schade zoals die in concreto is toegebracht.⁷

Voor groepsaansprakelijkheid is dus niet van belang wie precies de schade heeft toegebracht; van belang is dat vanuit de *groep* onrechtmatig werd gehandeld.⁸ De onrechtmatige daad van ieder groepslid ligt vervolgens hierin, dat hij blijkens zijn gedrag deel uitmaakte van die groep, terwijl hij zich van die gedragingen had behoren te weerhouden. Eenmaal aangesproken voor de schade, kan een groepslid zich niet verweren met de stelling: als ik thuis zou zijn gebleven dan zou de schade evengoed zijn ontstaan! Dat beroep op het niet vervuld zijn van het *conditio-sine-qua-non*-vereiste gaat niet op.

De Toelichting:

“... wanneer bij voorbeeld een troep jongens uit is op het plegen van baldadigheden of enige personen deelnemen aan een relletje, scheppen zij met elkander de psychische sfeer die het gevaar doet ontstaan voor het onrechtmatig toebrengen van schade aan buitenstaanders door één der deelnemers.”⁹

De Toelichting spreekt in dat verband van een ‘psychisch causaal verband’. Vanuit een iets andere hoek bezien: de *solidariteit*¹⁰ tijdens de gedragingen in groepsverband houdt niet op met het beëindigen daarvan, maar zij werkt dóór tot aan het moment dat de aangerichte schade is vergoed; vérder nog zelfs, totdat een onderlinge verdeling van het schadevergoedingsbedrag over de leden van de groep heeft plaatsgevonden. Het recht houdt de leden van de groep bijeen.

Terzijde nog dit. Ik schreef zojuist dat het nieuw BW geen wezenlijk verschil met het geldende recht brengt. Maar dan het volgende: een groepje kinderen voetbalt op een door de gemeente aangelegd voetbalveldje. Ten gevolge van een te hard genomen hoekschop rolt de voetbal de straat op en een fietser komt ten val. Naar geldend recht neem ik aan dat de fietser zijn schadeverdere kan baseren op groepsaansprakelijkheid en dus elk der kinderen kan aanspreken. Maar de tekst van art. 6.3.1.5 geeft aanleiding tot twijfel: kan van de kinderen worden gezegd dat zij zich van de gedragingen (het voetballen) hadden behoren te weerhouden? Neen, zo zou ik menen. Maar kan de fietser zich dan tóch op art. 6.3.1.5 baseren? Ik neem aan dat men in zo’n geval de tekst van het artikel maar niet te letterlijk moet nemen.

3. Groepsaansprakelijkheid toegespitst op demonstraties

Nu zullen in het geval van voetballende of aardkluiggooiende kinderen de ‘daders’ veelal vrij gemakkelijk kunnen worden opgespoord, de benadeelde krijgt zijn schade vergoed en de groepsleden delen het verlies. Maar als we het over *demonstraties* hebben, dan wordt het allemaal een stuk moeilijker.^{10a} Situaties zoals die zich voordeden in Grohnde hebben zich in Nederland precies zo voorgedaan. En met het voornemen om nieuwe kerncentrales te bouwen, staat ons nog wel wat te wachten. Trouwens, niet alleen anti-kernenergie-demonstraties kunnen tot gewelddadigheden leiden.

Waarom ligt de groepsaansprakelijkheid voor schade veroorzaakt door demonstranten zoveel moeilijker? Ik noem een aantal redenen, die ik vervolgens puntsgewijs zal bespreken.

– het gaat bij het houden van demonstraties om de uitoefening van een grondrecht, de *vrijheid van meningsuiting*;

– tijdens een demonstratie kan zich een *incident* voordoen: vanuit een demonstrerende groep wordt plotseling een mes gegooid of een winkelruit ingegooid, iets waarop de overige groepsleden totaal niet bedacht waren;

– een demonstratie kan op *tegenacties* van andersdenkende stuiten. Nu in de huidige tijd voorheen zijgende en stilzittende groepen meer en meer gemobiliseerd lijken te worden, zijn confrontaties met (ideologische) tegenstanders waarschijnlijker;

– de *reactie* van de zijde van de *overheid* kan zó zijn, dat ze tot gewelddadigheden van de zijde van de demonstranten leidt;

– tijdens een demonstratie kunnen daarin optredende gewelddadige groepen naar *tijd en plaats* steeds van samenstelling wisselen, zodat moeilijk of zelfs niet valt vast te stellen welke demonstranten zich bij het aanrichten van de schade in een bepaalde groep bevonden.

3.1. Vrijheid van meningsuiting

Als grondslag van het recht om te mogen betogen kan – behalve art. 10 Verdrag van Rome – art. 9 nieuwe Grondwet worden aangemerkt.

Weliswaar is de volledige inwerkingtreding van het artikel gebonden aan een overgangstermijn van vijf jaren, nochtans wordt de bepaling reeds nu toegepast.¹¹ De Memorie van Antwoord op art. 6.3.1.5 spreekt niet met zoveel woorden over de spanning die kan bestaan tussen het grondrecht vrijheid van meningsuiting en civielrechtelijke aansprakelijkheid. Wel merkte de minister op dat duidelijk zal zijn (p. 665:)

“dat zelden een aansprakelijkheid krachtens het onderhavige artikel zal kunnen worden gegrond op de enkele deelneming aan een toegelaten demonstratie waarvan de overheid tevoren op de hoogte was en waartegen van overheidszijde geen bezwaar is gemaakt (...) Gaat het (daarentegen, S) om een van overheidswege verboden demonstratie, dan zal, eerder tot aansprakelijkheid kunnen worden besloten.”

Die spanning bestaat níet voor hen die in groepsverband *actief* deelnemen aan de gewelddadigheden, bijvoorbeeld door het gooien of aangeven van stenen, het (helpen) opwerpen van barricades, door het (helpen) stichten van branden enzovoorts. Want het uitoefenen van geweld raakt de vrijheid van meningsuiting ten diepste. Betogers die actief deelnemen aan gewelddadigheden zullen zich ter afwering van aansprakelijkheid voor de aangerichte schade nimmer kunnen beroepen op dit grondrecht.

