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

Het rampenfonds

Het rampenfonds

PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van
de graad van Doctor aan de Universiteit Leiden,
op gezag van Rector Magnificus prof. mr. C.J.J.M. Stolker,
volgens besluit van het College voor Promoties
te verdedigen op donderdag 30 juni 2016
klokke 16.15 uur

door

Janet Esther van de Bunt

geboren te Vlaardingen

in 1971

Promotor:	prof. mr. A.G. Castermans
Promotiecommissie:	prof. mr. W.H. van Boom prof. mr. C.G. Breedveld mr. dr. E.F.D. Engelhard (Universiteit Utrecht) prof. mr. S.D. Lindenbergh (Erasmus Universiteit Rotterdam)

Lay-out: Anne-Marie Krens – Tekstbeeld – Oegstgeest

Drukwerk: PrintSupport4U – Meppel

© 2016 J.E. van de Bunt

Van dit proefschrift verschijnt een handelseditie bij Kluwer te Deventer in de Serie Recht en Praktijk, Contracten- en Aansprakelijkheidsrecht (CA14), met ISBN 978 90 13 13980 8.

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-pro.nl).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

Voor Barend

Verkorte inhoudsopgave

DEEL I – INLEIDING 1

1 Inleiding 3

DEEL II – TOETSINGSKADER 15

2 Problemen bij de afwikkeling van rampschade 17
3 Stroomlijnen van een fonds 51
4 Functies van het aansprakelijkheidsrecht 69
5 Mogelijke plicht tot oprichting 85

DEEL III – BESCHRIJVING EN ONDERZOEK SCHADEFONDSEN 103

6 De legionella-uitbraak in Bovenkarspel 105
7 De vuurwerkramp in Enschede 121
8 De dijkdoorbraak in Wilnis 149
9 Asbestslachtoffers 163

DEEL IV – BEOORDELING 185

10 Analyse fondsen 187
11 Visie op de toekomst 241

DEEL V – CONCLUSIES 257

12 Conclusies 259

Summary 267
Literatuur 271
Jurisprudentie 285
Bijlage I Financiële regeling I 293
Bijlage II Cascoregeling 295
Trefwoordenregister 301
Curriculum vitae 305

Inhoudsopgave

DEEL I – Inleiding 1

1 INLEIDING 3
1.1 Aanleiding 3
1.2 Stand van zaken en relevantie 8
1.3 Vraagstelling 9
1.4 Beschrijving van de opzet en methode van onderzoek 9
1.5 Afbakening 11
1.6 Leeswijzer 14

DEEL II – Toetsingskader 15

2 PROBLEMEN BIJ DE AFWIKKELING VAN RAMPSCHADE 17
2.1 Inleiding 17
2.2 Algemene problemen bij afwikkeling van rampschade 18
2.2.1 Bewijsproblemen in het aansprakelijkheidsrecht 18
2.2.1.1 Bewijs 18
2.2.1.2 Meervoudige en alternatieve causaliteit 19
2.2.1.3 Omkeringsregel 19
2.2.1.4 Proportionele aansprakelijkheid 20
2.2.1.5 Afsluiting 22
2.2.2 Lange procedure 22
2.2.3 Insolventie 25
2.2.3.1 Onvoldoende eigen middelen dader 25
2.2.3.2 Onvoldoende dekking van de aansprakelijkheidsverzekering 26
2.2.3.3 Afsluiting 28
2.2.4 Evenredige verdeling 28
2.2.4.1 Uit eigen middelen 29
a. Voor faillissement 29
b. In faillissement 30
2.2.4.2 Uit aansprakelijkheidsverzekering 30
2.2.4.3 Afsluiting 31
2.2.5 Hoge lat aansprakelijkheid overheid 32
2.2.5.1 Overheid als nachtwaker 32
2.2.5.2 Aansprakelijkheid voor het nalaten regels uit te vaardigen 33

2.2.5.3 Aansprakelijkheid voor falend toezicht 34
a. Algemeen 34
b. Gedrag en zorgvuldigheidsnorm 34
i. Toezichthouder neemt een besluit 34
ii. Toezichthouder houdt onvoldoende toezicht 35
c. Plichten tot handhaving 36
i. Wettelijke plichten tot handhaving 36
ii. Ongeschreven recht: beginselplicht tot handhaving 38
d. Relativiteit 38
e. Hoofdelijke aansprakelijkheid 39
2.2.5.4 Afsluiting 40
2.2.6 Onvindbare dader 40
2.3 Specifieke problemen bij de afwikkeling van sluipende schade 41
2.3.1 Verjaring 41
2.3.2 Insolventie 44
2.3.2.1 Onvoldoende verzekeringsdekking in de tijd 44
2.3.2.2 Overgang onderneming en verzekeringsdekking 45
2.4 Afsluiting 46

3 STROOMLIJNEN VAN EEN FONDS 51
3.1 Inleiding 51
3.2 Normering van schade 52
3.3 Wisselwerking met andere vergoedingen 54
3.3.1 Inleiding 54
3.3.2 Wisselwerking met vergoeding werkgever 55
3.3.3 Wisselwerking met private verzekering 55
3.3.3.1 Schadeverzekering 55
3.3.3.2 Sommenverzekering 56
3.3.4 Wisselwerking met sociale zekerheid 57
3.3.5 Wisselwerking met liefdadigheid 58
3.3.6 Afsluiting 58
3.4 Verhaal op de dader 59
3.4.1 Inleiding 59
3.4.2 Door de werkgever 60
3.4.3 Door de private verzekeraar 60
3.4.3.1 Schadeverzekering 60
3.4.3.2 Sommenverzekering 62
3.4.4 Door de sociale verzekeraar 63
3.4.5 Afsluiting 65
3.5 Kosten 65
3.6 Doelstelling 66
3.7 Afsluiting 67

4 FUNCTIES VAN HET AANSPRAKELIJKHEIDSRECHT 69
4.1 Inleiding 69
4.2 Hoofdfunctie: rechtshandhaving 70
4.3 Functie: compensatie 71
4.4 Functie: preventie 73
4.5 Functie: genoegdoening 74
4.6 Functie: erkenning 76
4.7 Functie: procedurele rechtvaardigheid 78
4.8 Afsluiting 80

5 MOGELIJKE PLICHT TOT OPRICHTING 85
5.1 Inleiding 85
5.2 Mensenrechtelijke eisen 86
5.2.1 Een effectief juridisch rechtssysteem 86
5.2.2 Binnen een redelijke termijn 91
5.2.2.1 Inleiding 91
5.2.2.2 Bepaling van de termijn 92
5.2.2.3 Schending termijn: compensatie 93
5.2.2.4 Toepassing rampschade 94
5.2.2.5 Rampenfonds als preventie 96
5.3 Rechtsbeginselen 97
5.4 Afsluiting 99

DEEL III – Beschrijving en onderzoek schadefondsen 103

6 DE LEGIONELLA-UITBRAAK IN BOVENKARSPEL 105
6.1 Voorgeschiedenis 105
6.2 De boosdoener: legionella pneumophila 106
6.3 Procedures belicht 107
6.4 Verdeling verzekeringsgeld: Stichting Tegemoetkoming Legionella 109
6.5 Problemen in en rondom het aansprakelijkheidsrecht 110
6.6 Het schadefonds voor legionellaslachtoffers 112
6.6.1 Inleiding 112
6.6.2 Doelstelling 112
6.6.3 Schadevergoeding 113
6.6.4 Voorwaarden 114
6.6.5 Procedure 114
6.7 Beoordeling van het schadefonds 115
6.7.1 Problemen 115
6.7.2 Doelstelling 116
6.7.3 Functies 117
6.7.4 Mogelijke plicht 119
6.8 Afsluiting 120

7 DE VUURWERKRAMP IN ENSCHEDE 121

7.1 Voorgeschiedenis 121
7.2 Procedures belicht 123
7.3 Problemen in en rondom het aansprakelijkheidsrecht 126
7.4 Schadefondsen vuurwerkramp: ruim twintig regelingen 127
7.5 Financiële regeling I voor verwoeste woning 129
7.5.1 Inleiding 129
7.5.2 Doelstelling 130
7.5.3 Schadevergoeding 130
7.5.4 Voorwaarden 131
7.5.5 Procedure 131
7.5.6 Beoordeling van het schadefonds 132
7.5.6.1 Problemen 132
7.5.6.2 Doelstelling 133
7.5.6.3 Functies 133
7.6 Cascoregeling 135
7.6.1 Inleiding 135
7.6.2 Doelstelling 136
7.6.3 Schadevergoeding 136
7.6.4 Voorwaarden 137
7.6.5 Procedure 137
7.6.6 Beoordeling van het schadefonds 137
7.6.6.1 Problemen 138
7.6.6.2 Doelstelling 138
7.6.6.3 Functies 139
7.7 Regeling functionele invaliditeit 140
7.7.1 Inleiding 140
7.7.2 Doelstelling 141
7.7.3 Schadevergoeding 141
7.7.4 Voorwaarden 142
7.7.5 Procedure 142
7.7.6 Beoordeling van het schadefonds 143
7.7.6.1 Problemen 143
7.7.6.2 Doelstelling 144
7.7.6.3 Functies 145
7.8 Beoordeling schadefondsen: mogelijke plicht 146
7.9 Afsluiting 147

8 DE DIJKDOORBRAAK IN WILNIS 149

8.1 Voorgeschiedenis 149
8.2 Procedures belicht 150
8.3 Problemen in en rondom het aansprakelijkheidsrecht 152

18.4 Het Wilnisfonds 153
8.4.1 Inleiding 153
8.4.2 Doelstelling 153
8.4.3 Schadevergoeding 154
8.4.4 Voorwaarden 155
8.4.5 Procedure 156
8.5 Beoordeling van het schadefonds 156
8.5.1 Problemen 156
8.5.2 Doelstelling 157
8.5.3 Functies 159
8.5.4 Mogelijke plicht 160
8.6 Afsluiting 161

9 ASBESTSLACHTOFFERS 163
9.1 Voorgeschiedenis 163
9.2 Een gevaar voor de volksgezondheid: asbest 164
9.3 Problemen in en rondom het aansprakelijkheidsrecht 166
9.3.1 Inleiding 166
9.3.2 Lange duur van de procedure 167
9.3.3 Bewijsproblemen door lang tijdsverloop 167
9.3.4 Causaliteit 168
9.3.5 Verjaring 168
9.3.6 Faillissement en onvindbaarheid van de werkgever 170
9.4 Het schadefonds voor asbestslachtoffers 171
9.4.1 Inleiding 171
9.4.2 Het Instituut asbestslachtoffers 171
9.4.3 Doelstelling 172
9.4.4 Schadevergoeding 172
9.4.5 Voorwaarden 173
9.4.6 Protocollen 175
9.4.7 Procedure 176
9.4.8 Bemiddeling 177
9.5 Beoordeling van het schadefonds 178
9.5.1 Problemen 178
9.5.2 Doelstelling 179
9.5.3 Functies 180
9.5.4 Mogelijke plicht 182
9.6 Afsluiting 183

DEEL IV – Beoordeling 185

10 ANALYSE FONDSEN 187
10.1 Inleiding 187
10.2 Doelstelling van een fonds 188

10.3 Inrichting van een fonds 189
10.3.1 Inleiding 189
10.3.2 Reikwijdte van een fonds 190
10.3.2.1 Kring van gerechtigden 190
a. Algemeen 190
b. Directe slachtoffer 191
c. Nabestaanden 193
10.3.2.2 Schade 195
10.3.2.3 Vergoeding 196
a. Geheel versus gedeeltelijk 196
b. Berekening gehele vergoeding 197
c. Berekening gedeeltelijke vergoeding 197
i. Normering op basis van forfaits 198
ii. Normering op grond van een percentage van standaardbedragen 198
iii. Normering op basis van een percentage van de werkelijke schade 199
iv. Normering door het gebruik van kortingen op de werkelijke schade 200
d. Keuze voor normering 201
e. Evenredigheid 202
10.3.2.4 Voorwaarden 202
a. Algemeen 202
b. Bewijs 204
10.3.3 Stroomlijnen van een fonds 205
10.3.3.1 Procedure 206
10.3.3.2 Wisselwerking met andere vergoedingen 207
10.3.3.3 Verhaal op de dader 210
10.3.3.4 Kosten 213
10.4 Oplossing problemen 215
10.4.1 Inleiding 215
10.4.2 Problemen van het aansprakelijkheidsrecht 215
10.4.2.1 Causaliteit 216
10.4.2.2 Verjaring 217
10.4.2.3 Bewijsproblemen door tijdsverloop 219
10.4.2.4 Insolventie, onvoldoende verzekeringsdekking, faillissement en onvindbaarheid van de dader 219
10.4.2.5 Onvoldoende verzekeringsdekking en evenredige verdeling 220
10.4.2.6 Lange duur 220
10.4.3 Andere problemen 222
10.4.3.1 Gewekte verwachtingen 222
10.4.3.2 Onvoldoende capaciteit 223
10.4.3.3 Medisch protocol 223
10.4.3.4 Overgangsrecht 224
10.4.3.4 Ad hoc-fondsen 225
10.5 Functies van het aansprakelijkheidsrecht 226

10.6 Mogelijke plicht tot oprichting 231
10.6.1 Inleiding 231
10.6.2 Voorkomen aansprakelijkheid 231
10.6.3 Uitgangspunt vergoeding 232
10.6.4 Daadwerkelijk rechtsmiddel 233
10.6.5 Redelijke termijn 234
10.6.6 Rechtszekerheid 235
10.6.7 Rechtsgelijkheid 236
10.7 Afsluiting 238

11 VISIE OP DE TOEKOMST 241
11.1 Inleiding 241
11.2 Naar een structureel rampenfonds 242
11.2.1 Variant 1: een voorschotfonds 245
11.2.2 Variant 2: een algemeen rampenfonds 249
11.3 Verdere uitwerking 251
11.4 Afsluiting 255

DEEL V – Conclusies 257

12 CONCLUSIES 259
12.1 Inleiding 259
12.2 Inrichting van een fonds 259
12.3 Oplossing problemen 261
12.4 Functies van het aansprakelijkheidsrecht 262
12.5 Mogelijke plicht tot oprichting 263
12.6 Een structureel rampenfonds 264
12.7 Afsluiting 266

SUMMARY 267
LITERATUUR 271
JURISPRUDENTIE 285
BIJLAGE I FINANCIËLE REGELING I 293
BIJLAGE II CASCOREGELING 295
TREFWOORDENREGISTER 301
CURRICULUM VITAE 305

DEEL I

Inleiding

1 Inleiding

1.1 AANLEIDING

Van tijd tot tijd wordt ons land opgeschrikt door rampen en incidenten, van grote en minder grote omvang. Denk bijvoorbeeld aan het kraanongeval in Alphen aan de Rijn, de monstertruck in Haaksbergen, de vliegramp boven de Oekraïne, de slachtoffers van de Q-koorts, de brand bij Chemie Pack, het schietincident in Alphen aan de Rijn, de dijkdoorbraak in Wilnis, en langer geleden de uitbraak van legionella in Bovenkarspel, de nieuwjaarsbrand in Volendam, de ontploffing van de vuurwerkfabriek in Enschede, de werknemers met mesothelioom en de Bijlmerramp.

Als een ramp zich voltrokken heeft, zullen slachtoffers na enige tijd (onder meer) de behoefte krijgen de schade die zij hebben geleden te inventariseren en te proberen deze schade te verhalen op de dader. Daar komt het aansprakelijkheidsrecht in beeld. Middels het aansprakelijkheidsrecht kan worden vastgesteld of er een dader aansprakelijk is, en wat de omvang van zijn schadeplicht is. Vervolgens kan het slachtoffer zijn schade vergoed krijgen.

Bij rampen kan dat anders uitpakken dan bij een 'gewoon' ongeval. De afwikkeling van rampschade in het aansprakelijkheidsrecht kan met allerlei problemen gepaard gaan. Dat heeft geleid tot wetenschappelijke aandacht. In juni 2014 werd een NJV-vergadering belegd over het thema 'crises, rampen en recht'. Uit het preadvies gericht op het privaatrecht blijkt dat het doorlopen van het parcours van het aansprakelijkheidsrecht na een ramp niet altijd leidt tot een schadevergoeding.[1] De belangrijkste reden daarvoor zou het ontbreken van solvabiliteit van de veroorzakers zijn; zij hebben onvoldoende draagkracht om alle slachtoffers te vergoeden. Vaak wordt dan de staat aansprakelijk gesteld voor zijn rol als nachtwaker bij de ramp, bijvoorbeeld als toezichthouder, vergunningverlener of regelgever, maar tot nu toe is dat niet gelukt.[2] De lat voor aansprakelijkheid ligt hoog als het gaat om de onrechtmatigheid van gedragingen van de staat. Andere oorzaken voor het niet verkrijgen van een vergoeding zijn uiteenlopend en gelegen in het aansprakelijkheidsrecht zelf: bewijs- en causaliteitsproblemen. Ten slotte is de lange duur van de

1 Hartlief 2014, p. 65-194.
2 Zie voor een nadere toelichting op het begrip nachtwaker § 2.2.5.1.

procedure een obstakel voor rampslachtoffers. In een rampzaak is tien jaar procederen tot aan de Hoge Raad geen uitzondering.[3]

Naar aanleiding van enkele door mensenhanden veroorzaakte rampen heeft de overheid schadefondsen opgericht om de slachtoffers tegemoet te komen, in gevallen dat het aansprakelijkheidsrecht zijn taak niet of niet snel genoeg heeft vervuld. Hieronder vallen de brand bij Chemie Pack,[4] de dijkdoorbraak in Wilnis, de slachtoffers met legionella, de nieuwjaarsbrand in Volendam, de vuurwerkfabriek in Enschede, de werknemers met mesothelioom en de Bijlmerramp.

Niet bij iedere ramp wordt een schadefonds opgericht. Dit gebeurt ten eerste alleen als het aansprakelijkheidsrecht het laat het afweten. Is die noodzaak aanwezig, dan is het al dan niet oprichten van een fonds een politieke beslissing, die van verschillende factoren afhankelijk is. De ernst van een ramp en het lijden van de slachtoffers zijn factoren die een belangrijke rol spelen, maar ook indringende beelden van een ramp kunnen grote indruk maken; de aandacht van de media voor een ramp is zeker een factor van betekenis. Het economische klimaat speelt ook mee: is er een economische crisis, of zit er voldoende geld in de schatkist? Ten slotte kunnen oproepen vanuit de bevolking om een fonds op te richten de druk op de politiek opvoeren.

Het politieke klimaat lijkt op dit moment weinig ruimte te bieden voor de oprichting van schadefondsen voor rampslachtoffers. In een eerder kabinet is het uitgangspunt geformuleerd dat de overheid zich terughoudend moet opstellen bij het oprichten van ad hoc-schadefondsen.[5] Anno 2016 laat de overheid zich het beste omschrijven als "terugtredend"; zij trekt zich terug uit zorg, onderwijs en welzijn en stoot allerlei taken af.[6]

Een recent voorbeeld van een ramp waarbij de druk op de politiek is opgevoerd door de Nationale ombudsman en de slachtoffers, maar de overheid zich niet heeft laten overhalen een fonds op te richten, is de uitbraak van Q-koorts onder mensen verspreid door zieke geiten en schapen. Vanaf 2007 zijn duizenden mensen besmet geraakt en enkele tientallen van hen zijn overleden. Sommigen van hen eisen schadevergoeding van de schapen- en geitenboeren waar deze ziekte uitbrak.[7] Daarbij rijst een causaliteitsprobleem: welke geit van welke boer heeft veroorzaakt dat een specifieke patiënt besmet is geraakt met de Q-koorts?

---

3 Zo duurden de civiele procedures na de legionella-uitbraak in Bovenkarspel, de vuurwerkramp in Enschede en de dijkdoorbraak in Wilnis ten minste tien jaar.

4 Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van 21 februari 2011, nr. 186066, houdende de vaststelling van een regeling op grond waarvan een tegemoetkoming kan worden uitgekeerd aan telers van vollegrondsgroente Moerdijk, *Stcrt.* 20122, 3281.

5 *Kamerstukken II*, 2005/06, 29 668, nr. 11 (Kabinetsstandpunt over het eindrapport "Solidariteit met beleid").

6 Zie bijvoorbeeld Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling 2014.

7 Zie hierover ook Haazen 2011, p. 394-407.

De Nationale ombudsman concludeert in een rapport dat de overheid onvoldoende aandacht heeft gehad voor voorlichting over het besmettingsgevaar en dat gezondheidsklachten niet of te laat zijn erkend. Hij beveelt de overheid aan excuses aan te bieden en financiële tegemoetkomingen toegesneden op het individuele slachtoffer te verstrekken.[8] De regering heeft dit geweigerd, maar heeft wel een bedrag van 10 miljoen euro vrijgemaakt vanwege de uitzonderlijke en indringende gevolgen van de epidemie.[9] Met dit bedrag moet een stichting chronische patiënten met Q-koorts ondersteunen met informatie en advies. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling met het beschikbare bedrag individuele vergoedingen aan patiënten of nabestaanden te betalen.[10]

In een nadere toelichting op dit kabinetsstandpunt onderstreept de minister van Volksgezondheid dat van aansprakelijkheid van de overheid geen sprake is, zodat geen juridische verplichting tot betalen bestaat.[11] Daarnaast wordt gewezen op het sociale vangnet dat in Nederland bestaat als het gaat om schade als gevolg van ziekte of arbeidsongeschiktheid en medische kosten. Tot het maken van een uitzondering voor deze slachtoffers van Q-koorts door oprichting van een schadefonds ziet het kabinet geen aanleiding.[12]

Wellicht is het niet altijd nodig om schadefondsen op te richten. Zo ontbreekt het volgens Bloembergen aan een grondslag voor het door de overheid vergoeden van schade aan slachtoffers van individuele rampen en calamiteiten op kleinere schaal.[13] Die slachtoffers zouden dan bevoordeeld worden ten opzichte van andere slachtoffers in het aansprakelijkheidsrecht. Wel ziet hij ruimte voor schadefondsen bij nationale rampen waardoor het sociaal economisch leven in bepaalde delen van het land ontwricht raakt, zoals regelingen betreffende oorlogsschade en de watersnoodschade van 1953. Maar rampen veroorzaakt door derden zullen zich blijven voordoen en zullen de politieke besluitvorming op de proef blijven stellen. Het lijkt voor de grote aantallen slachtoffers van gelijksoortige gevallen verkieslijk een structurele, wettelijke oplossing te bedenken. Vanuit het perspectief van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid ligt de oprichting van een structureel rampenfonds voor door derden veroorzaakte rampschade dat gelijke gevallen gelijk behandelt en ongelijke rampgevallen ongelijk voor de hand.