Het is interessant te zien dat het Westduitse Bundesgerichtshof het gebruiken van geweld in groepsverband nog niet voldoende vindt om groepsaansprakelijkheid vast te stellen. Daarvoor is naar zijn oordeel méér nodig: zie de hiervóór aangehaalde overweging. Wat dat betreft lijkt het standpunt van het college strenger te zijn dan waartoe art. 6.3.1.5 mijns inziens moet leiden. Het artikel noemt immers hém aansprakelijk, die met het oog op de kans op het aldus toebrengen van schade zich had behoren te weerhouden van de gedragingen in groepsverband. Onttrekt de demonstrant zich niet aan de groep, dan leidt dat tot aansprakelijkheid. Voor aansprakelijkheid is dan niet noodzakelijk dat de gewelddadige demonstranten met hetzelfde doel en met dezelfde innerlijke overtuiging die gewelddaden plegen. Zo zullen er in de zaak-Grohnde ongetwijfeld mensen zijn geweest van het geweld om het geweld. Anderen zullen in hún bijdrage aan het geweld uit woede of uit ongenoegen over de toestand hebben gehandeld. Weer anderen hadden slechts als doel schade aan te richten bij de tegenstander (bijv. de politie). En zeker zullen er demonstranten zijn geweest die beoogden de bouwplaats van de kerncentrale met geweld te bezetten. Het lijkt erop dat het Bundesgerichtshof bóven op het gebruik van geweld nog een extra teken van solidariteit en onderlinge overeenstem-

ming eist. Het *nieuw BW* daarentegen ontleent (evenals het geldend recht) juist aan het gebruiken van geweld in groepsverband een voldoende blijk van solidariteit. Wát precies de verschillende demonstranten tot hun gewelddadig gedrag heeft gebracht, is uiteindelijk niet relevant. Deze interpretatie van art. 6.3.1.5 lijkt me verkieslijker dan de opvatting waartoe het Bundesgerichtshof komt.

Spanning tussen de vrijheid van meningsuiting en het aansprakelijkheidsrecht bestaat er wél voor die demonstrant die zich bevindt of die verzeild is geraakt in een groep van gewelddadigen, terwijl hij zich met die groep en met zijn daden *niet verwant* of *solidair* voelt. In de werkelijkheid zal zich zo'n situatie nog al eens voordoen. Stel dat deze laatste demonstrant voor de schade aansprakelijk wordt gesteld, wordt dan voldaan aan de eisen van art. 6.3.1.5? Is 'das blosser Verweilen' een gedraging die tot aansprakelijkheid kan leiden? Want door zijn enkele aanwezigheid wordt toch aan de overige groepsleden een zekere mate van bescherming, van bemoediging en van anonimiteit verschaft?

Het Bundesgerichtshof blijkt ook hier heel terughoudend zo niet onwillig om onze demonstrant aansprakelijk te houden. Uit de hiervóór geciteerde passage blijkt dat het verschaffen van anonimiteit en sympathie erop gericht moet zijn de actieven uit de groep bij te staan en te sterken in hun gewelddadige acties. Of dat zo is kan bijv. blijken uit het schreeuwen van aanmoedigingen of uit ander gedrag waarmee de demonstrant te kennen geeft bij de groep te willen horen. Zou men – zo vindt het Bundesgerichtshof – geen strenge voorwaarden stellen, dan loopt het grondrecht van de vrijheid van meningsuiting gevaar te worden ondermijnd.¹²

Ofschoon voor de opvatting van het college veel te zeggen valt, meen ik toch dat zij te ver gaat. Naar mijn oordeel moet dit de hoofdregel zijn: een demonstrant moet buiten die groep blijven waarvan hij merkt of had moeten merken dat zij zich op een gewelddadige wijze manifesteert of dreigt te gaan manifesteren.¹³ In het geval dat hij al in zo'n groep zit, moet hij zich daaraan onmiddellijk onttrekken. Doet hij dat niet en maakt hij deel uit van een zich gewelddadig gedragende groep, dan is hij naar mijn mening in beginsel wel degelijk aansprakelijk, ook al geeft hij geen *uitdrukkelijk* blijk van zijn sympathie voor het gebeuren. Door in de groep te (ver)blijven geeft hij blijk van zijn *impliciete* sympathie en solidariteit.¹⁴ Deze regel geldt natuurlijk niet onverkort.

3.1.1. De plaatselijke omstandigheden

Er zijn situaties waarin het moeilijk of zelfs onmogelijk is om zich aan een groep te onttrekken. Als bij een demonstratie in de binnenstad van Amsterdam een demonstrant zich op een gracht bevindt waar plotseling gewelddadigheden plaatsvinden, waarna van beide zijden MEPelotons oprukken, dan kan de vredelievende demonstrant geen kant meer op. Voor zijn aansprakelijkheid zullen aan het gedrag van de demonstrant de strenge eisen gesteld moeten worden die het Bundesgerichtshof meer in het algemeen stelt.

Nu een geheel andere situatie. Bij een demonstratie bij een kerncentrale op het platteland zal het doorgaans veel eenvoudiger zijn om afstand te nemen van gewelddadig opererende groepen. Zo zal in het geval-Grohnde de demonstrant zich er niet op kunnen beroepen dat hij alleen maar stond toe te kijken, als vaststaat dat hij zich ten tijde van het aanrichten van de schade bij het hek van de bouwplaats of op de bouwplaats bevond.

3.1.2. Een verboden demonstratie

In het Voorlopig Verslag over art. 6.3.1.5 werd de vraag gesteld of het, met het oog op de aansprakelijkheid, nog

uitmaakt of het om een toegelaten of om een verboden demonstratie gaat. De minister antwoordde daarop, dat het bij een van overheidswege verboden demonstratie voor de hand ligt dat éérder tot aansprakelijkheid kan worden besloten.¹⁵

In Nederland bestaat in veel gemeenten een regeling in de APV, waarin voor het houden van demonstraties een *meldingsplicht* is opgenomen.¹⁶ Veelal wordt ook geëist dat tussen het moment van melden en de demonstratie een bepaalde tijd in acht wordt genomen, 24 of 48 uur bijv. In die tussenliggende periode kunnen autoriteiten en demonstranten zich op de gebeurtenis voorbereiden. Het houden van een demonstratie kan aan bepaalde voorschriften worden gebonden. Men kan denken aan voorschriften gegeven

“ter beveiliging van personen en goederen, ter voorkoming van pressie en ernstige hinder van anderen dan de deelnemers aan de optocht en ter voorkoming van strafbare feiten. De burgemeester kan ook de optocht verboden verklaren indien naar redelijke verwachting noch door de toegezegde medewerking van de organisatoren, noch door de mogelijke politiematregelen, noch door het geven van voorschriften onevenredige schade aan de bovengenoemde belangen kan worden voorkomen.”¹⁷

Het onderscheid tussen toegelaten en verboden demonstraties lijkt mij een vruchtbaar onderscheid. Het Bundesgerichtshof lijkt van zo'n onderscheid echter niet te willen weten. Ten onrechte, zo meent ook Stürner in zijn noot onder de uitspraak. Stürner maakt een onderscheid tussen 'angezeigten', 'nicht-angezeigten' en 'verbotene' demonstraties. De achterliggende gedachte is deze.

“M.E. sollte man versuchen, bei der zivilrechtlichen Haftung die Pflichtigkeit der Demonstranten stärker zu berücksichtigen. Die Ausstrahlung des Art. 8 GG (demonstrativfreiheit, S.) auf die Massstäbe zivilrechtlicher Haftung kann von der Frage nach der Rechtmässigkeit der Demonstration nicht unberührt sein, denn bei rechtswidrigen Demonstrationen greift der Grundrechtsschutz nicht, eine Ausstrahlung des Art. 8 GG ist hier nicht oder allenfalls sehr abgeschwächt denkbar.”¹⁸

Dit leidt ertoe, dat de deelnemers aan een *toegelaten* demonstratie niet aansprakelijk gesteld kunnen worden op grond van het enkele feit dat zij zich in de gewelddadige groep bevonden. En gaat het om een *verboden* demonstratie dan lijkt, in de visie van Stürner, aansprakelijkheid voor de schade wél aannemelijk. En in een *derde* mogelijk geval, waarin de demonstratie niet is toegelaten maar ook niet is verboden, kan het wat de aansprakelijkheid voor het 'blosser Verweilen' betreft nog twee kanten op. Wélke kant, dat zal afhangen van het karakter van de demonstratie, van de vraag hoe zij is georganiseerd, of er een ordedienst is, enz. Of in zo'n geval een demonstrant aan de demonstratie kan (blijven) meedoen is mede een zaak van gezond verstand:

“... so drängt sich für jeden friedlich denkenden Bürger die Frage nach verantwortlicher Gesamtorganisation und ihrer behördlichen Kontrolle und nach möglicher Gefährdung fremder Rechtsgüter geradezu auf. Wer sich diese Frage nicht stellt, handelt zumindest von einem bestimmten Zeitpunkt der Eskalation an grob sorgfaltswidrig, er wird der Grundvorstellung des Versammlungsgesetzes vom friedlich organisiert demonstrierenden Bürger nicht mehr gerecht.”¹⁹

De opvatting van Stürner lijkt mij juist, zij het dat de omstandigheid verboden/toegelaten maar één (zij het belangrijk) element is in de beantwoording van de vraag of er aansprakelijkheid is.

Bovendien lijkt het mij, anders dan Stürner kennelijk vindt, dat ook bij een toegelaten demonstratie aansprakelijkheid op grond van de loutere aanwezigheid niet per definitie is uitgesloten. Want ook dan kunnen zich gewelddadige groepen vormen waaraan de overige demonstranten zich dienen te onttrekken. De norm van art. 6.3.1.5 geldt immers ook dan, zij het dat de deelnemers aan de demonstratie veel minder gauw beducht hoeven te zijn op gewelddadigheden. Dat zou ook in overeenstemming zijn met hetgeen de minister in de hierboven aangehaalde Memorie uitsprak (p. 407 r.k., zie het woordje 'zelden').

Tenslotte waarschuwde hij er terecht nog voor dat in dit verband voorzichtigheid is geboden:

"Zo zal niet aan de eisen voldaan behoeven te zijn, indien de aangesprokene mocht aannemen dat het verbod bijv. was ingegeven door de vrees dat de demonstratie tot verkeersopstoppingen zou leiden, terwijl de schade die tenslotte is ontstaan daarmee geen enkel verband hield."²⁰

Schoordijk heeft zich de vraag gesteld of de demonstrant wel wéét waarom een demonstratie is verboden.²¹ Ik ben geneigd te zeggen (net zoals Stürner hiervoor) dat in zoverre op de demonstrant een 'onderzoeksplicht' rust. Anderzijds zal van de zijde van de overheid zoveel als mogelijk is duidelijk moeten worden gemaakt dát en waaróm de demonstratie werd verboden.

3.2. Een plotseling incident

Iemand gooit een mes of begint te schieten. Iemand gooit zomaar een steen door een winkelruit, zonder dat de omstanders daar ook maar enigszins op hadden gerekend. Zeker is, dat deze geweldenaar zelf aansprakelijk gesteld kan worden; maar ook de groep rondom hem (zo daarvan al sprake is)?

In de Memorie van Antwoord wijst de minister erop dat het enkele feit dat gevaar voor het onrechtmatig toebrengen van schade niet is uitgesloten, voor aansprakelijkheid niet voldoende is.²² Nu draagt elk groepsgebeuren een zekere kans in zich op het onrechtmatig toebrengen van schade, maar om zulk een kans gaat het niet. 'Kans' in art. 6.3.1.5 is normatief gekleurd: het moet gaan om een zodanige kans op het (aldus) toebrengen van schade, dat zij deze personen 'had behoren te weerhouden van hun gedragingen in groepsverband'. Dus er

"...zal in het algemeen geen aansprakelijkheid kunnen bestaan ter zake van onverwachte incidenten, waarbij de ondergetekende denkt aan incidenten waarvan niet verwacht behoeft te worden dat deze zich bij de demonstratie zouden voordoen. Wel zal uiteraard een aansprakelijkheid krachtens het artikel kunnen worden gebaseerd op de rol die de aangesprokene zelf wellicht bij een incident heeft gespeeld."²³

Ofschoon daarover in de Toelichting niet wordt gesproken, kan deze beperking van de aansprakelijkheid tot de te verwachten onrechtmatige gedragingen worden teruggevoerd op het woordje 'aldus' in art. 6.3.1.5: 'Indien één van tot een groep behorende personen onrechtmatig schade toebrengt en de kans op het aldus toebrengen van schade deze personen had behoren te weerhouden van hun gedragingen in groepsverband...'. Wordt uit een stengooiende groep opeens een handgranaat geworpen, met een onder het politiepersoneel verwoestende uitwerking, dan kan slechts deze granaatwerper aansprakelijk worden gesteld en niet ook de overige leden van de groep.

Het zal voor de rechter niet steeds gemakkelijk oordelen zijn. De methoden die worden gehanteerd om aan pro-

testgevoelens uiting te geven lijken te verharden. Dat geldt zeker voor de pure *rellen* die met demonstraties in het geheel niets te maken hebben. Zou het in het bovengegeven voorbeeld niet om een handgranaat maar om een molotov-cocktail zijn gegaan, dan ligt aansprakelijkheid van elk der groepsleden al iets meer voor de hand. In dit opzicht biedt art. 6.3.1.5 de rechter voldoende ruimte om tot een oordeel te komen.

3.3. Gewelddadige tegenacties

Soms valt, gezien de aard en het controversiële doel van de demonstratie, te vrezen voor gewelddadige ontmoetingen met 'tegenstanders'. De reële dreiging van gewelddadigheden ten gevolge van tegen-demonstraties of andere acties verhoogt uiteraard de kans op schade. Daarmee wordt een grote verantwoordelijkheid gelegd op de schouders van autoriteiten, organisatoren en deelnemers.²⁴

Ook in gevallen als deze kan het van groot belang zijn te weten of de demonstratie waaraan men meedoet verboden of toegelaten is. Want als de demonstratie wordt toegelaten zal veelal door een goede organisatie en in samenwerking met de autoriteiten de kans op het toebrengen van schade zo klein zijn, dat geen aansprakelijkheid kan worden gegrond op de enkele deelneming aan zo'n demonstratie.²⁵