Voor slachtoffers van natuurrampen met zaakschade bestaat een dergelijke regeling al: de Wet tegemoetkoming schade bij rampen (WTS). Er lijken geen goede argumenten te zijn om voor natuurrampen aan slachtoffers een tegemoetkoming uit te keren, terwijl bij man made-rampen het slachtoffer geen tegemoetkoming ontvangt. De scheidslijn tussen natuurrampen en man made-

8 Nationale ombudsman 2012, p. 21.
9 *Kamerstukken II*, 2011/2012, 28 286, nr. 569 (Kabinetsreactie op rapport Nationale ombudsman over Q-koorts).
10 Ibid.
11 *Kamerstukken II*, 2011/2012, 28 286, nr. 610 (Brief van de minister).
12 *Kamerstukken II*, 2011/2012, 28 286, nr. 610 (Brief van de minister), p. 3.
13 Bloembergen 1992, p. 167-178, in het bijzonder p. 171-172.

rampen is ook niet gemakkelijk te trekken. Door de moderne technologie zijn natuurrampen tegenwoordig voorspelbaar geworden, waardoor menselijk handelen van bijvoorbeeld de overheid geboden kan zijn om de gevolgen van een dreigende natuurramp te verzachten. Denk aan evacuaties van bewoners of aan voorzorgsmaatregelen aan woningen. In Italië werden seismologen aansprakelijk gehouden omdat zij nagelaten hadden te waarschuwen tegen het gevaar van een zware aardbeving in de Abruzzen in 2009.[14]

Ook op andere terreinen lijken steeds meer schadefondsen te worden opgericht. Gedupeerden van gewelds- en zedenmisdrijven krijgen een voorschot uit een door de overheid gefinancierd schadefonds als de dader de opgelegde schadevergoedingsmaatregel niet binnen een termijn van acht maanden betaalt.[15] Zo wordt voorkomen dat het slachtoffer gedurende langere tijd door periodieke afbetalingen geconfronteerd wordt met het misdrijf dat hem is overkomen. Dit fonds biedt bovendien een oplossing voor de insolventie van de dader; de overheid neemt dit risico voor zijn rekening.[16] De slachtoffers in Haren van het uit de hand gelopen Project X-feest krijgen hun schade vergoed uit een door de overheid opgericht fonds dat door de daders wordt gefinancierd.[17]

Daar komt bij: dit vakgebied is in beweging. Uitbreiding van de WTS met personenschade is te verwachten. Eind 2013 verscheen een SEO-rapport, geschreven in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum (WODC) over de wijze waarop een uitbreiding naar personenschade zou kunnen geschieden.[18] Een opvolgende studie die in opdracht van het WODC werd verricht presenteerde verschillende modellen voor een dergelijke regeling: *Een regeling voor personenschade door rampen*.[19]

Al met al vormt dit bovenstaande voldoende aanleiding om de door de overheid gefinancierde rampenfondsen tot het voorwerp van onderzoek van dit proefschrift te maken. Enkele kwesties dringen zich op, wanneer we nadenken over de oprichting van schadefondsen. Indien het aansprakelijkheidsrecht niet leidt tot een schadevergoeding voor een slachtoffer van een ramp, of slechts gedeeltelijk en dan pas na lange tijd, springt een schadefonds in. Maar lossen de schadefondsen de problemen van het aansprakelijkheidsrecht wel op die ervoor zorgden dat slachtoffers (lange tijd) met lege handen stonden?

---

14 'Vier jaar cel geëist tegen seismologen ramp l'Aquila', http://www.elsevier.nl/Buitenland/nieuws/2012/9/Vier-jaar-cel-geeist-tegen-seismologen-ramp-lAquila-ELSEVIER350454W/ (laatst geraadpleegd 9 oktober 2015).

15 Vijf jaar na inwerkingtreding wordt de voorschotregeling uitgebreid tot alle slachtoffers van misdrijven, met een maximum van €5.000 per misdrijf. Zie het Uitvoeringsbesluit voorschot schadevergoedingsmaatregel, *Stb.* 2010, 311 en de bijbehorende toelichting.

16 Uitvoeringsbesluit voorschot schadevergoedingsmaatregel, *Stb.* 2010, 311 en de bijbehorende toelichting, p. 3.

17 Zie hierover Van de Bunt 2013, p. 1030-1035.

18 Bisschop 2013.

19 Engelhard & Rijnhout 2015, p. 193-214.

Als dat niet zo is, hebben de slachtoffers weinig aan de oprichting van een schadefonds.[20] Een door de overheid gevuld fonds zal het probleem van de solvabiliteit waarschijnlijk oplossen – de overheid heeft immers voldoende middelen. Voor de andere problemen staat dat allerminst vast. Bewijs- en causaliteitsproblemen zullen ook in een fonds kunnen optreden. Ook is onzeker of de procedure van een schadefonds werkelijk vlotter is dan de civiele procedure.

Bij invoering van een rampenfonds in plaats van of in aanvulling op het aansprakelijkheidsrecht zou er iets verloren kunnen gaan. In het aansprakelijkheidsrecht zijn belangrijke waarden vervat. Deze waarden worden traditioneel de functies van het aansprakelijkheidsrecht genoemd. Als belangrijkste functies heeft het aansprakelijkheidsrecht: herstel van de status quo en handhaving van rechten. De functies vallen uiteen in deelfuncties. Slachtoffers zoeken na een ramp compensatie van hun geleden schade, maar ook willen zij genoegdoening van de dader. Het aansprakelijkheidsrecht kan daarnaast erkenning van het slachtofferschap bieden. De procedure van het aansprakelijkheidsrecht neemt een belangrijke plaats in bij het vinden van procedurele rechtvaardigheid, dat wil zeggen dat het slachtoffer de uitkomst als rechtvaardig beschouwt. Verder is preventie voor slachtoffers van belang: dat in toekomstige gevallen niet weer eenzelfde onrechtmatige daad wordt begaan. Wanneer het aansprakelijkheidsrecht voor rampschade geen of slechts een gedeeltelijke vergoeding van schade oplevert, zullen de functies van het aansprakelijkheidsrecht niet of niet geheel verwezenlijkt worden. Denkbaar is dat de schadefondsen bij rampen de rol van het aansprakelijkheidsrecht geheel of gedeeltelijk overnemen.[21]

Wanneer het aansprakelijkheidsrecht niet functioneert bij rampschade door insolventie en de lange duur van de procedure, zou de oprichting van schadefondsen mogelijk een plicht kunnen zijn voor de overheid. De overheid is bij rampen veelal betrokken in haar rol als nachtwaker. Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens biedt waarborgen aan de slachtoffers wier recht op leven wordt geschonden (art. 2 EVRM). Voor hen moet het nationaal recht een remedie bieden, niet alleen in theorie, maar ook in de praktijk. Slachtoffers van een ramp kunnen de staat mogelijkerwijs aansprakelijk stellen voor het ontbreken van een remedie – het haperende aansprakelijkheidsrecht. De staat zou zijn aansprakelijkheid op grond van dit verdrag wellicht kunnen ontlopen door een fonds op te richten, zodat op die wijze een remedie wordt geboden.

---

20 Die vraag is dus ook relevant als het schadefonds niet als doelstelling heeft de problemen van het aansprakelijkheidsrecht op te lossen. Als de problemen blijven bestaan, blijven de slachtoffers alsnog (lange tijd) met lege handen staan. Het welslagen van het fonds hangt ervan af.

21 Ook hier geldt dat het schadefonds niet hoeft te beogen de functies van het aansprakelijkheidsrecht over te nemen. Het zou desalniettemin toch een of meer functies kunnen vervullen. Het waarderen van de bestaande fondsen aan de hand van deze functies zal bovendien inzicht kunnen brengen in de rol die nog op te richten schadefondsen kunnen vervullen.

Het slachtoffer heeft bovendien recht op een eerlijk proces binnen een redelijke termijn (art. 6 EVRM) en ook dit artikel wordt potentieel geschonden in rampschadegevallen. Met de oprichting van een schadefonds zou de overheid de lange duur van de procedure mogelijk kunnen ondervangen en zo schadeplichtigheid kunnen ontlopen.

1.2 Stand van zaken en relevantie

In Nederland is eerder onderzoek verricht waarin schadefondsen een hoofd- of een bijrol vervulden. Genoemd zijn al de publicaties over de uitbreiding van de WTS met personenschade in opdracht van het WODC en de NJV-preadviezen. Andere belangrijke publicaties die ik niet onvermeld wil laten zijn de volgende.

Hartlief schreef over schadefondsen en de rol van de overheid.[22] Hartlief en Faure hebben schadefondsen beschouwd in het licht van nieuwe risico's en vragen van aansprakelijkheid en verzekering.[23] Bruggeman schreef een rechtsvergelijkende, rechtseconomische dissertatie over de vergoeding van schade aan slachtoffers van rampen.[24] Ammerlaan onderzocht de afwikkeling van rampen vanuit het belangenperspectief van het slachtoffer.[25] Mulder bekeek de ervaringen van slachtoffers met het Schadefonds geweldsmisdrijven.[26] Den Ouden, Tjepkema en Zijlstra bepleitten de invoering van een wettelijke regeling voor alle onverplichte tegemoetkomingen, waaronder schadefondsen.[27] Keppel schreef over de rechtsstatelijkheid van onverplichte tegemoetkomingen.[28] Wat ontbreekt is onderzoek naar bestaande rampenfondsen vanuit het perspectief van het tekortschietend aansprakelijkheidsrecht.

Te voorzien valt dat het onderzoek zowel theoretische als praktische relevantie heeft. Een onderzoek naar door de overheid gefinancierde rampenfondsen heeft theoretisch belang, omdat een beschrijving van de werking van schadefondsen leidt tot een beter begrip van het fenomeen schadefonds. Daarmee wordt bovendien inzicht verkregen in de vraag welke rol fondsen (kunnen) vervullen: lossen zij problemen uit het aansprakelijkheidsrecht op, verwezenlijken zij de functies van het aansprakelijkheidsrecht en zorgen zij ervoor dat de staat aan zijn mogelijke aansprakelijkheid op grond van het EVRM ontkomt?

Ook voor de praktijk is de bestudering van rampenfondsen nuttig. Uit het onderzoek naar fondsen uit het verleden zal kunnen worden gedestilleerd

22 Hartlief 2002, p. 61-103.
23 Hartlief & Faure 2002.
24 Bruggeman 2010.
25 Ammerlaan 2009.
26 Mulder 2013.
27 Den Ouden, Tjepkema & Zijlstra 2015, p. 100-110.
28 Keppel 2015.

op welke wijze fondsen in de toekomst moeten worden ingericht om hun doelstelling te bereiken. De studie zal, met andere woorden, beleidsaanbevelingen opleveren voor door de overheid gefinancierde fondsen. Mogelijk zijn deze ook toe te passen op privaat gefinancierde fondsen of andere vormen van collectieve afwikkeling van massaschade. Hiernaast zal het onderzoek een aanzet geven tot een wetsvoorstel dat de oprichting van een structureel rampenfonds behelst.

1.3 VRAAGSTELLING

In dit onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

Welke rol kunnen door de overheid gefinancierde rampenfondsen in Nederland hebben bij de afwikkeling van rampschade in het aansprakelijkheidsrecht?

De kern van het onderzoek vormt de bestudering van een zestal bestaande rampenfondsen. Deze worden beoordeeld aan de hand van een toetsingskader dat is ontwikkeld op grond van:
1. een inventarisatie van de problemen die ontstaan bij de afwikkeling van rampschade in het aansprakelijkheidsrecht;
2. de vraagpunten die het aansprakelijkheidsrecht oplevert voor het stroomlijnen van het fonds;
3. de functies van het aansprakelijkheidsrecht; en
4. de mogelijke plicht van de overheid tot oprichting van een fonds.

De deelvragen van het onderzoek zijn dan of die rampenfondsen:
1. de problemen van het aansprakelijkheidsrecht oplossen;
2. de functies van het aansprakelijkheidsrecht overnemen;
3. de eigen doelstelling vervullen; en
4. aan een mogelijke plicht tot oprichting voldoen.

Andere deelvragen die opgeworpen worden, zijn:
5. of uit de rampenfondsen uit het verleden lessen kunnen worden getrokken; en
6. welke de rol van het rampenfonds in de toekomst zou kunnen zijn.

1.4 BESCHRIJVING VAN DE OPZET EN METHODE VAN ONDERZOEK

De onderzoeksvraag en de deelvragen die daaruit voortvloeien voeren tot de volgende onderzoeksopzet, onderverdeeld in hoofdstukken. De aanleiding voor de oprichting van schadefondsen waren de haperingen in het aansprakelijkheidsrecht. Een belangrijke vraag is of het schadefonds in staat is om deze

problemen op te lossen. Daartoe moet eerst worden geïdentificeerd welke problemen ontstaan bij de afwikkeling van rampschade in het aansprakelijkheidsrecht (hoofdstuk 2). En passant levert het aansprakelijkheidsrecht ook een perspectief op van waaruit we de schadefondsen kunnen bezien als het gaat om de reikwijdte van een schadefonds: wie zijn gerechtigd tot een uitkering, welke voorwaarden moeten er gelden en welke schade zou moeten worden vergoed?
Behalve het oplossen van problemen zijn er wellicht nog andere aandachtspunten bij de inrichting van een schadefonds, nu met betrekking tot het stroomlijnen van een fonds. Onze inspiratie halen we uit het aansprakelijkheidsrecht. Wat gebeurt er bijvoorbeeld in het aansprakelijkheidsrecht als een vergoeding samenvalt met een vergoeding uit een andere bron (hoofdstuk 3)?

Ook zal het schadefonds vanuit een theoretisch perspectief worden bekeken. Een rampenfonds wordt opgericht als het aansprakelijkheidsrecht haperingen vertoont. Het aansprakelijkheidsrecht heeft bepaalde functies. Als het aansprakelijkheidsrecht bij rampen helemaal niet of slechts gedeeltelijk een vergoeding biedt, worden deze functies dan door de schadefondsen vervuld? Het schadefonds wordt later in het onderzoek in dit opzicht vergeleken met het aansprakelijkheidsrecht. Eerst moeten we daarom onderzoeken welke functies het aansprakelijkheidsrecht heeft (hoofdstuk 4).

Dan is van belang of de oprichting van het schadefonds bij rampen een vrijblijvende aangelegenheid is, ingegeven door overwegingen van generositeit en solidariteit, of dat daarvoor een mogelijke plicht bestaat, ingegeven door het recht. Aanknopingspunten voor een dergelijke plicht zouden kunnen worden gezocht in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de algemene rechtsbeginselen. De uitkomst van de zoektocht kan mede richting geven aan de toekomstige rol van het schadefonds in het aansprakelijkheidsrecht (hoofdstuk 5). Uit deze vier hoofdstukken vloeit het toetsingskader voor de fondsen voort. In elk van de vier hoofdstukken zullen vragen worden geformuleerd die gebruikt worden bij het vervolgonderzoek naar de bestaande rampenfondsen en in de analyse die daarop volgt.

Vier rampcasus in Nederland die hebben geleid tot de oprichting van een of meer schadefondsen door de overheid zullen worden beschreven en onderzocht aan de hand van het toetsingskader (hoofdstukken 6, 7, 8 en 9). Bezien zal worden of elk fonds de ondervonden problemen uit het aansprakelijkheidsrecht oplost, of de functies van het aansprakelijkheidsrecht in het fonds tot hun recht komen, of het fonds aan de eigen doelstelling voldoet en of met de oprichting aan een mogelijke plicht wordt voldaan. De beoordeling van de functies vindt mede plaats in een schema waarbij een score van -- tot ++ mogelijk is. Deze waardering is uitdrukkelijk het resultaat van mijn eigen subjectieve beoordeling en is niet gebaseerd op empirisch onderzoek.

Daarna volgt een analyse van de uitkomsten uit de hoofdstukken over de schadefondsen. Dit hoofdstuk geeft weer wat we kunnen leren van de schadefondsen die tot nu toe zijn opgericht. Als er weer een schadefonds naar aanlei-

ding van een ramp wordt opgericht, hoe zouden we dit dan het beste kunnen inrichten? Gelet zal worden op de reikwijdte van het fonds en het stroomlijnen van het fonds. Ook zullen aanbevelingen worden gedaan voor fondsen met betrekking tot het oplossen van problemen bij de afwikkeling van rampschade in het aansprakelijkheidsrecht. Daarnaast zal een analyse van de functies van fondsen worden gemaakt. Voorts zal duidelijk worden op welke wijze een fonds gestalte moet krijgen om aan de plicht van de overheid tot oprichting te voldoen (hoofdstuk 10).

In een volgend hoofdstuk zullen de contouren worden geschetst voor de behandeling van schade bij toekomstige rampen door een nog op te richten structureel schadefonds. Omdat de fondsen onderzocht zijn, zal duidelijk zijn waar een schadefonds toe in staat is. Rekening wordt gehouden met de eisen van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, de algemene rechtsbeginselen en de aanbevelingen voor de inrichting van fondsen. Gepoogd zal worden de functies van het aansprakelijkheidsrecht zoveel mogelijk te behouden in het schadefonds voor de toekomst (hoofdstuk 11).

Dan volgen de conclusies met de beantwoording van de probleemstelling: Welke rol kunnen door de overheid gefinancierde schadefondsen in Nederland hebben bij de afwikkeling van rampschade in het aansprakelijkheidsrecht (hoofdstuk 12)?

Bij de verantwoording van het onderzoek mag een nadere aanduiding van de gevolgde methode niet ontbreken. Dit onderzoek is juridisch van aard. De methode van onderzoek bestaat dan ook uit de hantering van traditionele juridische gereedschappen:[29] in dit onderzoek wordt vooral gebruikt gemaakt van het rechtssysteem, de rechtsbeginselen, wetsgeschiedenis, rechtspraak, literatuur en interne rechtsvergelijking. Geen enkele van deze hulpmiddelen heeft een absoluut gezag als het gaat om de vinding van het recht. Een gezaghebbende overkoepelende visie waarbinnen deze gereedschappen gebruikt kunnen worden is helaas niet voorhanden.[30] Daarom zal ik proberen in mijn betoog melding te maken van het gebruik van deze middelen, wanneer dit niet op voorhand duidelijk is. Verder zullen in voetnoten verwijzingen staan naar bijvoorbeeld wetsartikelen, rechtspraak of literatuur, waaruit de gehanteerde methode blijkt, zoals in juridisch onderzoek gebruikelijk is.

1.5 AFBAKENING

De onderzoeksopzet vraagt om een nadere afbakening. Het onderzoek richt zich op fondsen die door de overheid zijn opgericht en die een vergoeding bieden voor door derden veroorzaakte rampen met ernstige personen- en/of zaakschade tot gevolg. Mogelijk is de overheid betrokken bij de ramp in haar

29 Vranken 1995/117.
30 Vranken 1995/117.

rol als nachtwaker. Een beperking is gevonden in door personen geleden schade, aan hun lijf en leden, hun huis en haard. Deze vormen van schade worden in het schadevergoedingsrecht tot de meest ernstige gevallen van schade gerekend en komen als eerste voor toerekening in aanmerking, vóór zuivere vermogensschade.[31] In de bekende piramide van Maslow is dit het niveau van veiligheid: het leven wordt bedreigd, het lichaam aangetast, het huis zwaar beschadigd, de haard weggevaagd.[32]

Met deze afbakening van het onderzoek vallen schadefondsen af wanneer deze zuiver zijn opgericht om de aansprakelijkheid van de staat zelf af te wikkelen, zoals de vergoedingsregeling voor de weduwen van slachtoffers van Nederlands geweld in Indonesië.[33] Deze schade is immers niet door derden veroorzaakt, maar door de staat zelf. Ook de schadefondsen opgericht na een natuurramp vallen af, omdat er geen relatie met het aansprakelijkheidsrecht bestaat. Daarnaast vallen schadefondsen voor de vergoeding van bijvoorbeeld oogstschade buiten het onderzoek, omdat het geen schade betreft die geleden is door een persoon, maar door een onderneming.[34]

Om een voldoende groot onderzoeksgebied te creëren, maar tegelijkertijd het onderzoek af te bakenen is de keuze gevallen op een viertal rampen. Deze vier rampen die hebben geleid tot de oprichting van fondsen zijn het object van studie: de explosie van de vuurwerkfabriek in Enschede, de legionellauitbraak in Bovenkarspel, de dijkdoorbraak in Wilnis en de slachtoffers met asbestziekten opgelopen tijdens het werk.[35] Deze rampenfondsen zijn gekozen omdat zij verschillend van aard zijn en alle een relatie tot het aansprakelijkheidsrecht hebben. Zij bieden een volledige of gedeeltelijke tegemoetkoming in de schade, vergoeden op incidentele of juist op structurele basis aan slachtoffers en bevatten gedetailleerde of summier uitgewerkte voorwaarden. Omdat dit een onderzoek naar de afwikkeling van rampschade in het Nederlands

31 Dit is in overeenstemming met de leer van de toerekening van schade, zoals deze is neergelegd in art. 6:98 BW. De aard van de schade is een omstandigheid die een rol speelt bij de toerekeningsvraag. Onderscheid wordt wel gemaakt tussen personenschade, zaakschade en zuivere vermogensschade. Volgens de zogenaamde deelregels van Brunner moet personenschade eerder worden toegerekend dan zaakschade, en zaakschade eerder dan zuivere vermogensschade. Zie hierover: Asser/Hartkamp & Sieburgh 6-II 2013/ 66.

32 Zoals door Maslow voorgesteld in zijn artikel: Maslow 1943, p. 370-396.

33 Vgl. Van de Bunt 2014, p. 3048-3055.

34 Hoofdstuk 11, dat beleidsaanbevelingen bevat voor de oprichting van schadefondsen, kan ook relevant zijn voor de schadefondsen die buiten het onderzoek vallen. Vanwege de afbakening van mijn onderzoek besteed ik daar verder geen aandacht aan.

35 Het Wilnisfonds is opgericht naar aanleiding van een dijkdoorbraak die uiteindelijk niet veroorzaakt bleek door nalatigheid van het Hoogheemraadschap. In hoofdstuk 8 wordt de relatie met het aansprakelijkheidsrecht uitgebreid uiteengezet. Het fonds is opgericht in het kader van de WTS. Het fonds is uniek en interessant van opzet, omdat het voortkomt uit een structureel fonds dat in een kaderwet is opgenomen. De vorm en opzet van het fonds kunnen daarom exemplarisch zijn voor fondsen uit het verleden en wellicht ook ideeën voortbrengen voor de rol van het schadefonds bij rampen in de toekomst.

aansprakelijkheidsrecht betreft, worden alleen Nederlandse schadefondsen in het onderzoek meegenomen.

Het onderzoek richt zich op fondsen die gesticht zijn na een ramp. Maar wat maakt iets tot een ramp? Volgens artikel 1 van de Wet veiligheidsregio's is de term 'ramp' opgebouwd uit de volgende elementen:

1. een zwaar ongeval of een andere gebeurtenis;
2. waarbij het leven en de gezondheid van veel personen of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd en;[36]
3. waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisatie van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken.

Deze definitie is behulpzaam. Desondanks kan het zijn dat een ramp buiten deze formele definitie valt, maar toch als ramp aanvoelt. Dit is bijvoorbeeld het geval als het gaat om een zwaar ongeval of een andere gebeurtenis met een groot aantal getroffenen, terwijl geen gecoördineerde inzet van diensten nodig is geweest. Dit was na de legionellaramp het geval. Of wanneer meerdere gebeurtenissen vlak na elkaar tot een groot aantal getroffenen hebben geleid, zoals bij de legionella-besmetting in Bovenkarspel. Ook als de rampschade niet precies onder de definitie van ramp uit de Wet veiligheidsregio's valt, is deze voorwerp van het onderzoek in dit proefschrift.
Een verfijning van het begrip rampschade kan een beter inzicht geven in de problemen die kunnen rijzen voor het slachtoffer bij de afwikkeling in het aansprakelijkheidsrecht.[37] Bij een ramp zijn veel personen of hun bezittingen betrokken. Rampschade heeft daarom karakteristieken die vergelijkbaar zijn met massaschade.[38] Een onderscheid wordt gemaakt naar gelang het type oorzaak van de massaschade: zo zijn er *mass disaster* en *mass exposure accidents*.[39] Voor rampschade kan eenzelfde onderscheid worden gemaakt.

Het eerste type oorzaak is die waarbij een plotselinge gebeurtenis die te wijten is aan een of meer veroorzakers schade berokkent aan een groot aantal slachtoffers: een *mass disaster accident*.[40] In dichtbevolkte gebieden of drukbezochte locaties kan zich een ramp voordoen wanneer een naburige fabriek ontploft, een trein gevaarlijke vloeistof lekt of er een gasexplosie plaatsvindt.

---

36 Als belang staat in het artikel ook het milieu genoemd, dit heb ik weggelaten vanwege de afbakening van mijn onderzoek.

37 Meer daarover in Hoofdstuk 2.

38 Zie Hustinx & Stolker 1997, p. 58-66; Tzankova 2007, p. 1-7; 1996; Bauw 1995, p. 620-630.

39 Zo Bolt & Spier 1996, p. 341-342; Bauw & Frenk 2002, p. 79. Tzankova laat ook een derde type, strooischade, onder de massaschadegevallen vallen, zij bedoelt daarmee: 'schade aan vele benadeelden die qua omvang voor elk daarvan afzonderlijk zo minimaal is dat het voor hen afzonderlijk niet de moeite en kosten rechtvaardigt om deze in rechte af te dwingen', Tzankova 2003, p. 175; Tzankova 2005. Aangezien strooischade niet onder mijn definitie van rampschade valt, laat ik dit type schade hier rusten.