3.4. Reactie van de overheid

De wijze waarop de autoriteiten met een demonstratie omgaan kan bepalend zijn voor het ontstaan van gewelddadigheden en voor de intensiteit daarvan. De ervaringen die zijn opgedaan met bijv. kraakacties, tellen en demonstraties hebben onder meer geleid tot het besef voorzichtig te zijn met ingrijpen en, indien geweld noodzakelijk is, dat te doen op een wijze die aan de situatie is aangepast, ook om provocaties zoveel mogelijk te voorkomen. In het geval van een demonstratie zal het veelal zo zijn dat overleg wordt gevoerd met de organisatie, waarbij informatie wordt ingewonnen over tijdstip, route en bijv. 'over hetgeen de organisatoren zich voorstellen te doen om een regelmatig verloop van de betoging of de optocht te waarborgen'. Peters voegt daaraan nog toe:

"Ook lijkt het me geoorloofd informatie in te winnen met betrekking tot het doel en de strekking (inhoud) van de demonstratie, dit ondanks het feit dat de inhoud niet geregeld mag worden. Toch kan deze informatie aanleiding zijn om extra politiebescherming in te zetten, bijvoorbeeld in verband met het controversiële karakter van de betoging. (...) Informatie met betrekking tot de teksten van spandoeken of te roepen leuzen kan dienstig zijn ter beoordeling van de waarschijnlijkheid van wanordelijkheden."²⁶

Ook staat in het politieoptreden geweldbeheersing²⁷ centraal – evenredigheid, geweld als uiterste middel – toch zullen ook in het politieoptreden voorbeelden van excessief geweld en van provocaties voorkomen. Terecht oordeelde het Bundesgerichtshof:

"Ausgeschlossen ist es schon nicht, dass sich Polizeibeamte bei der Verfolgung von Demonstranten, die selbst friedlich gewesen sein mögen und ihre Verfolgung nicht herausgefordert haben, ohne fremde Einwirkung verletzen; auszuschliessen ist auch nicht, dass es während harter Auseinandersetzungen zu nicht mehr gerechtfertigten Übergriffen von Polizeibeamten kommt, gegen die Notwehr geübt werden darf. Schäden, die darauf beruhen, sind jedenfalls nicht ohne weiteres dem beteiligten Demonstranten anzulasten."

Hetzelfde lijkt mij naar Nederlands recht te gelden.

En de schade die door buitenstaanders wordt geleden? Voor zover jegens hen door politie en/of demonstranten 'onzorgvuldig' wordt gehandeld, dienen zij (te zamen of alleen) de aangerichte schade te vergoeden.²⁸

3.5. Vormen de daden een eenheid naar plaats en tijd?

Voor het handelen in *groepsverband* lijkt het noodzakelijk te zijn dat de daden te zamen een naar tijd en plaats samenhangende eenheid vormen.²⁹ Met dit vereiste ontstaan geen problemen wanneer alle aangerichte schade valt terug te voeren op het onrechtmatig handelen van één groep demonstranten. Elk van hen bevond zich op het moment van het aanrichten van de schade in de groep en elk van hen kan daarom aansprakelijk worden gesteld.³⁰

Maar hoe, als slechts kan worden vastgesteld dat de demonstrant in de groep aanwezig was gedurende een gedeelte van de periode waarin de schade werd aangericht? De demonstrant beweert bijv. dat hij zich halverwege de gewelddadigheden bij de groep heeft gevoegd, resp. dat hij halverwege naar huis is gegaan. Kan hij in zo'n geval toch voor het geheel aansprakelijk worden gesteld? Het Bundesgerichtshof zegt van niet (zie hiervóór). Voor aansprakelijkheid moet vaststaan dat de demonstrant op het moment van het veroorzaken van de schade in die groep zat. Dat oordeel lijkt mij juist.

Nog een ander geval: zou een demonstrant om aan aansprakelijkheid te ontkomen met succes kunnen betogen dat niet vanuit zijn groep onrechtmatig werd gehandeld, maar vanuit een andere overigens óók gewelddadig opererende groep? Mijn antwoord zou tweemaal zijn. In de eerste plaats kan het bij ernstige gewelddadigheden licht komen tot één vechtende massa, samengesteld uit verschillende groepen. In zo'n geval kan één nieuwe en grotere groep in de zin van art. 6.3.5.1 ontstaan, met alle gevolgen van aansprakelijkheid voor de individuele deelnemers. In de tweede plaats dit: vormt zich niet één nieuwe groep, maar handelen twee duidelijk te identificeren groepen naast elkaar, zonder dat valt vast te stellen vanuit welke groep de schade werd aangericht, dan gaat het toch niet aan de benadeelde met de schade te laten zitten, alleen omdat hij niet kan aantonen of de schade door de ene of door de andere groep werd veroorzaakt. Zou het om twee personen gaan die beiden een steen werpen waardoor schade ontstaat, zonder dat het slachtoffer kan aantonen wie van de twee hem trof, dan biedt naar nieuw recht art. 6.1.9.4a uitkomst.³¹ Geldt deze regel ook voor de aansprakelijkheid van leden van afzonderlijke groepen? Niets verzet zich tegen het aldus in elkaar grijpen van de art. 6.3.1.5 en 6.1.9.4a, mits vaststaat dat de schade door het handelen van één van beide groepen kan zijn ontstaan. In dat geval – zo bepaalt art. 6.1.9.4a – rust de verplichting om de schade te vergoeden op ieder van deze personen, tenzij hij bewijst dat deze niet het gevolg is van een gebeurtenis waarvoor hij zelf aansprakelijk is.

4. De 'existenzvernichtende Wirkung zivilrechtlicher Haftung'

De schadevergoedingsplicht van een aansprakelijk gestelde demonstrant kan hoog oplopen. Eén van de redenen daarvoor is, dat verhaal op de overige groepsleden veelal niet mogelijk zal blijken. Het nieuwe recht (en voor het oude is het niet anders) gaat er in lid 2 van art. 6.3.1.5 min of meer vanuit dat onder de leden van de groep een verdeling van de schadevergoedingsplicht zal plaatsvinden. Maar anders dan bijv. bij het groepje voetballende kinderen, zal dit onderlinge verhaal veelal illusoir zijn, al was het maar omdat de andere groepsleden moeilijk zijn op te sporen.

Hier komt nog bij, dat de aangesprokene zich wellicht niet op zijn verzekering zal kunnen beroepen (zie hierna op p. 412 l.k.), zodat een flinke schadevergoedingsverplichting tot de 'economische ondergang' van de aangesproken demonstrant kan leiden. Stürner spreekt van een 'Existenzvernichtende Wirkung zivilrechtlicher Haftung'.³² De aard van de groepsaansprakelijkheid – één voor allen – brengt dit mee.

Over de gevolgen van een aansprakelijkheidsstelling voor de omvang van de schadevergoedingsplicht wil ik drie opmerkingen maken. In de eerste plaats heeft de rechter, *toerekenend naar redelijkheid*, naar mijn oordeel een mogelijkheid de omvang van de schadevergoedingsplicht te beperken. Dat kan hij wellicht ook, door de schadevergoedingsplicht te *matigen*. En in de derde plaats een enkel woord over de Tijdelijke regeling verhaalsrechten, waarvan ook een 'beperkende' invloed uitgaat.