40 Tzankova noemt dit 'gefixeerde' schade: Tzankova 2005, p. 174.

Omdat dit type oorzaak begrensd is in ruimte en tijd, is na de plotselinge schadeveroorzakende gebeurtenis relatief gemakkelijk te achterhalen wie de dader is en wie tot de slachtoffers behoren.[41]

Het tweede type oorzaak is die waarbij vele gelijksoortige gebeurtenissen veroorzaakt door een of meer veroorzakers aanleiding geven tot een groot aantal slachtoffers: *mass exposure accident*. Vooral als pas na verloop van tijd schade ontstaat, door vele gelijksoortige gebeurtenissen, zullen daarmee samenhangende problemen ontstaan: de zogenaamde sluipende schade.[42] Dergelijke schade kan bijvoorbeeld optreden als gevolg van blootstelling aan bepaalde stoffen, straling of inname van medicijnen. De problematiek van de sluipende schade *mass exposure* is voornamelijk verbonden met het verstrijken van de tijd tussen de schadeveroorzakende gebeurtenis en het bekend worden met de schade.[43]

Tot slot, in het navolgende zullen de term rampenfonds, schadefonds en fonds elkaar afwisselen zonder dat daarmee een terminologisch onderscheid wordt beoogd.

1.6 LEESWIJZER

De hoofdstukken zijn zelfstandig leesbaar. Hoofdstuk 6 bespreekt de legionellauitbraak, hoofdstuk 7 de vuurwerkramp, hoofdstuk 8 verhaalt over de dijkdoorbraak in Wilnis en hoofdstuk 9 over de asbestslachtoffers. Wanneer de lezer interesse heeft in de inrichting van een schadefonds, biedt het eerste deel van hoofdstuk 10 uitkomst. Voor een visie op de toekomst in de vorm van een structureel rampenfonds wordt verwezen naar hoofdstuk 11. Maar eerst zal ik de problemen van het aansprakelijkheidsrecht bij de afwikkeling van rampschade behandelen in hoofdstuk 2.

41 Evenzo Bauw & Frenk 2002, p. 79. Tzankova beschouwt de tijd-component als typerend: Tzankova 2003, p. 174.
42 Zie hierover ook: Spier 1990.
43 Bauw & Frenk 2002, p. 79.

DEEL II

Toetsingskader

2 Problemen bij de afwikkeling van rampschade

2.1 INLEIDING

De oprichting van schadefondsen komt in beeld wanneer de afwikkeling van rampschade via het aansprakelijkheidsrecht hapert. Die haperingen bestaan eruit dat slachtoffers van rampschade pas na lange tijd uitsluitsel krijgen over de aansprakelijkheidsvraag en dat zij hun schade niet of slechts gedeeltelijk vergoed krijgen. In dit hoofdstuk zullen de oorzaken van die haperingen voor het voetlicht worden gebracht: knelpunten in en rondom het aansprakelijkheidsrecht.

En passant voert het in kaart brengen van de knelpunten ons dichter bij eventuele oplossingen in het aansprakelijkheidsrecht zelf. Deze zullen ook besproken worden in dit hoofdstuk. Ik laat in het midden of met deze oplossingen kan worden volstaan, omdat het onderzoek zich bij uitstek richt op de rol van schadefondsen bij de afwikkeling van rampschade in het aansprakelijkheidsrecht. Ondanks de oplossingen die in het aansprakelijkheidsrecht reeds bestaan is er ten slotte na verschillende rampen aanleiding gevonden om schadefondsen op te richten.

Ik zal aanvangen met een bespreking van de algemene problemen bij de afwikkeling van rampschade in en rondom het aansprakelijkheidsrecht; deze problemen gelden zowel voor mass disaster accidents als voor mass exposure accidents. Besproken worden de bewijsproblemen in het aansprakelijkheidsrecht (§ 2.2.1), met name van het causaal verband. Ook de lengte van de procedure krijgt aandacht (§ 2.2.2), en (mede als gevolg daarvan) insolventie van de aansprakelijke persoon (§ 2.2.3). Als de dader onvoldoende solvent is, kan een evenredige verdeling aan de slachtoffers uitkomst bieden, zowel uit de eigen middelen als uit de aansprakelijkheidsverzekering van de dader (§ 2.2.4). Dan is de mogelijke oplossing van insolventie in de vorm van aansprakelijkheid van de overheid als nachtwaker aan de beurt (§ 2.2.5). Een ander probleem voor het slachtoffer van rampschade is de onvindbaarheid van de dader (§ 2.2.6).

Vervolgens zullen specifieke problemen bij sluipende schade door een mass exposure accident de revue passeren. Het gaat om verjaring (§ 2.3.1) en insolventie in verband met gebrek aan verzekeringsdekking en overgang van onderneming (§ 2.3.2). Bij de toelichting op de problemen zal telkens een vraagpunt voor het toetsingskader worden geformuleerd. In een afsluitende paragraaf (§ 2.4) zal ik een overzicht geven van de aangetroffen problemen

en vragen – en daarmee zal een deel van het toetsingskader voor de analyse van bestaande schadefondsen gegeven zijn.[1] Uiteindelijk is een belangrijke vraag van dit onderzoek: lossen de schadefondsen de problemen van het aansprakelijkheidsrecht op?[2]

2.2 Algemene problemen bij de afwikkeling van rampschade

2.2.1 Bewijsproblemen in het aansprakelijkheidsrecht

2.2.1.1 Bewijs

Overeenkomstig de hoofdregel voor de verdeling van de bewijslast van art. 150 Rv, moet het slachtoffer dat zich beroept op de rechtsgevolgen van de aansprakelijkheid van een ander de bewijslast dragen van verschillende elementen van aansprakelijkheid.[3] Voor de algemene onrechtmatige daad zijn dat de elementen onrechtmatigheid, schade, causaal verband en toerekening, voor de kwalitatieve aansprakelijkheden gelden vergelijkbare eisen. Deze elementen voor aansprakelijkheid moeten niet alleen aanwezig zijn, ze moeten ook bewezen worden.[4] Dat kan lastig zijn; zo moet de toedracht van een ramp helder zijn voordat sprake kan zijn van onrechtmatigheid[5] en van causaal verband[6] tussen de schade en de onrechtmatige daad. Voor de slachtoffers van sluipende schade zal het door het tijdsverloop bovendien lastig zijn bewijs te verzamelen dat hun vordering kan ondersteunen. De benodigde paperassen zullen na verloop van tijd vaak niet meer voorhanden zijn. Denk bijvoorbeeld aan loonstrookjes of een arbeidsovereenkomst als het gaat om een beroepsziekte[7] en aan de verpakkingen van een geneesmiddel of een medisch dossier van jaren geleden als het gaat om de bijwerkingen van medicijngebruik.

Bewijsproblemen kunnen zich voordoen voor een individueel slachtoffer van een onrechtmatige daad, maar ook voor de slachtoffers van rampschade. Dat geldt ook voor het bewijs van het causaal verband. In de volgende drie paragrafen bespreek ik de problemen en oplossingen met betrekking tot dat bewijs.

---

1 Andere vragen voor het toetsingskader vloeien voort uit hoofdstukken 3 t/m 5. De vragen zijn veelal open van karakter. Als dat niet zo is, zal ik dat aangeven. In hoofdstuk 10 zal een analyse volgen van de antwoorden op de vragen.

2 Deze vraag zal per fonds worden beantwoord in hoofdstuk 6 t/m 9, en meer in het algemeen in hoofdstuk 10.

3 Zie over bewijslast onder meer: Asser procesrecht/Asser 2013; Giesen 2001.

4 Het element relativiteit is een disculpatiegrond – de dader draagt de bewijslast voor het ontbreken ervan. Vgl. Giesen 2001, p. 111.

5 In geval van de vuurwerkramp is uitgebreid onderzoek gedaan, maar is de precieze toedracht nooit vast komen te staan.

6 Zo bijvoorbeeld bij de asbestslachtoffers, de legionella-uitbraak en de vuurwerkramp.

7 In het geval van asbestslachtoffers.

2.2.1.2 Meervoudige en alternatieve causaliteit

Het kan zijn dat er meer dan één (potentiële) oorzaak aan de schade ten grondslag ligt. Dit leidt tot complexe situaties, de zogenaamde meervoudige en alternatieve causaliteit.[8] Dergelijke complexe situaties kunnen zich ook rondom een ramp vertonen. Ik begin met een drietal voorbeelden van meervoudige causaliteit. Ten eerste kunnen twee oorzaken samenwerken en de schade veroorzaken. Een voorbeeld hiervan is een slachtoffer dat door een ramp gewond is geraakt en bij de behandeling in het ziekenhuis als gevolg van een fout komt te overlijden. Op de tweede plaats kunnen twee afzonderlijke daders de gehele schade veroorzaakt hebben. Een voorbeeld is het uitstoten van giftige stoffen door twee fabrieken, waarbij de verschillende concentraties giftige stof elk voldoende zijn om letsel te veroorzaken. Ten slotte is er het geval van hypothetische causaliteit: de schade is veroorzaakt door een bepaalde gebeurtenis, terwijl vaststaat dat wanneer de gebeurtenis wordt weggedacht, dezelfde schade zou zijn ontstaan als gevolg van een eerdere gebeurtenis. Denk aan een huis dat door brandstichting in vlammen opgaat, waarna een dag later alle woningen in de wijde omtrek in vlammen opgaan door een gasexplosie veroorzaakt door een medewerker van een naburige fabriek.

Een ander geval van meervoudige causaliteit is in de wet geregeld: alternatieve causaliteit (art. 6:99 BW). Twee of meer gebeurtenissen kunnen de schade veroorzaken, terwijl niet duidelijk is welke van de twee werkelijk verantwoordelijk is. In dat geval rust de plicht om schade te vergoeden op elk van deze personen, tenzij een van beiden bewijst dat deze niet het gevolg is van een gebeurtenis waarvoor hij zelf aansprakelijk is. De wetgever komt het slachtoffer in zijn bewijsnood van het causaal verband dus tegemoet. Wanneer een werknemer door de jaren heen bij verschillende werkgevers onbeschermd met asbest heeft gewerkt, is op die grond bijvoorbeeld elk van de werkgevers aansprakelijk voor het mesothelioom van de werknemer. Het is niet duidelijk van welke werkgever de fatale asbestvezel afkomstig is.

2.2.1.3 Omkeringsregel

Het slachtoffer wordt in bepaalde gevallen geholpen bij het bewijzen van het causaal verband met de omkeringsregel, een door de Hoge Raad aangenomen uitzondering op de hoofdregel van art. 150 Rv. gebaseerd op de eisen van redelijkheid en billijkheid.[9] Deze regel houdt in: als door een als onrechtmatige

8 Spier 2015, p. 299-307. Zie voor een uitgebreide bespreking met voorbeelden de conclusie bij het DES-arrest van A-G Hartkamp: HR 9 oktober 1992, *NJ* 1994, 535 (m.nt. C.J.H. Brunner), nr. 20.

9 Zie hierover onder meer: Asser 2004, p. 183-184; Asser/Hartkamp-Sieburgh 6-II 2013/76-78. De omkeringsregel werd in gang gezet door HR 26 januari 1996, *NJ* 1996, 607 en HR 21 februari 1997, *NJ* 1999, 145. In latere uitspraken werd de algemene gelding van de omkeringsregel bevestigd, HR 16 juni 2000, ECLI:NL:HR:2000:AA6233, *NJ* 2000, 584 (m.nt.

daad of wanprestatie aan te merken gedraging een risico ter zake van het ontstaan van schade in het leven is geroepen of een regel is overtreden die ertoe strekt tegen een risico te beschermen en dit risico zich verwezenlijkt, is het causaal verband tussen deze gedraging en de aldus ontstane schade in beginsel gegeven. Het is dan aan degene die op grond van deze gedraging wordt aangesproken om te stellen en te bewijzen dat deze schade ook zonder deze gedraging zou zijn ontstaan. In twee arresten van 29 november 2002 heeft de Hoge Raad de omkeringsregel toegelicht:[10]

> '1. Voor de omkeringsregel is alleen plaats als het gaat om schending van een norm die ertoe strekt een specifiek gevaar ter zake van het ontstaan van schade bij een ander te voorkomen en als dit gevaar door de normschending in het algemeen aanmerkelijk wordt vergroot.
> 2. In dat geval is het immers, gelet op de bescherming die een dergelijk norm beoogt te bieden, redelijk, behoudens tegenbewijs, ervan uit te gaan dat, als het specifieke gevaar waartegen de norm beoogt te beschermen, zich heeft verwezenlijkt, dat een gevolg moet zijn geweest van deze normschending.'

De omkeringsregel geeft geen omkering van de bewijslast, maar geeft een regel volgens welke bepaalde daarin aangeduide feiten een vermoeden opleveren van het condicio sine qua non-verband, dat door het leveren van tegenbewijs kan worden weerlegd. Daarbij lijkt het beschermingsdoel van een norm een belangrijke aanwijzing voor de toepassing van de regel: bijvoorbeeld schending van verkeers- en veiligheidsnormen en medische beroepsfouten.[11] Nu in gevallen van rampschade schending van veiligheidsnormen veelvuldig aan de orde zal zijn, zou de omkeringsregel de slachtoffers te hulp kunnen schieten.

2.2.1.4 Proportionele aansprakelijkheid

Ook proportionele aansprakelijkheid, waarin de causale onzekerheid over dader en slachtoffer wordt verdeeld, kan het slachtoffer tegemoet komen. De Hoge Raad heeft in een arrest van 31 maart 2006 aanvaard dat ook aansprakelijkheid kan worden aangenomen terwijl het causaal verband tussen de normschending en de schade niet kan worden vastgesteld.[12] Het betreft een werknemer die van 1964 tot 1979 voor het bedrijf Nefalit (toen Asbestona) heeft

---

C.J.H. Brunner), HR 19 januari 2001, ECLI:NL:HR:2001:AA9556, *NJ* 2001, 524 (m.nt. J.B.M. Vranken), HR 2 maart 2001, ECLI:NL:HR:2001:AB0377, *NJ* 2001, 649 (m.nt. J.B.M. Vranken), HR 23 november 2001, ECLI:NL:HR:2001:AB2737, *NJ* 2002, 386 (m.nt. J.B.M. Vranken) en ECLI:NL:HR:2001:AD3963, *NJ* 2002, 387.

10 HR 29 november 2002, ECLI:NL:HR:2002:AE7345, *NJ* 2004, 304 (TFS/NS) en HR 29 november 2002, ECLI:NL:HR:2002:AE7351, *NJ* 2004, 305 (Kastelijn/Achtkarspelen).

11 Zie ook Asser/Hartkamp-Sieburgh 6-II 2013/78; Asser 2004, p. 173-190.

12 HR 31 maart 2006, ECLI:NL:HR:2006:AU6092, *RvdW* 2006, 348 (Nefalit/Karamus). Uit de stroom van literatuur en annotaties over proportionele aansprakelijkheid: Faure 1993; Van 1995; Akkermans 1997; Akkermans, Faure & Hartlief 2000; Giesen & Tjong Tjin Tai 2008.

gewerkt, en die tijdens zijn werk is blootgesteld aan asbest. De werknemer heeft echter ook tenminste 28 jaar sigaretten gerookt. Als gevolg van het werken met asbest, het roken, en/of andere oorzaken zoals aanleg, is hij in 2000 overleden aan longkanker, zonder dat kon worden vastgesteld wat de werkelijke oorzaak was. Nefalit moest conform de schatting van het deskundigenbericht 55 procent van de schade betalen, de rest bleef voor rekening van de werknemer.

In 2010 benadrukt de Hoge Raad dat er alleen plaats is voor proportionele aansprakelijkheid in uitzonderlijke – van geval tot geval vast te stellen – omstandigheden.[13] De rechter moet in een dergelijk geval de verlichting van het bewijs van het causaal verband motiveren aan de hand van de strekking van de geschonden norm, de aard van de normschending en van de schade. Het hof heeft in deze zaak onterecht proportionele aansprakelijkheid aangenomen, aangezien de geschonden norm de waarschuwingsplicht betreft van een vermogensbeheerder jegens zijn cliënt, strekkend tot het voorkomen van vermogensschade. Daarnaast moet de kans op schade door de normschending niet zeer klein of zeer groot zijn. In dit geval acht de Hoge Raad die kans zeer klein.

Niet veel later, in 2012, komt de Hoge Raad met een verfijning van de leer van de proportionele aansprakelijkheid. Als proportionele aansprakelijkheid is aangenomen (de vestigingsfase), dan komt in een later stadium (de omvangsfase), de toepassing van art. 6:101 BW, met inbegrip van de billijkheidscorrectie, aan bod.[14] Er is dan alleen ruimte voor vermindering van de vergoedingsplicht op grond van de billijkheidscorrectie, wanneer causale omstandigheden aan de kant van het slachtoffer nog niet verdisconteerd zijn in het kader van de proportionele aansprakelijkheid.

Verder moet de proportionele aansprakelijkheid worden onderscheiden van de leer van de kansschade.[15] Proportionele aansprakelijkheid is nodig bij het vaststellen van het condicio sine qua non-verband tussen fout en schade – als de schade ook kan zijn veroorzaakt door een andere omstandigheid dan de fout. Bij verlies van een kans is het condicio sine qua non-verband tussen de fout en het verlies op succes meestal gegeven, en dient alleen de vaststelling van de omvang van de schade te gebeuren met behulp van een goede en kwade kansen-schatting.

2.2.1.5 Afsluiting

13 HR 24 december 2010, ECLI:NL:HR:2010:BO1799, *NJ* 2011, 251 (m.nt. T.F.E. Tjong Tjin Tai).

14 HR 14 december 2012, ECLI:NL:HR:2012: BX8349, *NJ* 2013, 236 (m.nt. S.D. Lindenbergh). Zie hierover onder meer Castermans & Den Hollander 2013, p. 185-195; Klaassen 2013, p. 119-129.

15 HR 21 december 2012, ECLI:NL:HR:2012:BX7491, *NJ* 2013, 127 (m.nt. S.D. Lindenbergh). Eveneens Castermans & Den Hollander, p. 185-195; Klaassen 2013, p. 119-129.

Het leveren van bewijs van de elementen voor aansprakelijkheid kan niet alleen een probleem vormen voor het slachtoffer van rampschade, het kan evenzeer opgaan voor een enkel slachtoffer dat schade lijdt door toedoen van een ander. Dat de voorwaarden voor aansprakelijkheid een drempel kunnen vormen voor het slachtoffer om zijn schade te verhalen, valt te verdedigen. Ieder draagt immers zijn eigen schade, tenzij er een goede reden is om de schade af te wentelen op een ander.[16]

Binnen het aansprakelijkheidsrecht is met name gezocht naar oplossingen met betrekking tot problemen rondom het bewijs van het causaal verband, zowel door de wetgever als door de rechter.[17] De vraag of deze oplossingen in het aansprakelijkheidsrecht afdoende zijn, laat ik verder rusten. Dat is niet het onderwerp van mijn onderzoek.

Mede met het oog op dit probleem, het bewijs van het causaal verband, zijn schadefondsen opgericht. Het is echter de vraag of dit probleem door een schadefonds kan worden verholpen. Voor het toetsingskader levert dit de vraag op:

1. *welke voorwaarden met betrekking tot het bewijs (van het causaal verband) stelt het fonds?*

2.2.2 Lange procedure

Een van de knelpunten bij het verkrijgen van vergoeding van rampschade is de lange procedure. Wanneer de aansprakelijkheidsvraag maar enige ruimte laat voor twijfel, of wanneer de eigen middelen of de verzekeringsdekking ontoereikend zijn, zal de aansprakelijkgestelde alle middelen aanwenden om aan aansprakelijkheid te ontkomen. Tegelijkertijd zal het slachtoffer gezien de ernst van zijn geleden schade alles in het werk stellen de dader aansprakelijk te houden. Beide partijen zullen gezien de grote belangen vaak tot in cassatie doorprocederen. Dat kost tijd.

Voordat een procedure aanvangt, zal onderzoek naar de feiten gedaan moeten worden. Dan volgt een periode van buitengerechtelijke correspondentie en overleg. De periode van de ramp tot aan de dagvaarding kan op die manier zomaar twee jaar duren.

Gemiddeld genomen duurt het voeren van een procedure in eerste aanleg, bij de civiele kamer van de rechtbank, 441 dagen van eerste rolzitting tot de afgifte van het eindvonnis. Dit is de zogenaamde doorlooptijd.[18] Met een zaak

16 Zie hierover uitgebreid Hartlief 1997.

17 Eventueel kan ook de vraag naar de onrechtmatigheid nog niet uitgekristalliseerd zijn, of onduidelijk zijn wat de uiteindelijke schade-omvang is. Deze aspecten laat ik hier verder rusten.

18 Dit is de doorlooptijd voor handelszaken met verweer, sector civiel in 2014 exclusief de kantonsector: http://jaarverslagrechtspraak.nl/verslag/doorlooptijden-bestuursrecht, tabel 19 (laatst geraadpleegd 30 juni 2015). Gezien de grote financiële belangen zal de ondergrens van €25.000 gemakkelijk gehaald worden en de rechtbank sector civiel, handel, competent

bij het hof is een duur van ongeveer 371 dagen gemoeid en met een procedure in cassatie een duur van ongeveer 292 dagen.[19] Wanneer de gemiddelde doorlooptijden worden opgeteld zal een proces, met het uitprocederen tot in de laatste instantie, 1104 dagen duren, ongeveer drie jaar en een week. Daarnaast kan het, na afloop van de civiele zaak, nog een tijd duren voordat de dader de schade daadwerkelijk uitbetaalt aan het slachtoffer.

De verwachte termijn (de doorlooptijd) geldt voor een gemiddelde zaak. Als het gaat om rampschade is van een gemiddelde zaak echter geen sprake. Vaak zullen er meerdere zaken tegelijkertijd spelen. Bij mass disaster rampen zijn bovendien grote aantallen eisers betrokken, die verschillende (kortgeding)procedures starten, die later weer gevoegd moeten worden. Daardoor ontstaat oponthoud. Bij mass exposure rampen zullen grote aantallen procedures een gerecht daarnaast kunnen overspoelen, waardoor vertraging ontstaat. Vanwege de belangen die op het spel staan, zal waarschijnlijk over veel feitelijke en juridische vraagstukken geprocedeerd worden.[20] Ook dat zou vertraging kunnen opleveren.

Ter illustratie: na elf jaar is eindelijk een deel van het geld uitgekeerd dat de aansprakelijke partij van de ramp in Bovenkarspel de slachtoffers schuldig was.[21] Het hof en de Hoge Raad hebben tien jaar na de vuurwerkramp in Enschede uitspraak gedaan.[22] Al met al kost het elf jaar voor het hof, na terugverwijzing door de Hoge Raad, oordeelt dat het hoogheemraadschap niet aansprakelijk is voor de dijkdoorbraak in Wilnis.[23]

Voor de grote aantallen slachtoffers met ernstige personen- of zaakschade lijkt een lange duur van de procedure een zware belasting. In hoofdstuk 5 ga ik in op de vraag of een dergelijke lange duur niet in strijd is met het recht op een eerlijk proces binnen een redelijke termijn van art. 6 EVRM. Bijzonder schrijnend is de lange duur van de procedure bovendien als de gezondheidstoestand van een slachtoffer maakt dat deze de procedure niet zal overleven, zoals bij asbestslachtoffers met mesothelioom.

Verschillende maatregelen zouden de lange procedure kunnen terugbrengen, getuige de aandacht in de rechtspraak voor verkorting van de doorlooptij-

---

zijn.