4.1. Toerekening naar redelijkheid

De rechter zal zich de vraag moeten stellen welke schade aan de demonstrant kan worden toegerekend. Belangrijke gezichtspunten voor die toerekening zijn de aard van de aansprakelijkheid en de aard van de schade, naast natuurlijk de 'voorzienbaarheid'. Rechtspraak en literatuur hebben zogenaamde 'deelregels' voor de causaliteit opgesteld.³³ Zo wordt bijv. voor de aansprakelijkheid op grond van art. 1405 BW enigszins terughoudend toegerekend (Amercentrale)³⁴ en wordt voor aansprakelijkheid voor schade ontstaan ten gevolge van het overtreden van verkeers- en veiligheidsnormen juist ruim toegerekend (Versluis).³⁵ Brunner heeft nog andere deelregels voor de causaliteit opgesteld.³⁶

Ik meen dat zo'n deelregel ook, en met recht, kan worden geformuleerd voor aansprakelijkheid voor in groepsverband aangerichte schade. De aard van de groepsaansprakelijkheid kenmerkt zich, bezien vanuit de positie van de benadeelde, door het 'allen-voor-één-principe'. Want ook al staat vast (en dat zal veelal het geval zijn) dat alle schade nimmer door één demonstrant kan zijn veroorzaakt, hij wordt toch aansprakelijk gehouden. Aldus vormt de groepsaansprakelijkheid voor de benadeelde een 'uitkomst', voor de betrokken demonstrant daarentegen een wellicht fikse financiële slag. Kan dan de aard van de aansprakelijkheid geen bescheidener toerekening met zich meebrengen, bijv. door te beperken tot bepaalde posten? Ik meen van wel.

4.2. Rechterlijke matiging

Een beginsel van schadevergoedingsrecht is dat de schade volledig moet worden vergoed. Matiging door de rechter vormt daarop een uitzondering.

Naar *geldend* recht matigt de rechter alleen in gevallen van verwonding en doodslag (1406 en 1407 BW): bij de vaststelling van de schadevergoedingsplicht houdt hij rekening met de wederzijdse stand en fortuin en met andere omstandigheden.³⁷ In zóverre lijkt het geldende recht verder te gaan dan het *nieuwe* BW, dat weliswaar een algemeen matigingsartikel kent (art. 6.1.9.12a), maar waar van matiging alleen dan sprake kan zijn, als volledige schadevergoeding tot *kennelijk onaanvaardbare gevolgen* zou leiden. Letterlijk genomen lijkt de rechter in een terughoudender positie te worden gedrongen, maar het is de vraag of – gelet ook op de geschiedenis van het artikel – werkelijk een verschil met het bestaande recht werd beoogd.³⁸

Een verschil tussen het geldende recht en het nieuwe recht bestaat zeker waar het tweede een *algemeen* matigingsartikel kent, dus ook in andere situaties dan bij verwonding en doodslag alleen. Art. 6.1.9.12a luidt zo:

“Indien toekenning van volledige schadevergoeding in de gegeven omstandigheden waaronder de aard van de aansprakelijkheid, de tussen partijen bestaande rechtsverhouding en hun beider draagkracht, tot kennelijk onaanvaardbare gevolgen zou leiden, kan de rechter een wettelijke verplichting tot schadevergoeding matigen.”

Welke aspecten kunnen relevant zijn? Ik noem er enkele.

– *De draagkracht.* Stel, één demonstrant wordt uit de groep van verder onbekenden door de benadeelde overheid aansprakelijk gesteld. Matiging is niet mogelijk als blijkt dat de man of vrouw is verzekerd, want dan komt de rechter aan matiging überhaupt niet toe.³⁹ Maar als de demonstrant nu niet is verzekerd, bijvoorbeeld omdat zijn polis deze vorm van geweldpleging uitsluit?⁴⁰ Juist bij groepsaansprakelijkheid, waar de schade vele malen hoger kan zijn dan één man kan aanrichten, terwijl geen verzekeraar als achterwacht optreedt, kan een aansprakelijkheidsstelling de door Stürner gesignaleerde ‘bestaansvernietigende werking’ hebben.⁴¹

In een Mondeling Overleg naar aanleiding van art. 6.1.9.12a vroeg de Commissie aan de Regeringscommissaris:

“of men mag spreken van een kennelijk onaanvaardbaar gevolg, wanneer veroordeling tot volledige schadevergoeding zou betekenen dat de schuldenaar voor zijn levensonderhoud zou worden aangewezen op de Algemene Bijstandswet. Beantwoordt men deze vraag ontkenkend dan zou dat kunnen betekenen dat langs een omweg de algemene middelen zouden bijdragen bij het betalen van de schuldeiser: doordat de schuldenaar zich tot de ‘Bijstand’ kan wenden, is hij immers in staat de schuldeiser uit zijn overige vermogen te voldoen. Acht men het genoemde gevolg wel onaanvaardbaar, dan is dit voor de schuldeiser onbevredigend, daar deze als gevolg van de dan toe te passen matiging minder schade vergoed krijgt dan anders het geval zou zijn geweest.”

De regeringscommissaris

“meent dat men inderdaad zoveel mogelijk moet vermijden dat schuldeisers via een omweg uit de algemene middelen zouden worden betaald. Hij meent dat het artikel de rechter voldoende ruimte biedt om in verband met de draagkracht van de schuldenaar ook op dit aspect te letten.”⁴²

Maar zover zal het wel niet komen. Het is immers niet in te zien waarom een schuldenaar door het voldoen aan een schadevergoedingsverplichting in de Bijstand zou (moeten) geraken. Dat zou óók niet in het belang van de schuldeiser zijn. En zó de schuldenaar ten gevolge van de vervulling van zijn schadevergoedingsplicht al in de Bijstand zou komen, dan volgt daaruit nog niet dat dús moet worden gematigd. Het bovengegeven citaat vervolgt aldus:

“Bijzondere situaties zijn echter niet uitgesloten. In elk concreet geval zullen de belangen van schuldeiser en schuldenaar tegen elkaar moeten worden afgewogen; bij deze afweging moeten ook de genoemde omstandigheden betrokken worden.”

Daar komt nog bij, dat een civielrechtelijke vordering tot schadevergoeding en terughoudendheid in de matiging van die schadevergoedingsplicht een *preventieve werking* kan hebben. Sommigen lijken pas onder financiële dreiging tot bezinning over het eigen gedrag te kunnen komen, meer nog dan onder de dreiging van strafrechtelijke sancties. Wellicht kan het burgerlijk recht in deze en in vele andere gevallen een handje helpen.⁴³

Aldus ook J.H. Nieuwenhuis over vernielende voetbal-supporters in treinen:

“Van hoofdelijke aansprakelijkheid zal een grotere afschrikwekkende werking uitgaan dan van de hantering van het strafrecht met relatief lage boetes en een hoge publiciteitswaarde.”⁴⁴

Het is tijd voor een conclusie op het punt van matiging en draagkracht; zij zal noodgedwongen vaag zijn. Het lijkt mij waarschijnlijk dat in de relatie van onverzekerde geringvermogene demonstrant versus de overheid, de schadevergoedingsplicht van de eerste *kan* worden gematigd. Zou het daarentegen niet om de overheid als wederpartij gaan, maar om een ‘gewone’ particulier wiens auto wordt omgegooid of wiens ruiten worden ingegooid, dan zal er in die relatie al veel minder reden tot matiging zijn; maar ook dán is matiging niet uitgesloten. Abas:

“Laedentes en gelaedeerden zijn doorgaans normale mensen met normale inkomens en normale vermogens. Voor zover daarin niettemin verschillen aan de dag treden, is het acceptabel dat het recht daarmee rekening houdt.”⁴⁵

Maar ook de waarschuwing van Maeijer (en met hem natuurlijk vele anderen) verdient alle aandacht.