19 Het gaat om de doorlooptijden van handelszaken bij de hoven in 2014: http://jaarverslagrechtspraak.nl/verslag/doorlooptijden-bestuursrecht, en de doorlooptijd voor civiele zaken bij de Hoge Raad in 2014: http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Hoge-Raad/OverDeHogeRaad/publicaties/Documents/Jaarverslag-HogeRaad-2014.pdf, p. 11 (laatst geraadpleegd 30 juni 2015).

20 Zoals te zien is in de rampcasus van de legionella-uitbraak, de vuurwerkramp en de dijkdoorbraak in Wilnis.

21 Zie http://www.stichtingveteranenziekte.nl/nieuws/definitieve-schade-uitkering-legionella-slachtoffers-westfriese-flora (laatst geraadpleegd 12 oktober 2015).

22 Inzake de slachtoffers: Gerechtshof Den Haag 24 augustus 2010, ECLI:NL:GHSGR:2010:BN4316, *NJ* 2011, 418. Inzake de Grolsch-fabrieken: Hoge Raad 9 juli 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL3262.

23 Hof Den Haag 6 mei 2014, ECLI:NL:GHDHA:2014:1539.

den. Het streven van de Raad voor de rechtspraak is de tijden met 40 procent te bekorten in 2018.[24] Dit streven lijkt echter niet onderbouwd met gerichte maatregelen.[25] Bovendien zijn dit de doorlooptijden voor gemiddelde individuele zaken, terwijl met een rampschadezaak meer tijd gemoeid zal zijn door de grote aantallen slachtoffers, de verschillende rechtszaken die aangespannen worden en de vele vragen die aan de rechter zullen worden voorgelegd.

Een verbetering bij rampen is denkbaar. Bij mass disaster-casus kunnen de verschillende zaken gecoördineerd bij een civiele kamer binnenkomen, zo nodig worden gevoegd, en zo voortvarend mogelijk afgehandeld. In mass exposure zaken kan concentratie bij een gerecht ervoor zorgen dat gespecialiseerde rechters zaken op een gestroomlijnde wijze afdoen.

Ook op meer inhoudelijke punten kan tijdwinst worden behaald. Die tijdwinst zal er vooral zijn als een rechter juridische twistpunten, vragen over het vaststellen van aansprakelijkheid, voldoende en bij voorkeur definitief afdoet. Dat kan door een lagere rechter aan de Hoge Raad prejudiciële vragen te laten stellen.[26] Of door het gebruikmaken van een deelgeschilprocedure als slechts op een ondergeschikt punt onenigheid bestaat.[27] De afwikkeling volgens de wet collectieve afwikkeling massaschade zal na het volgen van een prejudiciële vraag wellicht ook vaker kunnen worden ingezet, omdat dan duidelijk kan worden hoe het met de aansprakelijkheid gesteld is.[28] Mogelijk zal de collectieve actie van art. 3:305a BW na uitbreiding naar vorderingen tot vergoeding van schade tot voorspoedige en snelle procedures kunnen leiden.[29]

Het bovenstaande betekent het volgende. De lengte van de procedure is een probleem voor de slachtoffers van rampen. Ook al zullen de diverse beschreven maatregelen kunnen leiden tot een bekorting van een procedure, bij rampschadegevallen zal de procedure vele jaren in beslag blijven nemen. Nu er schadefondsen worden opgericht, is het interessant te bezien of deze het probleem van de lange duur kunnen oplossen. De tweede vraag voor het toetsingskader luidt als volgt:

2. wordt het probleem van de lange procedure door het schadefonds opgelost?

Als het fonds een significant kortere procedure kent dan het civiele recht, scoort het fonds goed.

---

24 Zie *Agenda voor de Rechtspraak 2015-2018*. Te raadplegen: http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Raad-Voor-De-Rechtspraak/Agenda-van-de-Rechtspraak-2015-2018/Documents/Agenda-van-de-Rechtspraak-2015-2018.pdf, p. 10.

25 Zie onder meer Ahsmann & Hofhuis 2014, p. 1742-1749.

26 Sinds 1 juli 2012 bestaat deze mogelijkheid, zie art. 392 t/m 394 Rv.

27 Op 1 juli 2010 is de Wet deelgeschilprocedure voor letsel- en overlijdensschade (*Stb.* 2010, 221) in werking getreden, zie art. 1019w Rv.

28 Vgl. art. 7:907 BW.

29 Zie de consultatieversie Juli 2014 Wijziging van het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering teneinde de afwikkeling van massaschade in een collectieve actie mogelijk te maken. Zie www.internetconsultatie.nl/motiedijksma.

2.2.3 Insolventie

Wanneer aan alle voorwaarden voor aansprakelijkheid voldaan is, maar de dader onvoldoende solvent is, zal het slachtoffer van rampschade met lege handen achterblijven. Dat punt klemt des te meer als er veel slachtoffers zijn. De dader kan insolvent zijn, omdat hij onvoldoende eigen middelen heeft (§ 2.3.3.1) en/of zijn aansprakelijkheidsverzekering geen dekking biedt (§ 2.3.3.2).

2.2.3.1 Onvoldoende eigen middelen dader

Het is zeer onwaarschijnlijk dat een dader zonder (dekking van zijn) aansprakelijkheidsverzekering alle rampschade uit zijn eigen zak kan betalen. Het gaat hier met name over kleine daders; particulieren of kleine ondernemingen. Ook andere daders zouden in de financiële problemen kunnen komen door de grote aantallen slachtoffers en de grote belangen die bij een ramp op het spel staan.

Het gemiddelde eigen vermogen van een Nederlands huishouden bedraagt € 29.000.[30] Dat bedrag is hoe dan ook onvoldoende om de schadelast van een rampschadegeval te voldoen. Het gaat dan immers al snel om miljoenen euro's. Kleine ondernemers kunnen deze last ook niet dragen. Wanneer de dader zijn aansprakelijkheid ontkent, en een civiele procedure wordt gestart, zullen de eigen middelen bovendien als eerste worden ingezet voor de kosten van het procederen.

Voor een grote dader, zoals een producent, een olieconcern of een grote vliegtuigmaatschappij, geldt dat deze de rampschade mogelijk wel uit eigen middelen kan betalen. Ook zal een dergelijke dader de kosten van een procedure zonder problemen voor zijn rekening kunnen nemen.

Een oplossing voor tekorten in eigen middelen binnen het systeem van het aansprakelijkheidsrecht lijkt mogelijk. Ter verhoging van de solvabiliteit van de (kleine) onderneming zouden maatregelen genomen kunnen, bijvoorbeeld door financiële zekerheid te stellen met een bankgarantie of een storting van een bedrag bij een derde. Een verplichting tot het stellen van financiële zekerheid kan worden opgenomen in de voorwaarden tot vergunningverlening. Nu zijn financiële zekerheidsbepalingen reeds opgenomen in het Activiteitenbesluit, het Stortbesluit bodembescherming en het Vuurwerkbesluit. Dat financiële zekerheidsstelling niet altijd politiek wordt gedragen blijkt uit de intrekking van het Besluit financiële zekerheid milieubeheer. Dit besluit is in 2010 ingetrokken met het argument dat de betrokken ondernemingen gebukt

30 Dit gold voor 1 januari 2011 volgens de CBS: http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/65CD877E-55FF-48C8-8629-A5D87B9E0B27/0/2012welvaartinnederland.pdf, p. 45.

zouden gaan onder de verplichting, terwijl zich in de periode van zeven jaar na invoering geen ongevallen hadden voorgedaan.[31]

2.2.3.2 Onvoldoende dekking van de aansprakelijkheidsverzekering

Als er een beperking of een uitsluiting in de aansprakelijkheidsverzekering geldt, kan dit leiden tot onvoldoende verzekeringsdekking voor vergoeding van rampschade door de dader. De dader moet de schade dan uit de eigen zak betalen, wat bij rampen problematisch kan zijn, zoals blijkt uit de vorige paragraaf. Ik behandel eerst de beperkingen die kunnen gelden in de polis, om daarna in te gaan op uitsluitingen die de polis kan bevatten. De volgende drie beperkingen, oftewel limieten, zijn gebruikelijk in verzekeringspolissen:[32]

1. Een beperking per aanspraak of gebeurtenis;
2. Een beperking voor een complexe gebeurtenis door een zogenaamde serieschade-clausule;
3. Een beperking per verzekeringsperiode.

De eerste beperking is de limiet die in elke aansprakelijkheidsverzekering zal zijn opgenomen: het maximale bedrag dat gedekt wordt voor aanspraken tot vergoeding van schade door het onrechtmatig handelen van de verzekerde. Voor particulieren en kleine ondernemers is een limiet van 1 miljoen euro gebruikelijk. Als zich een ramp voordoet, is dit bedrag echter onvoldoende om alle schade te vergoeden. Dit is vooral aan de orde bij een mass disaster accident.

Tot de tweede beperking behoort de serieschade-clausule die een serie van schadevoorvallen tot één complexe gebeurtenis reduceert. Voor die complexe gebeurtenis geldt dan de limiet per aanspraak of gebeurtenis. Een dergelijke complexe gebeurtenis kan op één moment veroorzaakt worden, zoals de vuurwerkramp in Enschede, waarbij aan heel veel slachtoffers schade wordt toegebracht;[33] terwijl de schade aan elk slachtoffer als een opzichzelfstaande gebeurtenis zou kunnen worden beschouwd, wordt die zienswijze door de serieschade-clausule uitgesloten. Daarnaast kan een complexe gebeurtenis gelegen zijn in dezelfde soort gebeurtenis die herhaaldelijk is voorgekomen, bijvoorbeeld de blootstelling van 30 werknemers aan giftige oplosmiddelen bij één werkgever of het in omloop brengen van een ondeugdelijk product dat letsel toebrengt aan een groot aantal consumenten. In sommige serieschade-clausules is bovendien niet alleen een beperking opgenomen per verzekerings-

31 Zie over deze verplichting de overwegend positieve Peeters, Van der Woerd & In de Braek 2006. Deze evaluatie is te raadplegen op www.evaluatiemilieuwetgeving.nl. Zie het Besluit van 29 september 2009 tot intrekking van het Besluit financiële zekerheid milieubeheer en herstel van enkele gebreken in enkele besluiten op de beleidsterreinen van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Stb.* 2009, 406.

32 Zie Wansink 2006a, p. 133.

33 Zo Wansink 2006a, p. 135.

overeenkomst, maar ook een beperking voor aanspraken die andere verzekerden bij dezelfde verzekeraar voor dezelfde gebeurtenis hebben.[34]

De derde beperking is gelegen in de limiet per verzekeringsperiode.[35] Veel verzekeraars houden een periode van een jaar aan voor het uitkeren van de limiet. Indien de verzekerde binnen één jaar voor verschillende gebeurtenissen, die niet te herleiden zijn tot de zogenaamde serieschade, aansprakelijk wordt gesteld, dan geldt toch de jaarlijkse limiet.

Naast de beperkingen in de polissen geldt dat opzettelijk veroorzaakte schade *uitgesloten is van dekking*. In de wet is bepaald dat de verzekeraar geen schade vergoedt aan een verzekerde die de schade met opzet of door roekeloosheid heeft veroorzaakt (art. 7:952 BW). Hoewel deze bepaling van regelend recht is, zijn niet alle vormen van opzet te verzekeren omdat die in strijd zijn met de openbare orde en de goede zeden.[36] De verzekeraars hebben opzet daarom in de standaard verzekeringspolissen voor particulieren en bedrijven nader omschreven en van dekking uitgesloten.[37] Als gevolg van deze uitsluiting is een slachtoffer van bijvoorbeeld een opzettelijk gepleegd geweldsmisdrijf aangewezen op vergoeding door de dader zelf. Voor dit probleem van insolventie zijn oplossingen gezocht. Voor de slachtoffers van opzettelijk gepleegde geweldsmisdrijven is het Schadefonds Geweldsmisdrijven opgericht.[38] Tevens geldt voor slachtoffers van gewelds- en zedenmisdrijven dat de overheid alle schade bij wijze van voorschot uitkeert.[39]

Ter voorkoming van onvoldoende dekking van de aansprakelijkheidsverzekering door de verschillende beperkingen lijkt mij de invoering van een verplichte aansprakelijkheidsverzekering gekoppeld aan de verlening van een vergunning voor een bedrijf een oplossing. Met een bij wet verplichte aansprakelijkheidsverzekering voor degenen die een risicovolle onderneming hebben of voeren – cafés, hotels, discotheken, evenementen, fabrieken en opslagplaatsen –, zou (een deel van) het probleem van insolventie verholpen kunnen worden. Deze verzekering moet dan na inschatting van de risico's een toereikende verzekerde som per aanspraak of gebeurtenis hanteren.[40]

---

34 Wansink 2006a, p. 147.

35 Zie hierover Wansink 2006a, p. 147-150.

36 Wansink 2006a, p. 267-268.

37 Daarnaast geldt in de standaard aansprakelijkheidsverzekering voor particulieren een hele ruime uitsluiting voor de schade veroorzaakt door en/of voorvloeiende uit seksuele of seksueel getinte gedragingen van welke aard ook. Vgl. Wansink 2006a, p. 296; Wansink 2006b, p. 25-32.

38 Dit fonds kan bij een opzettelijk veroorzaakte ramp wellicht van toepassing zijn, zoals bij de aanslag op Koninginnedag in Apeldoorn. Ik heb het fonds echter niet uitgekozen bij mijn selectie van fondsen voor dit onderzoek, omdat het fonds hoofdzakelijk van toepassing is op incidentele gevallen.

39 Zie het Uitvoeringsbesluit voorschot schadevergoedingsmaatregel, *Stb.* 2010, nr. 311.

40 Er zou een onderzoek plaatsvinden onder leiding van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, dat de wenselijkheid en haalbaarheid moest onderzoeken van een voorgeschreven aansprakelijkheidsverzekering voor risicovolle bedrijven, al dan niet in combinatie met

2.3.3.3 *Afsluiting*

We hebben gezien dat insolventie een probleem kan zijn bij rampen, door een gebrek aan eigen middelen of onvoldoende dekking van de aansprakelijkheidsverzekering van de dader, waardoor de kans groot is dat het slachtoffer van een ramp geen of slechts een gedeeltelijke vergoeding van zijn schade krijgt. Binnen het systeem van het aansprakelijkheidsrecht kan dit probleem wellicht deels worden opgelost met de introductie van een verplichte aansprakelijkheidsverzekering die ook grote risico's dekt of een verplichting tot het stellen van financiële zekerheid voor ondernemingen die risicovolle activiteiten ondernemen. Voor de uitsluiting van opzet bestaan ook al oplossingen. Deze oplossingen binnen het systeem van het aansprakelijkheidsrecht laat ik verder buiten beschouwing: mijn onderzoek richt zich op de rol van rampenfondsen bij de afwikkeling van rampschade in het aansprakelijkheidsrecht. Gegeven het feit dat er schadefondsen worden opgericht na rampen mede met het oog op dit probleem, kunnen we ons het volgende afvragen: wordt insolventie opgelost door een schadefonds, en krijgt het slachtoffer dan een volledige schadevergoeding? Geeft het fonds dat door de overheid wordt gefinancierd een (volledige) tegemoetkoming en staat zij daarvoor in, dan scoort het fonds goed. Dit leidt tot de volgende toetsvraag:

3. *geeft het schadefonds het slachtoffer wel een volledige vergoeding?* En indien het schadefonds maar een gedeeltelijke vergoeding geeft: *welke schade komt voor vergoeding in aanmerking (materiële en immateriële personenschade, zaakschade, zuivere vermogensschade)?*

2.2.4 Evenredige verdeling

Wanneer de dader insolvent is vanwege ontoereikende eigen middelen of onvoldoende dekking van de aansprakelijkheidsverzekering en slechts een deel van de schade kan vergoeden, dringt de vraag zich op hoe het beschikbare geld verdeeld zal worden. In het algemeen geldt: wie eerst komt, eerst maalt. Die uitkomst wringt: enkele slachtoffers van een ramp krijgen hun volledige schade vergoed, terwijl andere slachtoffers niets krijgen. Voor de evidente gevallen waarin de middelen ontoereikend zijn om alle slachtoffers te compenseren heeft de wetgever dan ook gezocht naar een bevredigender oplossing; één waarin misschien niet iedereen zijn gehele schade vergoed krijgt, maar dan tenminste iedereen een evenredig deel van zijn schade ontvangt. Dit is het beginsel van *paritas creditorum*. Deze verdeling op basis van evenredigheid

---

vergunningverlening voor bepaalde sectoren. *Kamerstukken II*, 2006/07, 31 123, nr. 1. Zie ook de brief van de minister over het kabinetsstandpunt over het eindrapport van de Commissie tegemoetkomingen bij rampen en calamiteiten: *Kamerstukken II*, 2005/06, 29668, nr, 11, p. 22. Van dit onderzoek is echter niets meer vernomen.

is door de wetgever vastgelegd voor het geval de dader failliet gaat (art. 3:277 BW) en geldt ook in het geval een verzekerde som van de aansprakelijkheidsverzekering ontoereikend is om alle slachtoffers met personenschade te compenseren (art. 7:954 BW). Het beginsel van evenredigheid vormt dus een rechtvaardige oplossing in het aansprakelijkheidsrecht voor het probleem dat zich voordoet als er te weinig geld is om alle schade te voldoen. Ik bespreek hierna de wijzen waarop een evenredige verdeling in het aansprakelijkheidsrecht kan worden gerealiseerd, zowel in de situatie dat de dader de rampschade uit de ontoereikende eigen middelen betaalt, als in de situatie dat de dader een aansprakelijkheidsverzekering heeft die de schade niet geheel dekt.

2.2.4.1 Uit eigen middelen

a. Voor faillissement

Als de dader in een rampschadegeval onvoldoende eigen middelen heeft om alle schade te voldoen en hij niet failliet is gegaan, krijgen de slachtoffers die de dader als eerste aanspreken hun schade geheel of gedeeltelijk vergoed, terwijl de resterende slachtoffers met lege handen achterblijven. In een kort geding in de legionellazaak van enkele slachtoffers tegen een whirlpoolleverancier heeft de Consumentenbond zich gevoegd om zo een onevenredige verdeling te voorkomen; hij vorderde afwijzing van de vordering tegen de standhouder als zou komen vast te staan dat deze over te weinig middelen beschikte om alle slachtoffers te voldoen.[41] De voorzieningenrechter wees de vordering echter af, omdat hiervoor geen steun in de wet te vinden was.

Het is echter mogelijk om een evenredige verdeling van de middelen van de dader te verwezenlijken voordat deze failliet gaat door middel van het executoriaal beslag. Dit is een oplossing binnen het systeem van het aansprakelijkheidsrecht. De volgende stappen kunnen daartoe worden gezet:[42] een organisatie behartigt de belangen van (een deel van) de slachtoffers en legt conservatoir beslag op de belangrijkste vermogensbestanddelen van de dader. Het conservatoir beslag vereist verlof van de voorzieningenrechter die een termijn bepaalt waarbinnen de eis in hoofdzaak moet worden ingesteld, zo volgt uit art. 700 Rv. Dan kan de organisatie binnen die termijn een vordering in kort geding instellen voor de betaling van een voorschot op de schadevergoeding.[43] Het conservatoir beslag gaat bij toewijzing van de vordering over in executoriaal beslag, dat met zich brengt dat de opbrengst evenredig zal moeten worden verdeeld onder de rampschadeslachtoffers ter voldoening van

41 Rechtbank Alkmaar 23 december 1999, ECLI:NL:RBALK:1999:AA4000.

42 Zo ook als oplossing: Bauw & Frenk 2002, p. 88-89.

43 Het kort geding zorgt ervoor dat zo snel mogelijk een executoriale titel wordt verkregen en het verhaalsobject kan worden uitgewonnen, voordat andere slachtoffers zich op het vermogen van de dader verhalen.

het voorschot (ex art. 480-490d Rv.). De rampschadeslachtoffers die niet vertegenwoordigd werden door de organisatie zullen ook executoriaal beslag moeten leggen teneinde mee te delen in de evenredige verdeling (art. 457 Rv.).

b. In faillissement

Ook na een faillietverklaring is het mogelijk een evenredige verdeling te bewerkstelligen. Wanneer de dader niet alle vorderingen van rampschadeslachtoffers kan voldoen, kunnen de slachtoffers het faillissement aanvragen om de schade op het gehele vermogen van de dader te verhalen.[44] Als uitgangspunt bij de verdeling van het vermogen bij faillissement geldt dat iedereen moet worden gecompenseerd naar evenredigheid van de grootte van het vorderingsrecht (art. 3:277 BW), voor zover een schuldeiser niet een aan de wet ontleende voorrangspositie krijgt. Omdat de rampschadeslachtoffers allen dezelfde rang hebben, krijgen zij hun schade vergoed volgens het uitgangspunt van evenredigheid. Voor het slachtoffer, een concurrente schuldeiser, blijkt in de praktijk niet meer dan enkele procenten van zijn vordering te resteren.[45]

2.2.4.2 Uit aansprakelijkheidsverzekering

Als er een aansprakelijkheidsverzekering voorhanden is, maar de dekking daarvan ontoereikend is voor schadeloosstelling van alle slachtoffers van een massaschadegeval, moet het beschikbare bedrag naar evenredigheid onder de slachtoffers verdeeld worden (ex art. 7:954 lid 5 BW).[46] Het maakt niet uit wat de aard van de schade is die is geleden: personenschade, zaakschade of

44 Een slachtoffer kan een verzoekschrift indienen bij de rechtbank van de woonplaats van de schuldenaar (art. 2 Fw). Daarvoor zal hij moeten stellen dat hij een vordering heeft op de dader, dat hij deze onbetaald laat, dat hij nog meer schuldeisers heeft die hij onbetaald laat, en dat de schuldenaar verkeert in de toestand dat hij heeft opgehouden te betalen (art. 1 jo. art. 6 lid 3 Fw).

45 Zo wordt opgetekend door Van Buchem-Spapens & Pouw 2013, p. 80. In 2004 krijgt slechts een gedeelte van de concurrente schuldeisers een deel van de vordering (na faillietverklaring van een bedrijf 7 procent, na faillietverklaring van een natuurlijk persoon 6 procent), en dat deel bestaat uit enkele procenten (na faillietverklaring van een bedrijf 4,4 procent, na faillietverklaring van een natuurlijk persoon 1,5 procent), vgl. http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/A630DD27-4F96-4871-B1D6-5243CE2D701B/0/2006Insolventierechtincijfers.pdf, p. 46-47 (laatst geraadpleegd 3 juli 2015).

46 Onder oud recht gold voor de verdeling van de ontoereikende verzekeringspolis: wie het eerst komt, het eerst maalt, Van Boom 2000a, p. 119-130.

zuivere vermogensschade.[47] Eerder zagen we (§ 2.2.3.2) dat de verzekeringsdekking vaak niet toereikend is voor rampschadegevallen.

Als de verzekeraar weet dat er meer benadeelden zijn dan zich bij hem hebben gemeld en de verzekerde som zal worden overschreden, of indien alle benadeelden bekend zijn bij de verzekeraar maar de omvang van de schade van elke benadeelde niet vaststaat en de verzekerde som wordt overschreden, heeft hij de bevoegdheid de betaling aan de slachtoffers op te schorten (art. 7:954 lid 5 BW, laatste zin).[48] Gaat de verzekeraar spoedig tot betaling over, terwijl nog onduidelijk is of hij elk slachtoffer zal kunnen voldoen, dan zal de verzekeraar niet te goeder trouw zijn en het risico lopen dat hij andere slachtoffers boven de verzekeringsdekking schade zal moeten vergoeden.[49]

Blijkt pas na verloop van tijd dat er meer slachtoffers zijn van een gebeurtenis die zich aanmelden, bijvoorbeeld na een geval van mass exposure, en komt de maximale verzekeringsdekking in zicht, dan heeft dit geen invloed op de reeds uitgekeerde vergoedingen aan slachtoffers of op de vergoedingsplicht van de verzekeraar (art. 7:954 lid 5 BW tweede zin).[50] De nagekomen slachtoffers zullen dan op basis van het resterende deel van de verzekerde som een evenredige schade-uitkering van de verzekeraar krijgen.

Heeft de verzekeraar niet alle schade vergoed, dan kan het slachtoffer van een ramp zich in theorie alsnog rechtstreeks tot de dader wenden om de schade op diens eigen middelen te verhalen. We zagen eerder echter, dat de dader in veel rampschadegevallen onvoldoende eigen middelen heeft om de slachtoffers volledig tegemoet te komen.

2.2.4.3 Afsluiting

Wanneer er sprake is van gedeeltelijke insolventie door onvoldoende eigen middelen of ontoereikende aansprakelijkheidsverzekering rijst het probleem van verdeling. Mogelijk krijgen enkele slachtoffers hun volledige schade vergoed, terwijl andere slachtoffers niets krijgen. Een verdeling naar evenredigheid lijkt een rechtvaardige oplossing. Binnen het civiele recht is op verschillen-

---

47 De aard van de schade maakt wel verschil als het gaat om de toekenning van een directe actie aan het slachtoffer; de directe actie komt alleen toe aan het slachtoffer met personenschade, zo volgt uit art. 7:954 lid 1 BW. Dat slachtoffer kan de schade rechtstreeks van de verzekeraar vorderen. Dit voorkomt verduistering van de verzekeringsgelden door de dader of begunstiging van andere schuldeisers door de verzekeringsgelden. In faillissement heeft het slachtoffer deze directe actie eveneens, het slachtoffer met zaakschade moet het doen met een voorrecht op de vordering van de dader op de verzekeraar (art. 3:287 BW). Vgl. Frenk & Salomons 2006, p. 200-209, i.h.b. p. 201.

48 Zie hierover *Kamerstukken I*, 2004/05, 19 529, B, p. 21-22. Ook Wansink & Van Tiggele-Van der Velde, in: *T&C* BW 2015, art. 7:954 BW, aant. 5; Van Dam 2005, p. 101-106; Frenk & Salomons 2006, p. 200-209.

49 Zo bijvoorbeeld Van Boom 2000a, p. 126.

50 Zo blijkt ook uit het wetsvoorstel collectieve afwikkeling van massaschade: *Kamerstukken II*, 2003/2004, 29 414, nr. 3, p. 22.

de plaatsen een verdeling naar evenredigheid in de wet neergelegd. Ook kunnen slachtoffers zelf een evenredige verdeling trachten teweeg te brengen. Deze oplossingen binnen het aansprakelijkheidsrecht laat ik verder buiten beschouwing. Mijn onderzoek richt zich immers op de rol van rampenfondsen bij de afwikkeling van rampschade. Voor het onderzoek naar de fondsen levert dit de volgende vraag voor het toetsingskader op, in het geval het fonds geen volledige vergoeding van schade geeft: maakt het fonds wel gebruik van de oplossing van de evenredige verdeling zoals het aansprakelijkheidsrecht dat doet? Als het fonds een evenredige verdeling bewerkstelligt bij een onvolledige vergoeding, scoort het goed. Met andere woorden:

4. *biedt het schadefonds een evenredige verdeling als geen volledige vergoeding wordt geboden?*

2.2.5 Hoge lat aansprakelijkheid overheid

2.2.5.1 Overheid als nachtwaker

We zagen eerder al dat insolventie van de dader bij een ramp voor het slachtoffer een obstakel vormt om zijn schade vergoed te krijgen. Slachtoffers zoeken daarom een oplossing binnen het aansprakelijkheidsrecht: zij trachten de overheid in haar rol als nachtwaker aansprakelijk te stellen. De overheid probeert de burger te behoeden tegen onheil, maar in het geval van een ramp is dat niet gelukt. Omdat de overheid vele rollen vervult als nachtwaker, bijvoorbeeld als Rijk, provincie, gemeente, Autoriteit Financiële Markten, Voedsel en Warenautoriteit of waterschap, kan zij in een van haar rollen aansprakelijk worden gesteld. Voor de duidelijkheid: het gaat om de situatie dat een ander dan de staat een gevaar in het leven heeft geroepen en dat gevaar zich verwezenlijkt heeft.[51] Een rol voor de overheid is niet moeilijk te vinden, zo bleek na de legionella-ramp in Bovenkarspel, de vuurwerkramp in Enschede en na de dijkdoorbraak in Wilnis. Wanneer aan de voorwaarden voor aansprakelijkheid is voldaan, is zij in haar rol als nachtwaker voor de gehele schade aansprakelijk.[52] Groot voordeel van het aansprakelijk stellen van de overheid is, dat zij altijd voldoende solvent is, ook bij een ramp.

We zullen in de volgende paragrafen zien of het aansprakelijk stellen van de overheid als nachtwaker daadwerkelijk een oplossing vormt voor het probleem van insolventie bij rampen. De overheid kan aansprakelijk zijn voor

51 Om die reden wordt deze aansprakelijkheid van de overheid ook wel subsidiaire aansprakelijkheid genoemd, terwijl er ook een primaire dader is. De overheid als nachtwaker moet worden onderscheiden van de term nachtwakersstaat in de zin van Nederland in de 19e eeuw, waarbij de staat zo min mogelijk bemoeienis had met de burgers.

52 Het kan zijn dat slechts een deel van de gehele schade is veroorzaakt door de fout van de overheid; de overheid is dan slechts voor dat deel gehouden de schade te vergoeden.

het nalaten regelgeving uit te vaardigen (§ 2.2.5.2) of het nalaten toezicht uit te oefenen (§ 2.2.5.3). Ook in het vervolg van dit boek zal gebruik worden gemaakt van het beeld van de overheid als nachtwaker.

2.2.5.2 Aansprakelijkheid voor het nalaten regelgeving uit te vaardigen

Voor het nalaten regelgeving uit te vaardigen is de overheid slechts onder zeer bijzondere omstandigheden aansprakelijk.[53] Terwijl de regelgever schijnbaar verwijten kunnen worden gemaakt als er een ramp gebeurt (had er geen preventieve regelgeving tot stand moeten worden gebracht?), is dit onvoldoende voor de aansprakelijkheid van de overheid. Bij de legionella-ramp in Bovenkarspel hebben de slachtoffers deze aansprakelijkheidsgrond bepleit, maar zij vingen bot bij de rechter. Na de ramp is nota bene veel wetgeving uitgevaardigd met het oog op het voorkomen van een volgende legionella-ramp.[54] Maar dit is onvoldoende omdat het uitvaardigen van regels wordt beschouwd als het domein van de wetgever, waartoe de rechter een zekere mate van afstand dient te houden.

Van deze zeer bijzondere omstandigheden is pas sprake als de wetgever een onvoorwaardelijke toezegging heeft gedaan dat een bepaalde wettelijke regeling tot stand zal worden gebracht – in dat geval kan de overheid aansprakelijk worden gehouden.[55] Misschien zou daar sprake van kunnen zijn bij een ramp als bekend is dat bepaalde risico's tot een ramp kunnen leiden en door de wetgever een onvoorwaardelijke toezegging is gedaan dat preventieve regelgeving zal worden uitgevaardigd, maar die uitblijft.

Daarnaast zou de gerechtvaardigde verwachting dat regelgeving door de wetgever zal worden uitgevaardigd een zodanige zeer bijzondere omstandigheid kunnen zijn, dat zij de grondslag vormt voor aansprakelijkheid bij het uitblijven van die regelgeving.[56] Dan is het bestuursrechtelijke vertrouwensbeginsel van betekenis, dat inhoudt dat gewekte verwachtingen waarop een belanghebbende redelijkerwijs heeft mogen vertrouwen moeten worden gehonoreerd.[57] Alleen als er onder de potentiële slachtoffers gerechtvaardigde verwachtingen zijn gewekt dat met het oog op een ramp preventieve regelgeving zal worden afgekondigd, zie ik ruimte voor aansprakelijkheid.

Bijgevolg ligt de lat voor de aansprakelijkheid van de overheid als nachtwaker hier hoog. Er moet sprake zijn van zeer bijzondere omstandigheden, voordat de rechter oordeelt dat de overheid nalatig is geweest.

---

53 In die zin: Van Boom & Giesen 2001, p. 1678; Giesen 2005, p. 116; Spier 2015, p. 203.
54 Zie nader Hoofdstuk 6 over de legionella-uitbraak in Bovenkarspel.
55 HR 19 februari 1993, ECLI:NL:HR:ZC0875, *NJ* 1995, 704 (m.nt. M. Scheltema) (Aruba/Lopez).
56 M. Scheltema in zijn noot onder HR 19 februari 1993, ECLI:NL:HR:ZC0875, *NJ* 1995, 704 (m.nt. M. Scheltema); Spier 2015, p. 203.
57 Zie hierover bijvoorbeeld: Van Ballegooij 2008, p. 97-99.

2.2.5.3 Aansprakelijkheid voor falend toezicht

a. Algemeen

De overheid kan als nachtwaker niet alleen aansprakelijk zijn voor het nalaten regelgeving uit te vaardigen, maar ook voor falend toezicht. Voor het slachtoffer van een ramp zou het aansprakelijk stellen van de overheid als toezichthouder wellicht uitzicht kunnen bieden op een solvente dader.

In de wet is geen algemeen artikel voor de aansprakelijkheid van de overheid, of van de overheid in haar hoedanigheid van toezichthouder opgenomen. De toezichthouder kan aansprakelijk worden gehouden op grond van het algemene artikel voor de onrechtmatige daad, maar ook op grond van een kwalitatieve aansprakelijkheid, eventueel in combinatie met specifieke wetgeving aangaande de toezichthouder. Deze "gewone", onbeperkte aansprakelijkheid geldt niet voor alle toezichthouders; de aansprakelijkheid van De Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten gaat sinds 2012 slechts op voor gevallen van opzet of grove schuld (op grond van art. 1:25d Wft).[58] Nu volgt een korte bespreking van de gevallen waarin de overheid als toezichthouder tekortschiet.

b. Gedrag en zorgvuldigheidsnorm

De toezichthouder kan aansprakelijk zijn op grond van een onrechtmatig genomen besluit, bijvoorbeeld het verlenen van een vergunning voor het houden van een evenement met een monstertruck, of op grond van te weinig toezicht houden, bijvoorbeeld op de naleving van voorwaarden in de vergunning van een vuurwerkfabriek.

i. Toezichthouder neemt een besluit

Het is aan de bestuursrechter om vast te stellen of een besluit, bijvoorbeeld het verlenen van een vergunning, onrechtmatig is. De bestuursrechter zal het besluit vernietigen wanneer het in strijd is met geschreven of ongeschreven recht. Met de vernietiging staat de onrechtmatigheid van het besluit vast.

Is tegen een besluit geen bezwaar gemaakt of beroep aangetekend in een bestuursrechtelijke procedure, of wordt het bezwaar verworpen, dan heeft het besluit formele rechtskracht gekregen. De civiele rechter zal het besluit dan als rechtmatig moeten beschouwen.[59]

---

58 Deze beperking van de aansprakelijkheid is ingevoerd in verband met het toezichthoudersdilemma, dat inhoudt dat zowel ingrijpen als niet-ingrijpen tot aansprakelijkheid zou kunnen leiden. Zie *Kamerstukken II*, 2011/12, 33058, nr. 3 (MvT).

59 Het leerstuk van de formele rechtskracht beoogt de rechtseenheid tussen burgerlijke en bestuursrechter te bevorderen. Giesen 2005, p. 80; Van Ballegooij 2008, p. 261.

Deze formele rechtskracht kan een obstakel vormen voor de aansprakelijkheid van de toezichthouder, als een vergunning eenmaal is verleend. Dit kan voor slachtoffers voor problemen zorgen, als de vergunning al jaren voor de ramp is verleend. De slachtoffers van de Enschede-ramp zagen hun claim – dat de milieuvergunningen ten onrechte waren afgegeven – afstuiten op het leerstuk van de formele rechtskracht. Vond de ramp plaats tijdens een evenement, dan kan de kort tevoren afgegeven vergunning echter mogelijk tot aansprakelijkheid leiden.[60]

ii. Toezichthouder houdt onvoldoende toezicht

Voor het bepalen of de overheid aansprakelijk kan worden gehouden voor onvoldoende toezicht of handhaving, is het van belang of de toezichthouder is tekortgeschoten in algemeen of bijzonder toezicht.[61] Van algemeen toezicht kan worden gesproken wanneer de toezichthouder zijn toezicht uitoefent terwijl er geen aanwijzingen zijn dat zich een gevaarlijke of risicovolle situatie kan voordoen. Een tekort aan toezicht betekent dan, dat de toezichthouder zich onvoldoende heeft ingespannen om overtredingen te vinden.[62] Voor het algemene toezicht geldt dat de rechter marginaal zal toetsen in verband met de beleidsvrijheid van de toezichthouder.[63]

Deze marginale toets heeft de rechter aangelegd in de Vie d'Or-zaak, waarin een levensverzekeringsmaatschappij failliet is gegaan.[64] De toezichthouder is aansprakelijk gesteld door polishouders vanwege het nalaten toezicht te houden. Bepalend is of de toezichthouder onder de omstandigheden en met de kennis ten tijde van zijn beslissing in redelijkheid tot die beslissing heeft kunnen komen.[65] Bij zijn beslissing zullen de maatschappelijke belangen en die van de betrokken gedupeerden moeten worden meegewogen. Tevens zullen aspecten van doelmatigheid, evenredigheid, proportionaliteit en subsidiariteit, en de nadelige gevolgen van de maatregelen door de rechter worden betrokken in zijn afweging.

---

60 Zoals in het geval van de monstertruck in Haaksbergen, waar de rechtbank heeft geoordeeld dat de gemeente onterecht een vergunning voor het evenement heeft afgegeven: Rechtbank Overijssel 28 oktober 2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:4794.

61 In haar oratie noemt Van Rossum de volgende gezichtspunten van belang: de aard en het doel van het toezicht, de bevoegdheden waarover de toezichthouder beschikt, benutting van het toezichtsinstrumentarium en zijn onderzoeksplicht. Zie Van Rossum 2001, p. 14 en 22.

62 Zo: Van Dam 2005, p. 116.

63 Zelfs als het gaat om beleid kan de overheid aansprakelijk zijn op de gronden: de toezichthouder heeft zijn bevoegdheid misbruikt, handelt in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur of in strijd met fundamentele rechtsbeginselen of fundamentele rechten. De laatste grond behandel ik onder geschreven en ongeschreven plichten tot handhaving.

64 Deze koers is bevestigd in het volgende arrest: HR 21 november 2014, ECLI:NL:HR:2014:3349.

65 HR 13 oktober 2006, ECLI:NL:HR:2006:AW2077, *NJ* 2008, 527 (m.nt. C. van Dam onder *NJ* 2008, 528).

Als daarentegen concrete aanwijzingen bestaan dat regels of vergunningsvoorwaarden niet worden nageleefd, dan spreken we van bijzonder toezicht.[66] Een volledige toets op onrechtmatigheid door de civiele rechter is dan mogelijk. Omdat het gaat om het laten voortduren van een gevaarlijke situatie, zijn de zogenaamde Kelderluikcriteria, behorend tot de vaste rechtspraak voor de beoordeling van gevaarzetting, van belang:[67]

- de mate van waarschijnlijkheid waarmee kan worden verwacht dat een ander de benodigde oplettendheid in acht zou nemen;
- de grootte van de kans dat daaruit ongevallen ontstaan;
- de ernst van de te verwachten gevolgen;
- de mate van bezwaarlijkheid van de te nemen veiligheidsmaatregelen.

Het hof heeft deze criteria toegepast voor het beoordelen van de aansprakelijkheid van de toezichthouder in de Enschede-zaak.[68] Ook bij de beoordeling van de vraag of het waterschap aansprakelijk is voor een gebrekkige dijk, op grond van opstalaansprakelijkheid (art. 6:174 BW) in de Wilnis-zaak spelen de criteria een rol.[69]

Tevens kan het verzaken van geschreven en ongeschreven plichten door de toezichthouder tot aansprakelijkheid van de toezichthouder leiden (wegens strijd met een wettelijke plicht of maatschappelijke onzorgvuldigheid). Dergelijke verplichtingen beperken de beleidsvrijheid van de toezichthouder in belangrijke mate. Ik werk dit uit in de volgende paragraaf.

c. Plichten tot handhaving

i. Wettelijke plichten tot handhaving

De geschreven, wettelijke plichten tot handhaving zijn onder te verdelen in plichten die voortvloeien uit Nederlands recht, Europees recht en het Europees Verdrag inzake de Rechten van de Mens.

– *Nederlands recht*

De toezichthouders kennen naast bevoegdheden tegenwoordig ook plichten tot het houden van toezicht en handhaving. Inmiddels zijn in een aantal wetten, op het terrein van milieubeheer en ruimtelijke ordening, zogenaamde taakstellingsbepalingen opgenomen, die de toezichthouder tot het toezichthou-

66 Van Rossum 2005, p. 13-Van Dam 2006, p. 22-23; I. Giessen noemt dit "concreet" toezicht: Giesen 2005, p. 116.

67 HR 5 november 1965, ECLI:NL:HR:1965:AB7079, *NJ* 1966, 136.

68 Hof 's-Gravenhage 24 augustus 2010, ECLI:NLGHSGR:2010:BN4316, *NJ* 2011, 418.

69 Ook de toekomende beleidsvrijheid en de beschikbare financiële middelen behoren tot de factoren die moeten worden meegewogen, zie HR 17 december 2010, ECLI:NL:HR:2010:BN6236, *NJ* 2012, 155 (m.nt. T. Hartlief).

den en handhaven verplichten.[70] Wanneer de toezichthouder een dergelijke op het Nederlands recht gebaseerde handhavingsplicht verzaakt, zal dit onrechtmatig kunnen zijn.

– *Europees recht*

Een toezichthouder kan aansprakelijk worden gesteld als hij het Europees recht schendt.[71] Als het gaat om zogenaamde "inrichtingen" met een veiligheidsrisico – bedrijven met gevaarlijke stoffen op hun terrein – is de Seveso III-richtlijn van belang, die een plicht tot toezicht schept voor lidstaten.[72] De richtlijn behelst enkele concrete verplichtingen: het beleid met betrekking tot preventie en beheersing van zware ongevallen moet, afhankelijk van afstand tussen bedrijf en woonomgeving, worden geïntegreerd in het ruimtelijkeordeningsbeleid. Ook moet de toezichthouder tenminste eenmaal in de vijf jaar rampenvoorlichting geven aan betrokkenen en een controlesysteem opzetten voor een jaarlijkse controle van de bedrijven.[73]

Het ligt voor de hand te denken aan de Enschedese vuurwerkramp: zou de gemeente als toezichthouder op grond van de Europese richtlijn aansprakelijk kunnen worden gesteld? Nee, want ten tijde van de vuurwerkramp vloeiden er nog geen verplichtingen ten aanzien van vuurwerk uit de richtlijn voort. Inmiddels is de richtlijn aangepast en valt vuurwerk wel onder de omschrijving van gevaarlijke stoffen in de richtlijn.

– *Europees Verdrag inzake de Rechten van de Mens*

Door het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens worden burgers beschermd tegen inbreuken op het leven, de gezondheid en de persoonlijke levenssfeer. Voor de overheid vloeien uit dit verdrag positieve verplichtingen voort. Op deze plaats ga ik alleen in op de aansprakelijkheid van de overheid in haar rol als nachtwaker, in het bijzonder als toezichthouder, op grond van het EVRM. De overheid kan ook op andere gronden aansprakelijk worden gesteld voor schending van het EVRM. In hoofdstuk 5 zal ik uitgebreid ingaan op die andere verantwoordelijkheden van de overheid: voor de inrichting van de rechtspraak, voor het inrichten van de regels en voor uitvoering van die regels, voor zover van belang met het oog op de afwikkeling van rampschade in het aansprakelijkheidsrecht.

---

70 Bijv. art. 18.2a Wet Milieubeheer: degene die tot verlening van vergunning bevoegd is, heeft de plicht tot bestuurlijk handhaven.

71 Vgl. ook Van Ballegooij 2008, p. 298; Van Dam 2006, p. 97. Een slachtoffer kan de lidstaat aansprakelijk stellen voor niet-naleving van de verplichtingen uit een richtlijn.

72 Richtlijn 2012/18/EU van 4 juli 2012, Pb. 2012, L 197/1 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, houdende wijziging en vervolgens intrekking van Richtlijn 96/82/EG van de Raad.

73 Zie art. 13 en art. 18 van de richtlijn.

Uit de rechtspraak van het EVRM komt naar voren dat de overheid, of de toezichthouder in kwestie, een positieve verplichting heeft burgers te beschermen tegen gevaarlijke situaties. In het geval van de methaanexplosie op een vuilnisbelt in Turkije waar illegaal, maar met medeweten van de overheid, mensen leefden, en waarbij de overheid verschillende rapporten ter beschikking had waaruit het gevaar van de situatie bleek, oordeelde het Europese Hof voor de Rechten van de Mens dat Turkije het recht op leven, art. 2 EVRM, had geschonden.[74] Een vereiste voor aansprakelijkheid van de overheid is dat de overheid of toezichthouder op de hoogte was of behoorde te zijn van het concrete gevaar dat de betrokkene liep.[75]

Wanneer een toezichthouder op de hoogte is van een zeer gevaarlijke situatie die niet in overeenstemming is met de bestaande veiligheids- en vergunningsvoorschriften, heeft hij op grond van het EVRM een plicht tot handelen om een einde aan de situatie te maken.[76] Als de overheid een zeer gevaarlijke situatie een periode lang laat voortbestaan, brengt dit hoogstwaarschijnlijk een schending van het EVRM met zich mee.[77]

ii. Ongeschreven recht: beginselplicht tot handhaving

Overigens kan buiten de bepalingen in de genoemde regelgeving ook een plicht tot handhaving op grond van het ongeschreven recht worden onderscheiden, de zogenaamde beginselplicht tot handhaving.[78] Uit de jurisprudentie van de bestuursrechter op het gebied van ruimtelijke ordening is een norm ontwikkeld waarop de aansprakelijkheid van de toezichthouder kan worden gebaseerd:[79] een bestuursorgaan dient te handhaven als het een overtreding constateert. Bijvoorbeeld als gronden in strijd met het vigerende bestemmingsplan worden gebruikt. Deze beginselplicht houdt in dat de toezichthouder kan afwijken van zijn plicht, mits voldoende gemotiveerd. Wanneer deze plicht ongemotiveerd wordt geschonden, betekent dit dat de toezichthouder onrechtmatig heeft gehandeld.[80]

d. Relativiteit

In de context van de aansprakelijkheid van de toezichthouder is de relativiteit een mogelijk obstakel. Want waar art. 6:163 BW bepaalt dat geen verplichting tot schadevergoeding bestaat wanneer de geschonden norm niet strekt tot bescherming tegen de schade zoals de benadeelde die heeft geleden, is niet

74 EHRM 30 november 2004, EHRC 2005, 10 (Öneryildiz/Turkije).
75 Vgl. ook Barkhuysen & Diepenhorst 2005, p. 281-322, i.h.b. p. 289-293,.
76 In deze zin ook: Van Dam 2006, p. 117 ; Barkhuysen &. Diepenhorst 2005, p. 298-303, i.h.b. p. 289-293.
77 Zo Van Dam 2006, p. 117.
78 Van Dam 2006, p. 112-113.
79 Van Ballegooij 2008, p. 146-147.
80 In die zin Van Dam 2006, p. 117; Giesen 2005, p. 118.

altijd duidelijk of de norm dat een toezichthouder zich zou moeten gedragen als een redelijk handelend toezichthouder ook bescherming biedt aan degene die schade heeft geleden. Voor het zoeken naar de strekking van een bepaalde norm kan aanknoping worden gezocht in de parlementaire geschiedenis van de betrokken wet, of ook in de doelen of taken die de toezichthouder zijn toebedeeld.