“Indien men niet uiterst behoedzaam is bij het hanteren van een dergelijke matigingsfactor, zal men spoedig geraken tot een ongerechtvaardigde nivellering van de financiële gesteldheid van partijen *en tot een minder gunstige preventieve werking van het schadevergoedingsrecht ten opzichte van de minder draagkrachtigen.*” (mijn curs.-S)⁴⁶

– *de aard van de aansprakelijkheid.* Naast draagkracht kan een tweede relevante omstandigheid zijn de aard van de aansprakelijkheid. Ik volsta met een verwijzing naar hetgeen ik hiervoor opmerkte.

– *opzet of grove schuld.* De vraag rijst of matiging nog wel mogelijk is als de aansprakelijk gestelde demonstrant grove schuld of zelfs opzet valt te verwijten. In de regel zal matiging dan inderdaad zijn uitgesloten, maar niet altijd. Aanvankelijk werd in het matigingsartikel voor het nieuwe BW (toen nog art. 6.1.9.7) wél een uitzondering gemaakt voor opzet of grove schuld van de schuldenaar. Die uitzondering is uit de huidige tekst verdwenen. De Commissie merkte in haar verslag op:

“Zou men het onderhavige matigingsrecht op de boven omschreven wijze verruimen (nl. door de uitzondering weg te laten, S.), dan zou de rechter aan een ‘opzet of grove schuld’ juist die invloed kunnen toekennen, die in het concrete geval tot de meest billijke oplossing leidt. Hij zou dan niet verplicht zijn om in alle gevallen van ‘opzet of grove schuld’ zich van matiging te onthouden. Matigen is bij uitstek een bezigheid waarbij in concreto moet worden beslist of de omvang van de aansprakelijkheid voor déze schuldenaar en déze schuldeiser in déze omstandigheden wel billijk is.”⁴⁷

De minister reageerde in de Memorie van Antwoord als volgt:

“De ondergetekende verenigt zich graag met de in het voorlopig verslag uitgesproken mening dat opzet of grove schuld niet steeds behoeft uit te sluiten dat matiging op haar plaats is. Behalve in het geval van een grove fout bij belangeloze dienstverlening valt ook te denken aan de gevallen van verminderde toerekeningsvatbaarheid... *of aan opzet die neerkomt op een gebrek aan zelfbeheersing, uitgelokt door de omstandigheden* of door getreite

van het slachtoffer of een derde.” (mijn cursivering, S.)⁴⁸

Waarschijnlijk werd in het laatste citaat niet gedacht aan gevallen van groepsaansprakelijkheid. Toch zal ook dan, binnen een groep, een situatie kunnen ontstaan waarin het handelen van een groepslid mede het gevolg is van iets als een gebrek aan zelfbeheersing *uitgelokt* door de omstandigheden. Want binnen een groep kan die sfeer van ophitserij ontstaan waardoor een individueel groeps- lid wordt ‘aangezet’ en ‘opgejaagd’ tot agressief gedrag. Daar komt nog dit bij. Niet van ieder groepslid zal zonder meer kunnen worden gezegd dat hij met opzet of grove schuld heeft gehandeld. Misschien wél van diegenen van wie vaststaat dat zij zélf schade hebben aangericht; maar aan die andere groepsleden, van wie niet vaststaat (en ook niet hoeft vast te staan) dat zij de schade hebben aangericht, kan veel minder snel worden verweten dat zij met opzet of grove schuld hebben gehandeld. Ik meen dat alleen dan een ‘overall-opzet of grove schuld’ kan worden aangenomen, wanneer vast komt te staan dat een bepaalde groep er in zijn geheel op uit is geweest bepaalde schade te veroorzaken: een soort groepsopzet of grove schuld. Maar ook als vaststaat dat een demonstrant met opzet handelde dan is mijn voorzichtige conclusie toch, dat matiging niet bij voorbaat is uitgesloten. Deze passage over opzet heeft overigens ook consequenties voor de verzekeraar van de demonstrant. Opzet wordt bijna altijd uitgesloten, zodat dan ook niet hoeft te worden uitgekeerd. Maar er schuilt een adder in het gras. Heeft het slachtoffer juist een groepslid aangesproken van wie niet vaststaat dat hij zelf schade heeft aangericht en wendt deze demonstrant zich vervolgens tot zijn eigen verzekeraar, dan zal die verzekeraar moeten uitkeren en wel voor alle, óók voor de door de overige groepsleden opzettelijk aangerichte, schade! Dit omdat de ‘doorsnee-WAP-polis’ schade dekt waarvoor – kort gezegd – de verzekeringnemer aansprakelijk is. Dat het daarbij moet gaan om door *hemzelf* toegebrachte schade is mogelijk wél door de verzekeraar bedoeld, polissen plegen niet aldus geredigeerd te zijn. Wanneer assuradeuren schade als hier bedoeld niet willen dekken, moeten ze een en ander mijns inziens uitdrukkelijk uitsluiten.

4.3 Tijdelijke regeling verhaalsrechten

In de derde plaats zal onder *viguer* van het nieuwe BW de overheid geen verhaal kunnen nemen op de uit art. 6.3.1.5 aansprakelijk gestelde demonstrant, voor het loon dat aan de gewonde politiemans tijdens diens ziekte werd doorbetaald. Daarin verschilt de groepsaansprakelijkheid van de ‘gewone’ onrechtmatige daad. Naar geldend recht heeft zij in gevallen van groepsaansprakelijkheid die verhaalsmogelijkheid wél, op grond van art. 2 Verhaalswet Ongevallen Ambtenaren. De gedachte achter die beperkende regeling in de Tijdelijke regeling verhaalsrechten, art. 6.3.5.1, is enerzijds om de uitbreiding van de aansprakelijkheid in het Nieuw BW slechts voor het slachtoffer en niet voor anderen (verhaalzoekers) te laten gelden, en anderzijds omdat zij (art. 6.3.1.5 onder andere)