In het arrest duwbak Linda, dat handelde over de aansprakelijkheid van de toezichthouder, ontbrak volgens de Hoge Raad de relativiteit: de relatie tussen de schade en de geschonden norm.[81] De toezichthouder in kwestie, de Scheepvaartinspectie, had een verplichte keuring aan een duwbak verricht, maar na goedkeuring door de inspectie zonk de duwbak, waarbij schade aan andere schepen werd veroorzaakt. Aan de orde was of de regeling waarop de scheepskeuringen waren gebaseerd, ook strekte tot bescherming van de eigenaren van de schepen. Uit de parlementaire geschiedenis was niet af te leiden dat dit het geval was.

Leek bij Duwbak Linda de relativiteit inderdaad een belemmering voor aansprakelijkheid van de toezichthouder, in de Vie d'Or zaak oordeelt de Hoge Raad dat het toezicht van de Verzekeringskamer mede tot doel heeft het financiële belang van een polishouder te beschermen.[82] De Hoge Raad kiest dus niet bewust voor het afketsen van de aansprakelijkheid voor alle toezichthouders op het relativiteitsvereiste.

e. Hoofdelijke aansprakelijkheid

Wordt de overheid als nachtwaker aansprakelijk gesteld voor het onrechtmatig nemen van een besluit, het verzuimen toezicht te houden of het verzaken te handhaven, dan zal deze veelal worden aangesproken naast de 'echte', primaire veroorzaker (de exploitant van de vuurwerkfabriek, de café-eigenaar, de bank). De toezichthouder kan voor het geheel van de door hem veroorzaakte schade worden aangesproken door de slachtoffers,[83] maar dat neemt niet weg dat de toezichthouder door middel van regres verhaal kan nemen op de oorspronkelijke veroorzaker van de schade. De schade wordt dan over beide veroorzakers verdeeld aan de hand van hun beider schuld.[84] Vanwege de grote schadeomvang zal de oorspronkelijke veroorzaker waarschijnlijk een ontoereikende verzekeringsdekking hebben en niet voldoende solvent zijn om deze zelf te voldoen. Een deel van de schade die niet aan de toezichthouder kan worden toegerekend zal op deze manier toch ten laste van de toezichthouder komen.

81 HR 7 mei 2004, ECLI:NL:HR:2004:AO6012, *NJ* 2006, 81 (m.nt. J. Hijma).
82 Hoge Raad 13 oktober 2006, ECLI:NL:HR:AW2077, *NJ* 2008, 527.
83 Vgl. art. 6:7 BW.
84 Zie art. 6:7 BW jo. art. 6:102 BW jo. art. 6:101 BW.

2.2.5.4 Afsluiting

We hebben bekeken of het probleem van insolventie van de dader wordt opgelost door de overheid in haar rol als nachtwaker aansprakelijk te stellen. De slachtoffers lopen daarbij tegen twee problemen aan. Het eerste probleem is dat aansprakelijkheid van de overheid als nachtwaker tot nu toe niet snel wordt aangenomen, zodat slachtoffers hun schade niet alsnog vergoed krijgen. Dit is de hoge lat voor aansprakelijkheid van de overheid als nachtwaker. Slechts wanneer de overheid kort voor de ramp een relevant besluit heeft genomen of tekort is geschoten in het houden van bijzonder toezicht, bij gevaarzetting of bij de schending van een plicht tot handhaving, lijkt ruimte voor aansprakelijkheid. Ten tweede stuit men bij het aansprakelijk stellen van de overheid als nachtwaker op rechtsvragen die niet eerder beantwoord zijn. De noodzakelijke ontwikkeling van het recht geeft dan aanleiding tot lange procedures. Tot nu toe geeft deze oplossing binnen het aansprakelijkheidsrecht dus geen verlichting voor de problemen van de slachtoffers. Het probleem van insolventie blijft bestaan en kan de aanleiding zijn voor de oprichting van schadefondsen. Voor het toetsingskader is de vraag, die al eerder is gesteld (nr. 3), van belang: lost het schadefonds het probleem van insolventie op? Met andere woorden: *biedt het schadefonds een volledige vergoeding van schade?*

2.2.6 Onvindbare dader

Als de dader onvindbaar is, zal het slachtoffer van een ramp zijn schade niet kunnen verhalen. In sommige gevallen zal de dader zich, vanaf het begin af aan, opzettelijk schuil houden, in andere gevallen zal er door het verstrijken van de tijd geen dader meer vindbaar zijn (bij sluipende schade). Ik licht dit toe.

De *opzettelijk onvindbare* dader houdt zich gedeisd in verband met de consequenties van zijn daden; denk aan degenen die het burgerluchtvaartuig met vluchtnummer MH17 waarschijnlijk hebben neergeschoten boven Oost-Oekraïne.[85] Bij dit type dader kan het gaan om een mass exposure of een mass disaster ramp. In veel gevallen zal het geweldsmisdrijven betreffen. Voor deze misdrijven geldt dat een percentage van 35 procent onopgehelderd blijft.[86]

Dat de dader van *sluipende schade* onvindbaar is, kan verschillende oorzaken hebben. De dader kan vele malen verhuisd of zelfs overleden zijn. Bedrijven kunnen failliet gaan, overgenomen worden of van naam veranderen. Voorbeel-

85 Onderzoeksraad voor de veiligheid, *MH17 Crash*, 2015, p. 146. Te raadplegen via: www.onderzoeksraad.nl (laatst geraadpleegd 24 mei 2016).

86 Kalidien & De Heer-de Lange 2015, p. 23. Voor deze categorie slachtoffers is het Schadefonds Geweldsmisdrijven opgericht.

den van sluipende schade zijn de beroepsziekten mesothelioom en organo psycho syndroom (OPS) die zich pas na 20 tot 30 jaar openbaren.

Als het verstrijken van de tijd debet is aan de onvindbaarheid van de dader is het wellicht mogelijk maatregelen te nemen zodat die bedrijven die failliet gaan, worden overgenomen, van naam veranderen of worden opgeheven beter geregistreerd worden. Ook het traceren van de (oude) aansprakelijkheidspolis van een inmiddels niet meer bestaand bedrijf kan problematisch zijn. Een oplossing daarvoor kan worden gevonden in een centrale registratie van verzekeringspolissen. Deze oplossingen bevinden zich binnen het stelsel van het aansprakelijkheidsrecht. Of met die registratie het probleem kan worden opgelost, is een vraag die ik hier niet zal beantwoorden. Het onderzoek richt zich namelijk op de rol van schadefondsen bij de afwikkeling van rampschade. Voor het onderzoek naar de fondsen is het volgende van belang. Onvindbaarheid van de dader kan als probleem worden gelijkgesteld met insolventie: het slachtoffer krijgt zijn schade niet vergoed, ook al is de dader (mogelijk) aansprakelijk. Ik herhaal de vraag voor het toetsingskader (nr. 3): lost het schadefonds het probleem van insolventie op? Oftewel: *geeft het fonds het slachtoffer een volledige vergoeding van schade?*

2.3 SPECIFIEKE PROBLEMEN BIJ DE AFWIKKELING VAN SLUIPENDE SCHADE

Met betrekking tot rampschade hebben we gezien dat er mass disaster en mass exposure accidents zijn. Als het gaat om mass exposure accidents dan kan tussen de blootstelling aan het risico en de openbaring van de schade lange tijd verstrijken. Dat wordt ook wel sluipende schade genoemd. In deze paragrafen komen de specifieke problemen bij de afwikkeling van sluipende schade aan bod. Het gaat om verjaring (§ 2.3.1) en insolventie in verband met dekking in de tijd en overgang van onderneming (§ 2.3.2).

2.3.1 Verjaring

Het leerstuk verjaring kan ervoor zorgen dat schade die na lange tijd ontstaat of aan het licht komt niet meer voor vergoeding in aanmerking komt. In de wet is vastgelegd dat voor de rechtsvordering tot betaling van schadevergoeding als uitgangspunt een relatieve verjaringstermijn van vijf jaar geldt, die begint te lopen vanaf het moment dat de benadeelde zowel met de schade als met de daarvoor aansprakelijke persoon bekend is geworden (art. 3:310 lid 1 BW). Daarnaast geldt voor de rechtsvordering tot schadevergoeding een tweede, absolute verjaringstermijn van twintig jaar, die inhoudt dat de rechtsvordering in ieder geval twintig jaren na de schadeveroorzakende gebeurtenis verjaart (art. 3:310 lid 1 BW). Voor milieuschade en schade als gevolg van

gevaarlijke stoffen geldt een verlengde absolute termijn van 30 jaar (art. 3:310 lid 2 en lid 3 BW).

Voor personenschade geldt sinds 1 februari 2004 slechts de korte relatieve verjaringstermijn van vijf jaar (art. 3:310 lid 5 BW) voor schade die veroorzaakt is vanaf die datum. Deze wetswijziging komt voort uit de problemen van asbestslachtoffers met de ziekte mesothelioom, die een zeer lange incubatietijd kent – soms langer dan de absolute verjaringstermijn van 30 jaar. Voor hen geldt de uitzondering echter niet, daar hun schade al voor 1 februari 2004 is veroorzaakt (art. 119 Ow NBW).[87]

De onbillijke uitkomst voor 'oude' slachtoffers is in een aantal arresten door de Hoge Raad verzacht met behulp van de beperkende werking van de redelijkheid en de billijkheid (art. 6:2 lid 2 BW).[88] Onder uitzonderlijke omstandigheden kan een beroep op de lange verjaringstermijn naar de maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar zijn, bijvoorbeeld wanneer onzeker is of de gebeurtenis die de schade kan veroorzaken inderdaad tot schade zal leiden, die onzekerheid zeer lange tijd is blijven bestaan en de schade in die zin naar haar aard verborgen is gebleven dat zij daadwerkelijk is ontstaan en dus pas kon worden geconstateerd nadat de verjaringstermijn reeds was verstreken.[89] Of de toepassing van de verjaringstermijn naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar is, moet voor elk concreet geval worden bepaald aan de hand van alle omstandigheden. De Hoge Raad heeft een aantal gezichtspunten gegeven die door de rechter moeten worden betrokken in zijn afweging:[90]

> '(a) of het gaat om vergoeding van vermogensschade dan wel van nadeel dat niet in vermogensschade bestaat, en – mede in verband daarmede – of de gevorderde schadevergoeding ten goede komt aan het slachtoffer zelf, diens nabestaanden dan wel een derde;
> (b) in hoeverre voor het slachtoffer respectievelijk zijn nabestaanden ter zake van de schade een aanspraak op een uitkering uit anderen hoofde bestaat;
> (c) de mate waarin de gebeurtenis de aangesprokene kan worden verweten;
> (d) in hoeverre de aangesprokene reeds vóór het verstrijken van de verjaringstermijn rekening heeft gehouden of had behoren te houden met de mogelijkheid dat hij voor de schade aansprakelijk zou zijn;

87 De motivatie voor dit strenge overgangsregime wordt gevonden in de vergaande gevolgen die de wetswijziging heeft voor potentieel aansprakelijken, met name als het gaat om het bewaren van relevante informatie en het in stand houden van verzekeringsdekking, zie *Kamerstukken II*, 1999/00, 26 824, nr. 3, p. 4.

88 Zie hierover bijvoorbeeld Hartlief 2001, p. 58-62, in het bijzonder, p. 62; HR 28 april 2000, ECLI:NL:HR:2000:AA5635, *NJ* 2000, 430 (Van Hese/ De Schelde) (m.nt. A.R. Bloembergen), HR 28 april 2000, ECLI:NL:HR:2000:AA5634, *NJ* 2000, 431 (Rouwhof/Eternit) en HR 20 oktober 2000, ECLI:NL:HR:2000:AA7688, *NJ* 2001, 268 (Soolsma/Hertel).

89 HR 28 april 2000, ECLI:NL:HR:2000:AA5635, *NJ* 2000, 430 (Van Hese/ De Schelde).

90 HR 28 april 2000, *NJ* 2000, 430, ro. 3.3 (Van Hese/ De Schelde).

(e) of de aangesprokene naar redelijkheid nog de mogelijkheid heeft zich tegen de vordering te verweren;
(f) of de aansprakelijkheid (nog) door verzekering is gedekt;
(g) of na het aan het licht komen van de schade binnen redelijke termijn een aansprakelijkstelling heeft plaatsgevonden en een vordering tot schadevergoeding is ingesteld.'

Omdat de gezichtspunten ruimte geven voor interpretatie en omdat onduidelijk is hoe zij zich onderling verhouden, heeft deze rechtspraak tot veel nieuwe uitspraken geleid.[91] Van geval tot geval moet de rechter oordelen of doorbreking van de absolute verjaringstermijn aan de orde is.

In 2014 heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in een casus van een mesothelioomslachtoffer geoordeeld dat de absolute verjaringstermijn van tien jaar in Zwitserland in strijd is met het recht op toegang tot de rechter (art. 6 EVRM).[92] Het hof benadrukt dat wanneer het wetenschappelijk vaststaat dat een persoon niet in staat is om te weten dat hij lijdt aan een bepaalde ziekte, deze omstandigheid in aanmerking moet worden genomen bij de berekening van de verjaringstermijn. Nu de Hoge Raad in de doorbrekingsjurisprudentie meeweegt dat het schade betreft die naar haar aard verborgen is, lijkt Nederland te voldoen aan de eis uit Straatsburg.

Verjaring vormt een probleem bij het verkrijgen van een schadevergoeding voor de slachtoffers van sluipende rampschade. Er zijn hiervoor oplossingen gezocht binnen het aansprakelijkheidsrecht. De wetgever heeft bijvoorbeeld de bepaling voor verjaring aangepast voor toekomstige gevallen van personenschade, zodat schade die pas na het verstrijken van de lange verjaringstermijn aan het licht komt, niet meer verjaart. Voor oude gevallen heeft de rechtspraak de gevolgen van verjaring verzacht. Of deze oplossingen afdoende zijn, laat ik in het midden. Dit onderzoek concentreert zich op de rol van schadefondsen bij de afwikkeling van rampschade. Voor het onderzoek naar de fondsen is relevant, in het geval een rampcasus sluipende schade vertoont die kan verjaren: *wordt het probleem van verjaring ondervangen door het schadefonds?* Deze vraag gaat op in een andere vraag, die al eerder is gesteld (nr. 1): *welke voorwaarden stelt het fonds aan het slachtoffer en hoe verhouden die zich tot het aansprakelijkheidsrecht?*

91 Er was ook veel onvrede over in de literatuur: Bloembergen in zijn NJ-noot onder het arrest Hese/De Schelde, Van Boom 2000b, p. 55-69 en Smeehuizen 2005, p. 49-60, Jansen, 2009, p. 214-219, later in zijn dissertatie: Smeehuizen 2008, p. 258. Positiever zijn Heerma van Voss & Van der Heijden 2000, p. 1552-1553. Zie uitgebreid Hebly & Lindenbergh 2013.

92 EHRM 11 maart 2014, nrs. 52067/10 en 41072/11 (*Moor en anderen/Zwitserland)*. Zie Hebly 2014, p. 40-43.

2.3.2 Insolventie

2.3.2.1 Onvoldoende verzekeringsdekking in de tijd

Insolventie kan optreden door onvoldoende dekking van de aansprakelijkheidsverzekering 'in de tijd'.[93] Dit is een belangrijke reden voor het feit dat slachtoffers van sluipende rampschade geen schadevergoeding krijgen. Het hangt samen met de systematiek van deze dekking van bedrijven die achtereenvolgens op basis van *act committed, loss occurrence* en *claims made* plaatsvindt.

In de jaren vijftig en zestig was *act committed*-dekking gebruikelijk voor de aansprakelijkheidsverzekering voor bedrijven (AVB). Oftewel: de schade moet zijn veroorzaakt gedurende de looptijd van de AVB. Sluipende schade valt dus tientallen jaren na afloop van de verzekering nog onder de dekking. Voor de slachtoffers was dit heel voordelig.[94] Om het risico van sluipende schade voor de verzekeraars beheersbaar te maken is in de jaren zeventig de *loss occurrence*-dekking ingevoerd.[95] De schade moest vanaf toen gedurende de looptijd van de AVB zijn ontstaan. Het moment van veroorzaking van de schade was niet relevant, dit kon ook al voor het begin van de verzekering kunnen zijn gebeurd. Mocht het letsel of de zaakbeschadiging zijn ontstaan tijdens de looptijd, dan was ook alle schade die zich pas na afloop manifesteert gedekt.

Om helemaal van de zogenaamde uitloopschade af te komen is de thans gangbare *claims made*-dekking geïntroduceerd:[96] de vordering tot schadevergoeding moet door de dader of zijn verzekeraar tijdens de looptijd van de verzekering zijn ontvangen.[97] Voor sluipende schade die zich pas openbaart na afloop van de verzekering wordt dus geen dekking geboden. Het slachtoffer zal dientengevolge zo snel mogelijk een vordering moeten instellen, zodat er meer kans is dat er nog verzekeringsdekking is. Voor de dader kan het daarnaast lastig zijn na afloop van de verzekering ergens anders een verzekering af te sluiten. Hij zal een nieuwe verzekeraar bij het aangaan van de overeenkomst op de hoogte moeten stellen van alle relevante feiten op grond van de mededelingsplicht (art. 7:928 BW).

Het is gebruikelijk de *claims made*-dekking te verzachten met een tweetal clausules. De eerste is de omstandighedendekking. Dit houdt in dat een omstandigheid die tijdens de geldigheidsduur van de verzekering voor de eerste maal schriftelijk wordt aangemeld maakt dat de aanspraak die daaruit voortvloeit geldt als gedaan op de datum van de melding van de omstandig-

93 Dit gaat over de aansprakelijkheidsverzekering van bedrijven, nu vooral bedrijven verantwoordelijk zullen zijn als werkgever, vervuiler of producent.
94 Vgl. Wansink 2006, p. 98; Faure & Hartlief 2002, p. 164.
95 Zie Faure & Hartlief 2002, p. 165; Spier 1998.
96 Het standaard AVB-polismodel dekt de schade sinds 1996 op basis van claims made. Zie ook: Wansink 2013, p. 77-78 .
97 Faure & Hartlief 2002, p. 165; Wansink 2006a, p. 107.

heid.[98] Voor nieuwe risico's zal de omstandighedendekking niet gelden, want de verzekerde zal het risico niet als omstandigheid hebben gemeld.[99]

De tweede verzachtende clausule is de nameldingsdekking. Deze behelst dat de verzekerde ook nadat de verzekeringsovereenkomst is beëindigd (door de verzekeraar of de verzekerde) het recht heeft tegen betaling de termijn te verlengen waarbinnen hij aanspraken van derden bij de verzekeraar kan melden.[100] Deze aanspraken moeten dan voortvloeien uit activiteiten die zich hebben voorgedaan gedurende de verzekeringsovereenkomst.

In de aansprakelijkheidsverzekering voor personen (AVP) is de dekking niet beperkt, zo blijkt uit de standaard AVP daterend uit 2000; zowel de schade die zich openbaart tijdens de verzekeringsovereenkomst als de schade die is veroorzaakt tijdens de looptijd is gedekt.

Onvoldoende verzekeringsdekking bij sluipende rampschade kan aanleiding geven tot insolventie en vormt daarom een probleem voor het slachtoffer. De veranderende verzekeringsdekking in de tijd heeft dit probleem geen goed gedaan.

2.3.2.2 Overgang onderneming en verzekeringsdekking

Wanneer een bedrijf in de loop der tijd is overgenomen, kan dekking van een aansprakelijkheidsverzekering ontbreken en daarmee insolventie op de loer liggen. Als een bedrijf wordt overgenomen, zijn twee situaties mogelijk.[101] In de eerste variant worden de aandelen van een verzekerd bedrijf overgenomen door een andere vennootschap. Dit is een verkrijging onder algemene titel (art. 3:80 lid 2). Omdat de overgenomen vennootschap blijft bestaan, zal de aansprakelijkheidsverzekering worden voortgezet. Problemen ontstaan pas wanneer de overnemende vennootschap de risico's wil onderbrengen bij de eigen aansprakelijkheidsverzekering. Bij een verandering van aansprakelijkheidsverzekering zal de verzekeraar de risico's van het overgenomen bedrijf eerst willen inschatten voordat verzekering plaatsvindt. Als de risico's hoog worden ingeschat (en dat zal zeker zo zijn als sluipende schade wordt vermoed), zal de verzekeraar niet of slechts tegen een hoge premie willen verzekeren.[102] De overname van de aandelen kan zo leiden tot het ontbreken van verzekeringsdekking.

In de tweede situatie gaan alle activa en passiva van een bedrijf over naar het andere bedrijf, zodat er een verkrijging onder bijzondere titel plaatsvindt (art. 3:80 lid 3 BW). De aansprakelijkheidsverzekering gaat niet mee over, en

98 Dit is de omstandighedendekking die is opgenomen in het AVB-polismodel uit 1996. Zie hierover: Wansink 2006a, p. 113-115; Faure & Hartlief 2002, p. 166.
99 Zo: Wansink 2006a, p. 114; Faure & Hartlief 2002, p. 167.
100 Wansink 2006, p. 115-116; Van Huizen, Wezeman & Vvan Eijk-Graveland, 2014, p. 199-200.
101 Zie ook Wansink 2006, p. 120-121.
102 Zo Wansink 2006a, p. 120.

het overnemende bedrijf zal zijn verzekeringsdekking moeten uitbreiden voor het overgenomen bedrijf.[103] Ook nu zal de verzekeraar die de risico's op sluipende schade voor het overnemende bedrijf hoog inschat niet of slechts tegen een hoge premie willen verzekeren. Omdat het achtergebleven bedrijf de activiteiten beëindigt, zal het daarmee ook zijn verzekering willen beëindigen.[104] In dat geval kan, zo zagen we in de vorige paragraaf, volgens het model aansprakelijkheidsverzekering voor bedrijven nog drie jaar namelding worden gedaan. In deze situatie zal het slachtoffer na drie jaar niet meer op verzekeringsdekking kunnen rekenen.

Wanneer het bedrijf in kwestie inmiddels is opgehouden te bestaan, dan kan het slachtoffer met sluipende schade zich direct wenden tot de betrokken aansprakelijkheidsverzekeraar met een rechtstreekse actie (art. 7:954 BW). Voor een slachtoffer zal het lastig zijn na een lange periode te achterhalen wie de verzekeraar was van een bedrijf dat is opgehouden te bestaan, en of die verzekeraar uitloopdekking biedt voor het risico uit het verleden.[105]

Het ontbreken van verzekeringsdekking na overgang van een onderneming kan dus leiden tot insolventie van de dader. Voor onvoldoende verzekeringsdekking in de tijd geldt hetzelfde. Dit leidt tot vragen voor het toetsingskader die we al eerder hebben gezien (nr. 3): *wordt het probleem van insolventie opgelost door een schadefonds?* En: *biedt het schadefonds het slachtoffer een volledige vergoeding van schade?*

2.4 AFSLUITING

In het voorgaande zagen we dat het slachtoffer bij de afwikkeling van rampschade op problemen stuit in en rondom het aansprakelijkheidsrecht. Die problemen nemen we mee in het vervolg van het onderzoek. Zij vormen namelijk een deel van het toetsingskader bij het onderzoek naar de schadefondsen. De onderzoeksvragen voor de schadefondsen luiden dan, meer algemeen: *met welke van de problemen in en rondom het aansprakelijkheidsrecht heeft het schadefonds in kwestie te maken* en: *lost het schadefonds deze problemen op?* Overigens, ook als een schadefonds niet beoogt de problemen van het aansprakelijkheidsrecht op te lossen, is die vraag zeer relevant. De schadefondsen voor rampschade die we zullen onderzoeken zijn namelijk allemaal opgericht omdat via het aansprakelijkheidsrecht geen schadevergoeding, slechts gedeeltelijk of pas na lange tijd een schadevergoeding zou worden verkregen. Problemen in of rondom het aansprakelijkheidsrecht zijn daar de oorzaak van. Als de fondsen die problemen niet oplossen, krijgen de rampslachtoffers hun schade alsnog niet (op korte termijn) vergoed. Daarnaast zal het resultaat van het

103 Wansink 2006a, p. 120-121.
104 Zo Wansink 2006a, p. 121.
105 Zo Wansink 2006a, p. 122; Kamphuisen 2005, p. 204-205.

onderzoek ons dichter bij het antwoord op de vraag brengen: kunnen (nog op te richten) fondsen problemen van het aansprakelijkheidsrecht oplossen? In het hierna volgende vat ik de geconstateerde problemen van het aansprakelijkheidsrecht samen en herhaal ik de specifieke toetsvragen die zijn geformuleerd in dit hoofdstuk.

Dat de slachtoffers van rampschade hun schade niet of slechts gedeeltelijk vergoed krijgen, hangt samen met uiteenlopende problemen. Een deel van de problemen komt voort uit het karakter van rampschade: de grote aantallen maken dat de belangen groot zijn en het systeem verstopt raakt, terwijl tegelijkertijd de kans toeneemt dat de dader insolvent is. Insolventie van de dader is vooral een probleem als het een zogenaamde kleine dader betreft: een particulier of een kleine ondernemer. Door het karakter van rampschade neemt de procedure van een rampzaak ook lange tijd in beslag.

Rampschade kan zowel voortkomen uit een *mass disaster accident* als een *mass exposure accident*, maar de problemen voor het slachtoffer komen voor een groot deel overeen. Voor mass exposure, waarbij sluipende schade optreedt, gelden als bijkomende problemen verjaring en insolventie doordat er in de tijd geen dekking van verzekeringspolissen meer is, onder meer omdat de oorspronkelijke onderneming niet meer bestaat.

Een aantal problemen is gelegen in het aansprakelijkheidsrecht zelf. Het slachtoffer kan de verschillende elementen van een onrechtmatige daad niet altijd gemakkelijk bewijzen. Dat deze elementen een drempel vormen voor het slachtoffer om zijn schade te verhalen, is echter goed te verdedigen. Ieder moet immers zijn eigen schade dragen, tenzij er een goede reden is om de schade af te wentelen. Evenzo kan het slachtoffer te maken krijgen met complexe vraagstukken rondom het causaal verband. Diverse uitspraken van de Hoge Raad hebben de scherpe kantjes voor het slachtoffer verzacht. Wanneer het slachtoffer bijvoorbeeld een al te zware bewijslast van het causaal verband moet dragen, kan de rechter gebruikmaken van de omkeringsregel of proportionele aansprakelijkheid aannemen. Ook met de regel voor alternatieve causaliteit (art. 6:99 BW) komt de wetgever slachtoffers tegemoet.

Ook kan het slachtoffer (met schade veroorzaakt voor 1 februari 2004) geconfronteerd worden met een verjaarde vordering, nog voordat de schade zich heeft geopenbaard. De rechter komt het slachtoffer hier eveneens tegemoet. Het strenge verjaringsregime kan opzij worden gezet aan de hand van een genuanceerde toets met een beroep op de redelijkheid en billijkheid.

De problemen bij de afwikkeling van rampschade in het aansprakelijkheidsrecht zijn nu op een rij gezet. Worden deze problemen uit het aansprakelijkheidsrecht opgelost in een schadefonds? Als een fonds schade vergoedt op basis van de vereisten van aansprakelijkheid, dan zullen zich waarschijnlijk dezelfde problemen voordoen als in het aansprakelijkheidsrecht. Hanteert het fonds andere voorwaarden, dan moet worden bekeken of die op hun beurt geen problemen veroorzaken. Verder is relevant of het fonds even ruimhartig

is als of minder ruimhartig is dan het aansprakelijkheidsrecht. Deze overwegingen leiden tot de volgende vragen:

1. *Welke voorwaarden stelt het fonds aan het slachtoffer en hoe verhouden die zich tot het aansprakelijkheidsrecht?*[106] *Sluit het fonds aan bij het aansprakelijkheidsrecht ten aanzien van de kring van gerechtigden?*

Met de afwikkeling van rampschade in het aansprakelijkheidsrecht is veel tijd gemoeid. Dat belemmert veel slachtoffers die ernstige personen- en/of zaakschade hebben geleden. Het tijdsverloop tussen de ramp en het verkrijgen van een definitieve gerechtelijke uitspraak is voor rampslachtoffers bijzonder lang, tenminste tien jaar. De lengte van de civiele procedure bij rampschade is namelijk veel langer dan die van de gemiddelde zaak: die duurt slechts drie jaar tot en met de Hoge Raad. De lange duur komt waarschijnlijk voort uit de grote aantallen slachtoffers, de verschillende procedures die zij aanspannen en de complexe juridische en feitelijke vragen die voorliggen. Dit leidt tot de volgende concrete vraag:

2. *Wordt het probleem van de lange duur van de procedure door het schadefonds opgelost?*

Bij rampschade ontstaan minder problemen als het gaat om een grote dader, zoals een olieconcern of een vliegtuigmaatschappij. Gaat het om een kleine dader, een particulier of een kleine ondernemer, dan zullen de eigen middelen waarschijnlijk ontoereikend zijn en zal de dekking op zijn aansprakelijkheidsverzekering, als gevolg van een beperking of een uitsluiting van de dekking, ook onvoldoende zijn. Tevens kan het procederen zelf de eigen middelen van de dader uitputten, zodat deze uiteindelijk insolvent raakt.

De insolventie van de primaire dader maakt dat het slachtoffer op zoek gaat naar een solvente partij en dan de overheid aanspreekt in haar rol als nachtwaker. Tot nu toe is het echter niet gelukt de overheid daadwerkelijk aansprakelijk te stellen. De lat voor aansprakelijkheid van de overheid ligt hoog. Bij het nemen van een onrechtmatig besluit, als de ramp kort daarop is geschied, of bij het houden van bijzonder toezicht in de vorm van gevaarzetting of de schending van plichten tot handhaving, dan is het niet denkbeeldig dat de overheid in de toekomst voor onrechtmatig handelen of nalaten schadeplichtig kan zijn.

Ten slotte kan de onvindbaarheid van de dader ervoor zorgen dat het slachtoffer van rampschade zijn schade niet vergoed krijgt. Het kan hierbij gaan om een opzettelijk onvindbare dader, of een dader die door het verstrijken van de tijd onvindbaar is, bijvoorbeeld is verhuisd, overleden of failliet is gegaan.

---

106 De vragen: *wordt het probleem van het bewijs (van het causaal verband) opgelost door de vorming van het schadefonds?* en *wordt het probleem van verjaring opgelost door de vorming van het schadefonds?* heb ik hier algemener geformuleerd.

Insolventie is dus een belangrijk obstakel bij het verkrijgen van een vergoeding via het aansprakelijkheidsrecht. De vraag is dan of het fonds wel voorziet in een volledige vergoeding van schade, en welke schade het vergoedt. Oftewel:

3. *Geeft het schadefonds het slachtoffer wel een volledige schadevergoeding? Welke schade komt voor vergoeding in aanmerking (materiële en immateriële personenschade, zaakschade, zuivere vermogensschade)?*

Wanneer er niet voldoende middelen zijn om de slachtoffers te compenseren, is een evenredige verdeling van dat wat beschikbaar is de meest rechtvaardige. Betaalt de dader uit eigen zak, dan is een evenredige verdeling buiten een faillissement lastig te bewerkstelligen. In faillissement is een evenredige verdeling wel het uitgangspunt. Dit uitgangspunt geldt ook bij verdeling van het verzekeringsgeld. Dat leidt tot een vraag voor het toetsingskader:

4. *Biedt het schadefonds een evenredige verdeling als geen volledige vergoeding wordt geboden?*

Wanneer de algemene vraag – of de problemen van het aansprakelijkheidsrecht door de vorming van een schadefonds worden opgelost – wordt gesteld, dringt zich een nieuwe vraag op. De wijze van normering van een fonds kan immers slecht gekozen zijn, of de capaciteit van de betrokken medische experts kan onvoldoende zijn. Bij het onderzoek naar de fondsen zal dit duidelijk worden. Ik formuleer daarom een extra vraag voor het toetsingskader:

5. *Leidt de oprichting van het schadefonds tot andere (uitvoerings)problemen?*

Nu de problemen in en rondom het aansprakelijkheidsrecht in kaart zijn gebracht en een deel van het toetsingskader is gegeven, is het tijd voor een laatste overpeinzing.[107] Aan veel van de schurende problemen in het aansprakelijkheidsrecht hebben de wetgever en de rechter een mouw gepast. De problemen die werkelijk resteren voor de slachtoffers van rampen zijn problemen rondom het aansprakelijkheidsrecht zelf: de lange procedure en de insolventie van de dader. In hoofdstuk 5 zal aan deze problemen nader aandacht besteed worden. Nu zullen we ingaan op enkele aspecten omtrent het stroomlijnen van een fonds.

107 De rest van het toetsingskader komt voort uit de Hoofdstukken 3 t/m 5.

3 Stroomlijnen van een fonds

3.1 INLEIDING

In hoofdstuk 2 bespraken we dat het slachtoffer bij de afwikkeling van rampschade problemen kan tegenkomen in en rondom het aansprakelijkheidsrecht. Het kan voorkomen dat het slachtoffer zijn schade daardoor niet of slechts gedeeltelijk vergoed krijgt, en vaak pas duidelijkheid heeft aan het einde van een lange civiele procedure. Om het slachtoffer tegemoet te komen zijn daarom in het verleden een aantal rampenfondsen opgericht.

In de afsluiting van het vorige hoofdstuk zijn vragen voor het toetsingskader geformuleerd die betrekking hebben op de vraag of schadefondsen de problemen van het aansprakelijkheidsrecht oplossen. Daarbij kwamen ook enkele vragen voorbij die van belang zijn voor de inrichting van bestaande en toekomstige rampenfondsen. Het betreft de vragen: *welke voorwaarden stelt het fonds aan het slachtoffer en hoe verhouden die zich tot het aansprakelijkheidsrecht? Sluit het fonds aan bij het aansprakelijkheidsrecht ten aanzien van de kring van gerechtigden?* En: *geeft het schadefonds het slachtoffer wel een volledige schadevergoeding?* Als we schadefondsen gaan onderzoeken zijn er nog enkele andere vragen die gesteld zouden moeten worden met betrekking tot de inrichting van het fonds – vragen voor het toetsingskader.

Deze vragen wil ik in dit hoofdstuk trachten te formuleren. Het gaat om vragen die betrekking hebben op het stroomlijnen van een fonds. Bij het formuleren wordt gebruik gemaakt van het perspectief van het aansprakelijkheidsrecht, de focus van dit onderzoek. Belangrijk is de wijze van berekening van schade in het aansprakelijkheidsrecht. In enkele fondsen wordt een zogenaamde normering van schade toegepast. Reden om hier enkele noties over normering van schade uiteen te zetten. Daarnaast kunnen slachtoffers naast een fondsuitkering een vergoeding krijgen op grond van bijvoorbeeld sociale zekerheid of liefdadigheid: de wisselwerking tussen vergoedingen. Hoe behandelt het aansprakelijkheidsrecht zulke andere vergoedingen? Ook kunnen rampenfondsen verhaal op de dader nemen. Op welke wijze biedt het aansprakelijkheidsrecht aanknopingspunten? Voor het stroomlijnen is verder van belang dat de kosten van fondsen zo laag mogelijk blijven. Een vergelijking met het aansprakelijkheidsrecht dringt zich op. Wat kost het aansprakelijkheidsrecht dan? Ten slotte is er oog voor de doelstelling van een fonds. De doelstelling bepaalt mede op welke manier het fonds zou kunnen worden gestroomlijnd.

In dit hoofdstuk behandel ik achtereenvolgens de normering van schade (§ 3.2), de wisselwerking met het aansprakelijkheidsrecht (§ 3.3), het verhaal op de dader (§ 3.4), de kosten van een fonds (§ 3.5) en de doelstelling van een fonds (§ 3.6). Ik zal deze onderwerpen in het navolgende toelichten en telkens afsluiten met een of meer vragen voor het toetsingskader. In de afsluiting zullen de vragen voor het toetsingskader voor de analyse van bestaande fondsen op een rij worden gezet.

3.2 Normering van schade

In het aansprakelijkheidsrecht is het uitgangspunt concrete schadebegroting. Ook een abstrahering van de concrete omstandigheden is mogelijk. Dat heet abstracte schadebegroting. Abstracte schadebegroting heeft als voordeel dat de schade vlotter kan worden afgewikkeld. Als het gaat om slachtoffers van rampschade zou abstracte schadebegroting kunnen worden toegepast door de schade te normeren. Omdat slachtoffers van rampschade in grote aantallen komen en veelal vergelijkbare schade hebben, kan de schade bijvoorbeeld in categorieën worden ingedeeld. Door middel van normering van schade in een schadefonds zou de schade wellicht vlotter en goedkoper kunnen worden afgewikkeld. Het is interessant te bezien op welke wijze normering van schade zich heeft ontwikkeld in het aansprakelijkheidsrecht, en wat als de voor- en nadelen wordt beschouwd. Aangevangen zal worden met een korte uiteenzetting van het verschil tussen concrete en abstracte schadebegroting.

Het begrip schade bezit verschillende elementen: het gaat om (1) een vermindering of verslechtering (2) in een object.[1] Belangrijk hierbij is dat de vermindering of verslechtering is opgetreden ten opzichte van een andere situatie. Aan de ene kant staat dan de situatie zonder de schadeveroorzakende gebeurtenis en aan de andere de situatie waarin deze wel is geschied.[2] In beginsel gebeurt de begroting van schade in het aansprakelijkheidsrecht met inachtneming van alle omstandigheden van het concrete geval.[3] Art. 6:97 BW bepaalt dat de rechter de schade begroot op de wijze die het meest met alle omstandigheden in overeenstemming is. Uit de vergelijking van de situaties volgt de schade die moet worden vergoed. Het uitgangspunt is dus concrete schadebegroting. De rechter heeft de vrijheid in meer of mindere mate te abstraheren van de concrete omstandigheden.[4] Slechts in enkele gevallen komt abstracte schadebegroting voor. Een belangrijke categorie gevallen bestaat uit zaakschade, waarin de rechter heeft uitgemaakt dat abstracte begroting plaats

1 Zo Lindenbergh 2014, p. 46; Hartlief 2015, p. 246.
2 Zo bijvoorbeeld HR 18 januari 2002, ECLI:NL:HR:2002:AD9339, *NJ* 2004, 210 m.nt. J. Hijma.
3 Lindenbergh 2014, p. 51-52; Hartlief 2012, p. 3007.
4 Zo volgt uit art. 6:97 BW.

kan vinden.[5] De rechtvaardiging wordt gevonden in de doelmatigheid, het efficiënt afwikkelen van deze veel voorkomende schadegevallen.[6] Hoewel uit de aard van de schade kan volgen dat de ene soort schade meer specifiek bij een persoon hoort dan de andere en dat dit met zich meebrengt dat er bij zaakschade meer ruimte is voor enige abstractie dan bij letselschade, komt ook abstracte schadebegroting bij bepaalde posten van letselschade voor.[7] Ook kan uit de wet volgen dat de schade abstract moet worden begroot, zoals in het geval van wettelijke rente wegens vertraging in de voldoening in een geldsom (art. 6:119 en 6:120 BW). Ten slotte kan abstraheren voortvloeien uit brancheafspraken.[8] Zo staat de Letselschade Raad normering van bepaalde letselschadeposten voor, zoals vaste vergoedingen voor de kosten van bezoek, het verlies van zelfwerkzaamheid en het daggeld tijdens het verblijf in een ziekenhuis.[9]

Gepleit wordt wel voor een meer integrale, abstracte benadering, ook in het geval van personenschade, omdat dit als voordeel zou hebben dat oeverloze discussies over de details en de bijbehorende vertraging in de afwikkeling en hoge proceskosten worden voorkomen.[10] Een nadeel zou kunnen zijn dat ongelijke gevallen op gelijke wijze worden afgewikkeld, wat zich in mindere mate zou verdragen met het beginsel van volledige schadevergoeding.[11]

In het geval van rampschade waarbij veel slachtoffers getroffen zijn door een waarschijnlijk gelijksoortige schade, zou van een aantal concrete omstandigheden kunnen worden geabstraheerd. Bovendien zullen door schadefondsen waarschijnlijk niet altijd alle schade geheel vergoed worden, zodat op enige wijze een gedeelte van de schade moet worden gekozen. Het gebruik van normbedragen of categorieën van gevallen en bedragen ligt dan voor de hand. Recht doen aan de verschillen tussen slachtoffers kan gebeuren door indelingen te maken aan de hand van schadeoorzaak en de soort schade.[12] Het argument dat deze manier aan rechtsgelijkheid zou ontbreken, omdat ongelijke gevallen gelijk behandeld worden, zou voor rampschaderegelingen in mindere mate kunnen opgaan. Immers, de vele slachtoffers die een beroep doen op de regeling zouden in een gelijke positie kunnen verkeren en een gelijksoortige schade hebben geleden.

---

5 HR 1 juli 1993, *NJ* 1995, 43 (m.nt. C.J.H.Brunner); meer recent HR 26 oktober 2012, ECLI:NL:HR:2012:BX0357.

6 Lindenbergh 2014, p. 53; Hartlief 2015, p. 262; Asser/Hartkamp & Sieburgh 6-II 2013/37.

7 Zie Lindenbergh 2014, p. 54. Bijvoorbeeld voor kosten voor vervangende huishoudelijke hulp wegens het overlijden van diegene die de gemeenschappelijke huishouding deed, ook als er geen kosten voor die hulp zijn gemaakt, zie HR 11 juli 2008, ECLI:NL:HR:2008:BC9365, *NJ* 2009, 385 m.nt. J.B.M. Vranken.

8 Zo ook Lindenbergh 2014, p. 56.

9 Vgl. www.deletselschaderaad.nl.

10 Hartlief 2012, p. 3007; Misana 2009, p. 8-9.

11 Bodamèr & Jeekel 2009, p. 12-18.

12 Van Doorn & De Bruijn, 2013, p. 2856-863, i.h.b. p. 2859.

Bij de collectieve afwikkeling van rampschade in een schadefonds kan de schade in categorieën worden verdeeld. Ik zal het volgende onderzoeken:
1. Op welke wijze wordt de schade in schadefondsen genormeerd?[13]

3.3 Wisselwerking met andere vergoedingen

3.3.1 Inleiding

Het ligt voor de hand bij de inrichting van een schadefonds aandacht te besteden aan de wisselwerking met andere systemen. Wanneer een schadefonds daar in het geheel geen aandacht voor heeft, zouden vergoedingen kunnen cumuleren, waardoor het slachtoffer uiteindelijk meer dan zijn volledige schade vergoed krijgt. Het slachtoffer zou liefst niet in een slechtere, maar ook niet in een voordeligere positie mogen verkeren dan zonder de gebeurtenis waarvoor een ander aansprakelijk is. Dat zou onredelijk zijn, ook met het oog op de financiering van de fondsen uit beperkte algemene middelen of giften, en dat zou om die reden voorkomen moeten worden.

In het aansprakelijkheidsrecht kan een vergoeding samenlopen met een vergoeding van de werkgever, met de schadeverzekering van het slachtoffer, met uitkeringen op grond van het stelsel van sociale zekerheid en met liefdadigheid. Daar heeft de wetgever over nagedacht. In art. 6:100 BW is bepaald dat wanneer eenzelfde gebeurtenis voor de benadeelde naast schade ook voordeel heeft opgeleverd, dit voordeel, voor zover dit redelijk is, bij de vaststelling van de te vergoeden schade in rekening moet worden gebracht.[14] Deze figuur wordt ook wel voordeelstoerekening genoemd. Hieraan lijkt de gedachte van ongerechtvaardigde verrijking ten grondslag te liggen: de benadeelde wordt ongerechtvaardigd verrijkt als hij zijn schade volledig vergoed krijgt en ook andere voordelen mag behouden.[15]

Voorts heeft de Hoge Raad bepaald dat alleen immateriële voordelen in rekening kunnen worden gebracht bij de vaststelling van eventuele immateriële schade.[16] Het ligt voor de hand, dat dan alleen materiële voordelen met materiële schadeposten mogen worden verrekend. Het wachten is op een uitspraak van de hoogste rechter hieromtrent.

---

13 In het toetsingskader zal deze vraag worden gekoppeld aan de vraag afkomstig uit Hoofdstuk 2: biedt het schadefonds het slachtoffer wel een volledige schadevergoeding aan?
14 Zie Bolt 1989, p. 8; Klaassen 2007, p. 87; Asser/Hartkamp & Sieburgh 6-II 2013/ 99-104.
15 Lindenbergh, in: GS Schadevergoeding, art. 6:100 BW, aant. 3.
16 Het Wrongful Birth-arrest: HR 21 februari 1997, *NJ* 1999, 145.

3.3.2 Wisselwerking met vergoeding werkgever

Voor de loondoorbetalingsplicht van de werkgever is een bijzondere bepaling opgenomen voor verrekening: art. 6:107a BW. Dit artikel bepaalt dat de rechter bij de vaststelling van de schadevergoeding waar het slachtoffer recht op heeft, rekening houdt met de loondoorbetaling die het slachtoffer krachtens art. 7:629 BW of krachtens een individuele of collectieve arbeidsovereenkomst van zijn werkgever ontvangt. De verplichte voordeelstoerekening moet voorkomen dat de werknemer zijn loonschade tweemaal vergoed krijgt.[17]

3.3.3 Wisselwerking met private verzekering

3.3.3.1 Schadeverzekering

Als een verzekeraar de schade van de verzekerde (volledig) heeft vergoed, heeft de verzekerde geen schade meer die voor vergoeding in aanmerking komt. In dat geval komt men aan voordeelstoerekening van art. 6:100 BW niet meer toe. De verzekeraar wordt gesubrogeerd in de vorderingen die de verzekerde op derden had ter zake van door hem geleden schade, tenminste voor zover de verzekeraar de schade reeds heeft vergoed (art. 7:962 BW). De dader zal dan niet meer aan het slachtoffer, maar aan de verzekeraar moeten betalen.

In twee gevallen zal het slachtoffer wel schadevergoeding kunnen eisen. Dan is er aanleiding om tot voordeelstoerekening over te gaan:

1. Als de verzekeringsuitkering pas in de toekomst wordt uitgekeerd, is de schade van het slachtoffer nog niet de facto verminderd. In dat geval kan voordeelstoerekening worden toegepast, zodat in de toekomst te verwachten schade-uitkeringen in mindering kunnen worden gebracht op de verwachte schade.[18]
2. Daarnaast is er ruimte voor voordeelstoerekening als er sprake is van één van de risicoaansprakelijkheden die worden genoemd in de Tijdelijke Regeling Verhaalsrechten van art. 6:197 BW. Deze regeling uit 1992, die inmiddels een definitieve status lijkt te hebben, houdt in dat de verzekeraars niet kunnen profiteren van de uitbreiding van de aansprakelijkheden sinds de invoering van het nieuwe burgerlijk wetboek in 1992. Het artikel sluit subrogatie van de verzekeraar uit voor een aantal risicoaansprakelijkheden in het BW. De verzekeraar treedt daardoor niet in de rechten van de benadeelde die schade heeft geleden op grond van de aansprakelijkheid van geestelijk en lichamelijk gehandicapten (art. 6:165 BW), aansprakelijk-

17 Zie Bolt, in: GS Schadevergoeding, art. 6:107a BW, aant. 4.

18 In die zin: Asser/Hartkamp & Sieburgh 6-II 2013/104; Oosterveen, in: T & C Burgerlijk Wetboek 2015, art. 6:100 BW, aant. 3; Lindenbergh, in: GS Schadevergoeding, art. 6:100, aant. 12.

heid in groepsverband (art. 6:166 BW), door niet-ondergeschikten (art. 6:171 BW), als gevolg van gebrekkige roerende zaken (art. 6:173 BW), opstallen (art. 6:174 BW), producten (art. 6:185 BW) of gevaarlijke stoffen en locaties (art. 6:175 en 6:177, 6:178 BW). Het slachtoffer zou met de introductie van de genoemde risicoaansprakelijkheden een betere bescherming worden geboden door het aansprakelijkheidsrecht. Wanneer één van die risicoaansprakelijkheden van toepassing is, behoudt de benadeelde naast de schadeuitkering dus zijn aanspraken op de dader, zodat art 6:100 BW toepassing zal moeten krijgen en de uitkering bij de berekening van de schade in mindering zal moeten worden gebracht op de geleden schade.[19] Daarbij moet worden opgemerkt dat het de verzekeraar vrijstaat op een klassieke aansprakelijkheidsgrond zoals art. 6:162 BW verhaal te zoeken op de dader.