“aansprakelijkheidsuitbreidingen (bevatten) waarvan de verdere ontwikkeling in de praktijk zal moeten worden afgewacht. Dat deze artikelen in de voorgestelde regeling uitgezonderd zijn, ontnemt de rechter niet de bevoegdheid om, zo de feiten daartoe in een bepaald geval aanleiding geven, tot dezelfde resultaat te komen aan de hand van de algemene regel van artikel 6.3.1.1 lid 3, waarvan de artikelen 6.3.1.2b en 6.3.1.5 immers slechts een uitwerking vormen. Maar het is wenselijk geacht de rechter de vrijheid te laten bij verhaalsrechten terughou-

dender te zijn dan deze laatste artikelen zouden toelaten, waarbij mede van belang is dat deze aansprakelijkheid naar haar aard voornamelijk particulier zal treffen”.⁴⁹

In zoverre verschilt art. 6.3.1.5 in niets van art. 6.3.2.8 (risico-aansprakelijkheid voor dieren), dat immers ook een voortzetting van het geldende recht vormt. Maar dát artikel is nu juist buiten de Tijdelijke regeling verhaalsrechten gehouden omdat, aldus de Toelichting letterlijk, het ‘als een voortzetting van het geldende recht sinds HR 7 maart 1980, NJ 1980, 353’⁵⁰ kan worden gezien! Iets anders is, dat bepaald niet is uitgesloten dat in de toekomst het aantal vorderingen op grond van groepsaansprakelijkheid zal toenemen.

Noten

1. BGH 24-1-1984, JZ 1984, p. 521 e.v.
2. Op de dogmatische aspecten van de uitspraak en dus ook op de betekenis van § 830 BGB zal ik niet ingaan. Vgl. daarover bijv. Jauernig/Schlechtriem (1984) § 830 Anm. 1 e.v.
3. Onrechtmatige Daad I J (de Groot/Bloembergen) nr 358.
4. Rb. Amsterdam 16-3-1962, NJ 1962, 302.
5. Rb. Alkmaar 22-12-1949, NJ 1950, 447.
6. Zie over de historische ontwikkeling van de groepsaansprakelijkheid V.A.M. van der Burg, WPNR 5064/5065 (1969).
7. Toelichting Meijers, Parl. Gesch. boek 6, p. 663.
8. Vgl. J.H. Nieuwenhuis, AA 1984, p. 571 e.v.
9. Parl. Gesch. boek 6, p. 662. Overigens, bestaat er nog een andere sfeer dan een ‘psychische sfeer’?
10. Parl. Gesch. boek 6, p. 663; zie ook de noot van G.H.A. Schut, PG 1964, nr 51, Verz. geschr. De Iure, p. 29 e.v.
- 10a. Zeer recent B.H.A. van Leeuwen in het maartnummer van het NJCM-bulletin, p. 91 e.v. Terecht wijst zij er onder meer op dat het vaak moeilijk zal zijn ‘de groep af te bakenen’ (zie verder hierna).
11. Uitdrukkelijk de Wnd. Vz. Afd. rechtspraak RvS 30-5-1983, AB 1984, 85 (P.J. Boon), De Gemcentestem (6756) 1983, p. 609 e.v. (J.M.K.), beide annotaties vermelden rechtspraak.
12. Terughoudender lijkt (maar ik ben daar niet helemaal zeker van) A.R. Bloembergen in de beantwoording van een door hem gemaakte rechtsvraag, AA 1971, p. 348. *Uitdrukkelijker* terughoudend is M.H. Wissink in zijn onlangs aan de Leidse Juridische Faculteit geschreven doctoraalscriptie ‘Groepsaansprakelijkheid’, p. 34 en 35. Iets anders: Bloembergen bespreekt (p. 349) ook de vraag of de leiding/organisatie van een betoging kan worden aangesproken.
13. Die kant lijkt ook H.C.F. Schoordijk op te gaan: Het algemeen gedeelte van het verbintenisrecht naar het nieuw Burgerlijk Wetboek, 1979, p. 375.
14. Natuurlijk kan een aansprakelijk gesteld groepslid zich verweren met het argument dat hij de plegers van geweldadigheden juist probeerde te weerhouden van hun gedragingen. En ook bijv. fotografen, journalisten enz. zullen niet snel tot de groepsleden worden gerekend.
15. Parl. Gesch. boek 6, p. 665, geciteerd hiervóór p. 407 r.k.
16. Zie uitvoerig J.A. Peters, Het primaat van de vrijheid van meningsuiting, diss. Leiden 1981, p. 130 e.v.
17. Citaat ontleend aan Peters, a.w. p. 131.
18. JZ 1984, p. 527/8.
19. idem, p. 528. Zie ook Schoordijk, t.a.p., die in dit verband opmerkt: ‘Mijns inziens gaat het er om of groepsop treden op zich ab initio ‘grimgig’ (onrechtmatig) van structuur is.’
20. Parl. Gesch. boek 6, p. 665.
21. Schoordijk, a.w. p. 375.
22. Parl. Gesch. boek 6, p. 664.
23. Parl. Gesch. boek 6, p. 665.
24. Zie hiervóór onder 3.1.2.
25. Of een demonstratie kan worden verboden op grond van ernstige dreiging van wanordelikheden van de zijde van een ‘hostile audience’ is een lastig te beantwoorden vraag. Ik volsta ermee te verwijzen naar enige jurisprudentie en literatuur: Peters, a.w. p. 148 e.v. die (kennelijk) meent dat in bepaalde situaties een verbod mogelijk moet zijn. Kennelijk anders: Afd. rechtspraak RvS 27-5-1982, NJCM Bulletin 1983, p. 141 e.v. (met noot A. Kors) met vermelding van rechtspraak.
26. Peters, a.w., p. 143. Interessant is art. 3, lid van het concept voorstel van de *Wet openbare manifestaties*. De toelichting bepaalt ‘dat bij de kennisgeving of vergunningaanvraag geen gegevens kunnen worden verlangd met betrekking tot de inhoud van de te openbaren gedachten en gevoelens. Hierbij valt met name te denken aan de teksten die op borden en spandoeken zullen worden getoond. (...) Overigens zij er op gewezen, dat het derde lid zich niet verzet tegen het vragen van gegevens over het doel of onderwerp van de manifestatie. Gegevens hiervoor kunnen immers, mede in samenhang met de identiteit van de organiserende persoon of groepering, van essentieel belang zijn voor de beoordeling van de vraag, of en in welke mate zich wanordelikheden zouden kunnen voor-

doen, en welke maatregelen in verband daarmee vereist zijn.' Onlangs is het wetsvoorstel besproken door A.W. Heringa, NJCM-Bulletin 1985, het maantnummer.

27. Zie H. Cortie, Tijdschrift voor de Politie, 1977, p. 581 e.v. en 1978, p. 38 e.v. Daarover in kritische zin H. Horstink, Tijdschrift voor de Politie, 1983, p. 302 e.v. die onder meer opmerkt dat bestrijding van vernielingen geen politiegeweld tegenover actievoerders rechtvaardigt (p. 304); over de mogelijke gevolgen van die keuze voor terughoudendheid: J. Spier en C.J.J.M. Stolker, NJB 1983, p. 50 e.v. Zie verder nog A. Heijder, Tijdschrift voor de Politie 1982, p. 566 e.v. die er onder meer op wijst hoe belangrijk het is dat de autoriteiten aangeven wáár 'de grenzen' liggen

28. In situaties waarin zowel aan de zijde van de demonstranten als aan de zijde van de politie onrechtmatig wordt gehandeld ten gevolge waarvan schade ontstaat, lijkt het mij redelijk partijen op grond van beider eigen schuld hun eigen schade geheel of gedeeltelijk te laten dragen. De schade is dan immers (eventueel mede) een gevolg van een omstandigheid die aan de benadeelde kan worden toegerekend (naar Nieuw BW 6.1.9.6).

29. Aldus ook: V.A.M. van der Burg WPNR 5065 (1969) p. 499.

30. Zie over de problemen die kunnen rijzen: J. Spier, NJB 1982, p. 231/2 en 1984, p. 1109/10.

31. Zie Asser-Rutten-Hartkamp I (1984) nr 441; de regel lijkt naar huidig recht ook te gelden, vgl. bijv. G.H.A. Schut a.w. (zie hiervoor noot 10).

32. J.Z. 1984, p. 528/9.

33. Asser-Rutten-Hartkamp I (1984) nr 434 e.v.

34. HR 13-6-1975, NJ 1975, 509 (GJS).

35. HR 2-11-1979, NJ 1980, 77 (GJS).

36. Verkeersrecht 1981, p. 210 e.v. en p. 233 e.v.

37. Asser-Rutten 4 III, (1983) p. 199 e.v. en 206 e.v.; uitvoering O.D. II C (De Groot/Bloembergen) nrs 332 e.v.

38. Zie de Parl. Gesch. boek 6, p. 449: '... zij (noopt) de rechter tot een mate van terughoudendheid die belet dat zij (de matiging - S.) door de

schuldenaar *als chicane* gehanteerd kan worden.' (mijn curs.).

39. Naar geldend recht, HR 20-2-1936, NJ 1936, 420; zie verder Asser-Rutten, 4 III (1983) p. 201 en uitvoering Mon. Nieuw BW A-16 (Abas) p. 45 e.v.

40. In de meeste polissen wordt *opzet* uitgesloten (zie nog hierna p. 412 l.k.).

41. Zie hierover J.M.M. Maeijer, Matiging van schadevergoeding, diss. Nijmegen 1962, p. 139. Verder: G.W.J. Bruins - Een onderzoek naar den rechtsgrond der schadevergoeding, diss. Leiden 1906, p. 174 e.v.

42. Parl. Gesch. boek 6 p. 453.

43. Zie de opmerkingen van de minister v. Justitie in het TV-programma 'Haagse Bluf' van 29 nov. 1984. Hij zei onder meer (over vermelders van treinen) '(...) er zijn duidelijke aanwijzingen in de rechtspraak en ook in het Nieuw Burgerlijk wetboek dat op het ogenblik in behandeling is, maar ook in bestaande rechtspraak dat als een groep gezamenlijk schade aanricht dat dan ieder lid van die groep voor de volle schade aansprakelijk is. Nu is het natuurlijk duidelijk dat afzonderlijke leden van die groep niet in staat zijn om een hele trein te betalen. Maar om toch een duidelijk voorbeeld te stellen geloof ik dat het goed is wanneer zo'n uitspraak door de spoorwegen bij de rechter zou worden uitgelokt.' En verder: 'En ik geloof dat het (nl. aansprakelijk stellen, S.) toch maar weer eens geprobeerd zou moeten worden, omdat de strafbedreiging klaarblijkelijk voor velen onvoldoende indruk maakt en wat er nu gebeurt is natuurlijk volkomen niet te tolereren.' (met dank aan het Stafbureau Voorlichting van het Ministerie van Justitie).

44. Beantwoording rechtsvraag NBW (5), AA 1984, p. 572.

45. Mon. Nieuw BW A-16 (Abas) p. 14 e.v. Abas benadrukt terecht dat het om de draagkracht van *beide* partijen gaat. Vgl. ook Schoordijk, WPNR 1984, p. 716.

46. a.w. (zie voetnoot 39) p. 137.

47. Parl. Gesch. boek 6, p. 442.

48. Parl. Gesch. boek 6, p. 452.

49. Nota van Wijzigingen op de Invoeringswet Boeken 3-6 Nieuw BW, Vergaderjaar 1983-1984, 17 541, nr 4, p. 14/5.

50. Stierkalf-arrest.

Heeft een gemeenteraad het recht van enquête?

Drs G.W.M. van Vugt*



Het recht van onderzoek, dat ingevolge art. 70 Grondwet de beide Kamers der Staten-Generaal toekomt, kan als een belangrijk controlemiddel fungeren. Ofschoon het tot op heden spaarzaam toegepast is, blijkt het bruikbaar om zowel maatschappelijke misstanden aan de oppervlakte te brengen als om gevoerd regeringsbeleid en de achtergronden daarvan kritisch door te lichten. Als voorbeeld van het eerste mag dienen de enquête van 1886/1887 naar de arbeidsomstandigheden in fabrieken en werkplaatsen, die aanleiding was voor de sociale wetgeving aan het eind der vorige eeuw. Bij het laatste valt te denken aan de onlangs gehouden RSV-enquête en het na-oorlogse onderzoek naar de zogenaamde Londense kabinetten. Is zulks ook in een gemeente mogelijk?

Door middel van het enquêterecht kan het parlement het regeringsbeleid stringenter controleren dan via het normale interpellatie- en vragenrecht. Dit komt omdat vol-

gens de Wet op de parlementaire enquête naast bewindslieden ook ambtenaren - evenals 'gewone' burgers - verplicht zijn te verschijnen om gehoord te worden, en wel onder ede (ofschoon in een zeker verschoningsrecht voorzien is). Bovendien kan een onderzoekscommissie inzage krijgen in allerlei stukken die in het ambtelijk en ministrieel verkeer gewisseld zijn. Het recht om een enquête te houden komt overigens slechts de Kamer als plenum toe. Het wetsontwerp dat er voor had moeten zorgen dat in de toekomst reeds een vijfde deel van elk der Kamers een onderzoek kon vorderen (als gevolg van een amendement-Faber) haalde het niet in de tweede lezing van de Grondwetsherziening 1983.

Dat het enquêterecht slechts op landelijk niveau is geregeld is niet zo verwonderlijk. Het gebruik ervan kan conflicteren met de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en brengt daarnaast zware bevoegdheden met zich, zoals het recht personen te gijzelen wanneer deze weigeren voor de onderzoekscommissie te verschijnen. De RSV-enquête heeft in dit verband enkele lacunes in en interpretatievragen over het wettelijk onderzoeksinstrumentarium opgeleverd.¹ Toch blijkt het mogelijk ook op plaatselijk niveau een onderzoek in te stellen naar het gevoerde beleid van het college van B en W, de burgemees-

* Frits van Vugt (foto) is werkzaam bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken. In 1984 verscheen een boek van zijn hand over de positie van de gemeenteraad.