3.3.3.2 Sommenverzekering

De sommenverzekering keert na een onzeker voorval een vaste som geld uit. Bij de beoordeling van de voordeelstoerekening van art. 6:100 BW wordt een onderscheid gemaakt tussen de sommenuitkering voor overlijdensschade en de sommenuitkering voor andere schade.[20] In het arrest IBC/Derkx heeft de Hoge Raad voor deze andere schade (letselschade) onder oud BW uitgemaakt dat er geen rechtsregel is die inhoudt dat de verzekeringsuitkering als een voordeel op de aan hem te vergoeden schade in mindering moet worden gebracht.[21] De achterliggende gedachte is dat het bestaan van een sommenverzekering een aangelegenheid is die de schuldige aan een ongeval niet aangaat; het afsluiten van een dergelijke verzekering is een zuiver individuele en persoonlijke beslissing, zowel wat betreft de vraag of men een zodanige verzekering zal afsluiten, als wat betreft de vraag voor welke bedragen men zich wenst te verzekeren en welke premie men in verband daarmee bereid is te betalen. De Hoge Raad heeft echter niet uitgesproken dat het ontoelaatbaar is dat de schadeveroorzaker het voordeel heeft van de betaling van de verzekeringspremies van de benadeelde.[22] In het arrest Verhaeg/Jenniskens geeft de Hoge Raad uitgangspunten om te bepalen of voordeelstoerekening moet

19 Asser/Hartkamp & Sieburgh 6-II 2013/158; Lindenbergh, in: GS Schadevergoeding, art. 6:100, aant. 12. Anders: Klaassen 2007, p. 93.

20 Vergelijk ook: Asser/Hartkamp & Sieburgh 6-II 2013/104, 157-158; Klaassen 2007, p. 81; Hartlief 2015, p. 287-290. Overigens wordt de sommenverzekeraar niet gesubrogeerd voor het bedrag dat hij uitbetaalt aan de verzekerde.

21 HR 28 november 1969, *NJ* 1970, 172 m.nt. G.J. Scholten; dit borduurt voort op het arrest spoorwegongeval De Vink: HR 31 december 1930, *NJ* 1931, 419 m.nt. E.M. Meijers.

22 Door C.J.M. Klaassen wordt dit argument benadrukt, in die zin dat voordelen toe te rekenen aan inspanningen van de benadeelde niet in mindering mogen worden gebracht op de schade: Klaassen 2007, p. 81.

plaatsvinden.[23] Onder meer wegen mee wie de verzekering heeft afgesloten en wie de premie heeft betaald.

Als het gaat om overlijdensschade geldt daarentegen dat de Hoge Raad bij herhaling heeft geoordeeld dat rekening moet worden gehouden met de omstandigheid dat aan de gerechtigden tot schadevergoeding een verzekeringsuitkering toekomt ten gevolge van het overlijden van hun verzorger.[24] De sommenuitkering bij overlijden moet in mindering worden gebracht op de schade van de nabestaanden, die recht hebben op vergoeding voor gederfd levensonderhoud op grond van art. 6:108 BW. Deze beoordeling sluit aan bij de wetssystematiek; voor de vergoeding van de overlijdensschade geldt immers als voorwaarde dat daaraan behoefte moet zijn bij de nabestaanden (art. 6:108 BW), terwijl die behoefte kan verminderen door de uitkering van een sommenverzekering.[25] Wanneer de sommenuitkering de behoefte aan schadevergoeding van een nabestaande vermindert, komt men aan de toepassing van voordeelstoerekening via art. 6:100 BW niet toe. Die bepaling van de behoefte vindt plaats in het kader van de begroting van de overlijdensschade, art. 6:108 BW.

Een sommenverzekering die bij overlijden de hypothecaire geldlening aflost, zal de behoefte bijvoorbeeld in die zin verminderen dat de maandelijkse uitgaven aan hypotheekrente worden verlaagd. Ook een periodieke uitkering van een lijfrente kan na het overlijden het inkomen aanvullen en op die wijze de behoefte aan schadevergoeding verminderen. Dit is eveneens het geval wanneer het vermogen toeneemt en daardoor inkomen kan worden gegenereerd.[26]

3.3.4 Wisselwerking met sociale zekerheid

In de sociale zekerheidswetgeving wordt met een aantal bepalingen benadrukt dat de rechter bij het begroten van de schade rekening houdt met de aanspraken krachtens de betreffende sociale zekerheidsregeling.[27] Als voldaan is aan de voorwaarden van art. 6:100 BW zal de rechter ook rekening moeten houden met andere aanspraken op grond van de sociale zekerheid. Dat betekent dat, wanneer een slachtoffer recht heeft op een uitkering, deze in mindering moet

23 HR 1 oktober 2010, ECLI:NL:HR:2010:BM7808, *NJ* 2013, 81, m.nt. T. Hartlief.

24 HR 3 april 1970, *NJ* 1970, 379, HR 19 juni 1970, *NJ* 1970, 386, HR 28 februari 1986, *NJ* 187, 100.

25 De term behoefte van de nabestaande heeft hier dezelfde betekenis als de behoefte in het kader van de vaststelling van een bedrag voor levensonderhoud, art. 1:397 lid 1 BW. Zie ook: HR 16 december 2005, *NJ* 2008, 186 m.nt. J.B.M.Vranken.

26 Zie ook Asser/Hartkamp & Sieburgh 6-II 2013/167; Klaassen 2007, p. 93-94.

27 Vgl. ook Oosterveen, in: T & C Burgerlijk Wetboek, art. 6:100 BW, aant. 4; Klaassen 2007, p. 88-89. Deze bepalingen zijn art. 65a AWBZ, art. 52 ZW, art. 89 WAO, art. 4:1 Wet WAJONG, art. 68 WAZ en art. 98 WIA.

worden gebracht op de schadevergoeding die door de dader aan het slachtoffer wordt betaald. Op die manier wordt voorkomen dat het slachtoffer voor dezelfde schade tweemaal een vergoeding krijgt.

3.3.5 Wisselwerking met liefdadigheid

Als een derde uit vrijgevigheid een gift doet aan een slachtoffer, wordt aangenomen dat dit niet als voordeel in mindering op de schadevergoeding moet worden gebracht.[28] De schenking heeft de strekking het slachtoffer te begunstigen, omdat de gever medelijden heeft of het slachtoffer wil helpen. Dergelijk voordeel zou de dader niet aangaan. Als een gift een klein bedrag omvat en geen enkele relatie heeft met de omvang van de schade kan ik daarin meegaan. Indien de gever met een gift echter beoogt de schade te vergoeden, zou ik willen betogen dat het voordeel wel in mindering moet worden gebracht.[29] De financiering van een fonds kan voortkomen uit giften die bedoeld zijn de schade van het slachtoffer voor een deel te vergoeden. De schade van het slachtoffer wordt verminderd. Is een fonds geheel of gedeeltelijk gevoed door giften die het oog hebben op schadevergoeding van slachtoffers dan zou er wisselwerking moeten plaatsvinden. Naar mijn mening zou een dusdanige gift mee moeten tellen bij de beoordeling of het slachtoffer nog schade heeft.

3.3.6 Afsluiting

Ook een rampenfonds zal waarschijnlijk te maken krijgen met vergoedingen afkomstig uit andere vergoedingssystemen. Om te voorkomen dat een slachtoffer in dat geval een dubbele vergoeding voor zijn rampschade krijgt, zal het reglement van een schadefonds een bepaling moeten bevatten die daarop gericht is. Gedacht kan worden aan vergoedingen van de dader, van de werkgever, van een private verzekeraar, uit sociale zekerheid en uit giften. De figuur van voordeelstoerekening uit het burgerlijk wetboek kan daarbij als voorbeeld dienen. We hebben gezien dat er zowel in de situatie dat er al betaald is, als in de situatie dat er een aanspraak bestaat voor vergoedingen in de toekomst, verrekening van voordeel moet plaatsvinden. Verder zouden materiële voordelen uitsluitend in mindering gebracht mogen worden op materiële schade en immateriële voordelen op de immateriële schade.

Wanneer zich een grootschalige ramp voordoet wordt regelmatig geld ingezameld onder de Nederlandse bevolking om (een deel van) de schade van de slachtoffers te vergoeden. Denkbaar is dat de vulling van een fonds geheel of gedeeltelijk gefinancierd wordt uit dit soort giften. Ook in dat geval

28 Zo Bolt 1989, p. 79-82; Hartlief 2015, p. 291.
29 Vgl. Bolt 1989, p. 81.

zou wisselwerking van het rampenfonds met andere vergoedingen moeten plaatsvinden, zodat het slachtoffer geen dubbele vergoeding kan krijgen. Tenminste, als de schade bedoeld is om tegemoet te komen in de schade die is geleden door het handelen waarvoor een derde aansprakelijk is.

Dit onderzoek naar rampenfondsen moet uitwijzen of fondsen gevoed door giften in vergoeding van schade beogen te voorzien. Daarnaast zal bekeken moeten worden of de fondsen inderdaad in wisselwerking met andere vergoedingen voorzien, en op welke wijze dat gebeurt. Voor het toetsingskader kan de volgende vraag geformuleerd worden:

2. *Vindt wisselwerking in fondsen plaats met andere vergoedingen, en zo ja op welke wijze?*

3.4 Verhaal op de dader

3.4.1 Inleiding

De wisselwerking tussen de verschillende vergoedingssystemen betekent voor een slachtoffer dat deze zijn schade niet meer dan één keer vergoed zal krijgen, maar dat de vergoeding vanuit verschillende systemen kan komen. Zo bekeken lijkt de dader binnen het stelsel van aansprakelijkheidsrecht en aansprakelijkheidsverzekering vrijwel altijd de dans te ontspringen, maar dat is niet het geval. Elk vergoedingssysteem heeft zijn eigen mogelijkheden om regres te nemen, om de aan het slachtoffer uitgekeerde vergoedingen op de aansprakelijke dader te verhalen.[30] Het is de vraag op welke wijze rampenfondsen met verhaal op de dader omgaan. In het vervolg van dit onderzoek zal dit nader aan bod komen. Voor nu kan het aansprakelijkheidsrecht als voorbeeld dienen. Hieronder werk ik het verhaal op de dader in het aansprakelijkheidsrecht voor de verschillende vergoedingssystemen uit.

3.4.2 Door de werkgever

Als de werkgever op grond van de arbeidsovereenkomst verplicht is het loon van de werknemer door te betalen, en een ander is aansprakelijk voor de schade van de werknemer, heeft de werkgever recht op een schadevergoeding van de aansprakelijke ten bedrage van het doorbetaalde loon (ex art. 6:107a lid 2 BW). De werkgever heeft een zelfstandig verhaalsrecht. De werkgever kan echter niet meer vorderen dan de werknemer had kunnen vragen van de dader, het zogenaamde civiel plafond. Daarom bestaat slechts aanspraak

30 Het verhaal op de dader en de voordeelstoerekening horen bij elkaar als twee kanten van een medaille. Zie uitgebreid over het verhaal: Engelhard 2003, p. 5-6; Sinninghe Damsté 1999, p. 20.

op het nettoloon.[31] Het verschil tussen het bruto- en nettoloon blijft voor rekening van de werkgever. De dader kan tegen de verhaalsactie van de werkgever dezelfde verweermiddelen (zoals verjaring of eigen schuld) inroepen als hij tegen de schadevergoedingsactie van de werknemer had kunnen inbrengen.

Vanaf 2008 heeft art. 6:107a BW een derde lid. De werkgever heeft daarin het recht gekregen ook de redelijke re-integratiekosten die hij ten behoeve van zijn werknemer maakt op de dader te kunnen verhalen. In beginsel houdt het civiel plafond van het tweede lid deze vordering tegen, aangezien dit geen schadepost van de werknemer is en deze de schade dus niet zelf had kunnen verhalen. Het derde lid geeft daarom een zelfstandig vorderingsrecht, waarbij wederom geldt dat de dader dezelfde verweren tegen de regresvordering kan inroepen als hij tegen de schadevergoedingsactie van het slachtoffer zelf had kunnen inbrengen.

Uit het vierde lid van art. 6:107a BW volgt dat verhaal op een collega-werknemer niet mogelijk is, behalve als de ongeschiktheid tot werken van de werknemer te wijten is aan de opzet of de bewuste roekeloosheid van de collega-werknemer.

3.4.3 Door de private verzekeraar

3.4.3.1 Schadeverzekering

Voor private verzekeringen geldt dat de schadeverzekering en de sommenverzekering een verschillende uitwerking hebben op het systeem van aansprakelijkheidsrecht met betrekking tot schade verhalen. Een schadeverzekering verzekert een risico van de verzekerde en vergoedt vervolgens de vermogensschade van de verzekerde als het risico zich heeft verwezenlijkt.[32] Op het moment dat de schadeverzekering van het slachtoffer tot uitkering komt, treedt de verzekeraar krachtens subrogatie op grond van art. 7:962 BW, een bijzondere bepaling van regres, van rechtswege in de rechten van de verzekerde op de veroorzaker van de schade.[33] Tevens zal de uitkering krachtens schadeverzekering, zoals al was vermeld, op de door de dader te vergoeden schade in mindering worden gebracht.[34]

---

31 Vgl. Barentsen, in: GS Arbeidsovereenkomst, art. 7:629 BW, aant. 39.

32 Asser/Wansink, Van Tiggele & Salomons, 7-IX* 2012/44.

33 Zie uitgebreid over subrogatie: Engelhard 2003; Mulder 1988; Asser/Wansink, Van Tiggele & Salomons 7-IX* 2012/570-589.

34 Hoewel ook in het verbintenissenrecht enkele algemene regels voor subrogatie zijn opgenomen, art. 6:12 BW en art. 6:150 BW, missen deze toepassing als het gaat om de schadeverzekering. Vergelijk ook: Van Huizen, Wezeman & Van Eijk-Graveland 2014, p. 162-163; Asser/Wansink, Van Tiggele & Salomons 7-IX* 2012/48.

Om verschillende redenen wordt het verhaal in een aantal gevallen niet doorgevoerd:

1. Verzekeraars zullen afstand doen van verhaal als de kosten van het verhaal hoger zijn dan de opbrengst.[35] De motorrijtuigenverzekeraars en de brandverzekeraars hebben bijvoorbeeld met elkaar afgesproken op de particuliere markt in beginsel niet tot onderling verhaal over te gaan.[36] Verzekeraars kunnen achteraf of vooraf (al in de polisvoorwaarden) afstand doen van hun verhaalsrechten, omdat art. 7:962 BW niet dwingend is. Wanneer de dader van een onrechtmatige daad een aansprakelijkheidsverzekering heeft afgesloten en het slachtoffer een schadeverzekering heeft, zal het verhaal door de schadeverzekeraar op een andere verzekeraar (misschien wel op een aansprakelijkheidspolis bij dezelfde verzekeraar) tot een vestzak-broekzaktransactie leiden. Op die manier zal het kostenverhaal niet altijd tot een vermindering van kosten van verzekeraars leiden.
2. De verzekeraars kunnen geen verhaal nemen op de derden die een bepaalde persoonlijke of economische verhouding hebben met de verzekerde, zo bepaalt art. 7:962 lid 3 BW.[37] Uitgesloten is daarmee het regres op de verzekeringnemer en op een medeverzekerde. Wanneer een zaak door een huwelijk of geregistreerd partnerschap in een gemeenschap valt, zijn de deelgenoten bij een verzekering van die zaak voor hun belang verzekerde. Evenmin kan volgens art. 7:962 lid 2 BW verhaal worden genomen op de niet van tafel en bed gescheiden echtgenoot van een verzekerde, op bloedverwanten in de rechte lijn van een verzekerde en op een werknemer, collega, of werkgever van de verzekerde. Die laatsten uitsluitend voor zover het gaat om werkgerelateerde schade.
3. In de Tijdelijke Regeling Verhaalsrechten die in art. 6:197 BW is opgenomen ligt een belangrijke beperking van de subrogatiemogelijkheden van de verzekeraars besloten.[38] Deze bepaling beoogt de aanvullende bescherming van de "nieuwe" aansprakelijkheden bij de invoering van het nieuwe burgerlijk wetboek in 1992 slechts ten goede te laten komen aan de rechtstreeks getroffen benadeelden. De vorderingen die uit de verruimde aansprakelijkheden, genoemd in art. 6:197 BW, voortvloeien zijn niet vatbaar voor subrogatie op grond van art. 7:962 BW, aldus het tweede lid van art.

35 Zie ook Van Huizen, Wezeman & Van Eijk-Graveland 2014, p. 167-168; Asser/Wansink, Van Tiggele & Salomons 7-IX* 2012/585.

36 Zie uitgebreid hierover Engelhard 2003, p. 347-349. Zie de Bedrijfsregeling Brandregres 2014 van het Verbond van verzekeraars. Een meerderheid van de verzekeraars houdt zich aan de afspraken in die regeling, zodat de verzekeraars in beginsel niet verhalen op de particuliere veroorzaker van brandschade: www.verzekeraars.nl.

37 Vgl. Engelhard & Hartlief 2004; Van Huizen, Wezeman & Van Eijk-Graveland 2014, p. 168. Asser/Wansink, Van Tiggele & Salomons 7-IX* 2012/434. Van die regel kan niet worden afgeweken, zo blijkt uit art. 7:963 BW, behoudens het geval dat de medeverzekerde, collega, of echtgenoot de schade opzettelijk of door roekeloosheid heeft veroorzaakt.

38 Asser/Wansink, Van Tiggele & Salomons 7-IX* 2012/586; Van Huizen, Wezeman & Van Eijk-Graveland 2014, p. 172-173 en p. 176-177.

7:962 BW, en evenmin kan de verzekeraar die rechten krachtens overeenkomst verkrijgen, zo is uitgesloten in art. 7:962 lid 3 BW.

4. Een verzekeraar mag de vordering waarin hij is gesubrogeerd niet uitoefenen ten nadele van het recht op schadevergoeding van de verzekerde, zo is bepaald in art. 7:962 lid 2 BW.[39] Deze bepaling stelt de vergoeding van schade aan de verzekerde centraal, indien de verzekering bijvoorbeeld alleen materiële schade vergoedt en de verzekerde ook nog vergoeding van immateriële schade vordert van de dader. De verzekeraar die reeds heeft uitgekeerd aan de verzekerde krijgt een vordering op de dader krachtens subrogatie, maar kan deze slechts uitoefenen als de verzekerde het nog onvergoede deel van zijn schade heeft kunnen vorderen van de dader.

3.4.3.2 Sommenverzekering

De sommenverzekering heeft een andere wisselwerking met het aansprakelijkheidsrecht en de aansprakelijkheidsverzekering. De uitkering op basis van een sommenverzekering bij letselschade wordt vaak niet in mindering gebracht op de omvang van de schadevergoedingsplicht van de aansprakelijke persoon, zodat ook géén subrogatie zal plaatsvinden.[40] Het slachtoffer ontvangt de uitkering op grond van de sommenverzekering naast de schadevergoeding waar hij recht op heeft. De sommenverzekeraar wordt niet gesubrogeerd in de rechten van zijn verzekerde jegens een aansprakelijke derde.[41]

Ook wanneer het gaat om overlijdensschade vindt geen subrogatie plaats. De dader moet de schade van de nabestaanden vergoeden als die voor wat betreft hun levensonderhoud geheel of gedeeltelijk afhankelijk waren van de overledene (op grond van art. 6:108 BW). Bij het bepalen van de overlijdensschade is de behoefte van de nabestaanden aan levensonderhoud een belangrijke leidraad.[42] Een uitkering van een sommenverzekering zal de behoefte aan verdere schadevergoeding van de nabestaanden doen afnemen. De verzekeraar wordt dan niet gesubrogeerd, terwijl de schade van de nabestaanden door uitkering van de sommenverzekering wel wordt verminderd.

---

39 Asser/Wansink, Van Tiggele & Salomons 7-IX* 2012/587; Van Huizen, Wezeman & Van Eijk-Graveland 2014, p. 173.

40 Asser/Wansink, Van Tiggele & Salomons 7-IX* 2012/44 en 48.

41 Asser/Wansink, Van Tiggele & Salomons 7-IX* 2012/571. De wettelijke regeling voor subrogatie is opgenomen in afdeling 7.17.2 BW over de schadeverzekering; de sommenverzekering heeft een dergelijk verhaalsrecht niet.

42 Vgl. ook HR 5 juni 1981, *NJ* 1982, 221 m.nt. C.J.H. Bloembergen (NMB/Eagle Star).

3.4.4 Door de sociale verzekeraar

Voor de publiekrechtelijke gefinancierde sociale zekerheid geldt dat in een aantal sociale verzekeringswetten een wettelijk regresrecht is opgenomen, waarmee de aan een slachtoffer uitgekeerde bedragen op de dader kunnen worden verhaald.[43] Het verschil met de subrogatie is gelegen in het moment dat de vordering van de verzekeraar of uitvoerder van sociale zekerheid ontstaat: de subrogatie laat de bestaande vordering van de verzekerde op de aansprakelijke derde overgaan op de verzekeraar nadat deze aan de verzekerde heeft betaald, terwijl het zelfstandig regresrecht kan worden uitgeoefend nog voordat tot uitkering aan de uitkeringsgerechtigde is overgegaan. Als een slachtoffer een sociale uitkering ontvangt voor bijvoorbeeld inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid, dan kan de sociale verzekeraar voor het uitgekeerde bedrag regres nemen op de dader. Deze wettelijke regresrechten zijn opgenomen in de bepalingen van de uitkeringsregelingen waar het om gaat.[44] De Tijdelijke Regeling Verhaalsrechten geldt ook voor de sociale verzekeraars die regres willen nemen.

Wat houden de zelfstandige regresbepalingen concreet in? De bepalingen stemmen in grote mate met elkaar overeen, zodat ik slechts de gemene deler van de bepalingen kort zal bespreken. Voorgeschreven is telkens dat de civiele rechter rekening houdt met de aanspraken die op grond van de sociale zekerheidsregeling in kwestie bestaan bij het vaststellen van schadevergoeding naar burgerlijk recht (met andere woorden: verplichte voordeelstoerekening in de zin van art. 6:100 BW). Een volgend artikel bepaalt dat het uitvoeringsorgaan slechts verhaal kan nemen op de aansprakelijke persoon tot aan het civiel plafond, in verband met het afgeleide karakter van deze regresrechten (het is afhankelijk van het recht van het slachtoffer op de dader). In een aantal wetten is later toegevoegd dat bovenop het civiel plafond ook de redelijke kosten kunnen worden verhaald die voortvloeien uit de verplichte re-integratiemaatregelen van de werkgever.[45] Indien het om een arbeidsongeschiktheidsregeling gaat, is telkens een uitzondering gemaakt met betrekking tot de schadeplicht van de werkgever of van een collega-werknemer ten aanzien van de werknemer. In dat geval is verhaal op de aansprakelijke persoon slechts mogelijk als de ongeschiktheid tot werken van de werknemer te wijten is aan

43 Zie ook Van Huizen, Wezeman & Van Eijk-Graveland 2014, p. 173-176.

44 Het gaat om art. 52a Ziektewet (ZW), art. 90 Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), art. 99 Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA), art. 61 Algemene nabestaandenwet (ANW), art. 69 Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ), art. 4:2 Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten en art. 65b van de Algemene wet bijzondere ziektekosten (AWBZ) voor de met de uitvoering van die wet belaste verzekeraars.

45 Het gaat om de WIA, de WAJONG, de ZW, WAZ en WAO. Wet van 22 mei 2008 tot wijziging van enige wetten teneinde het verhaal van kosten van re-integratiemaatregelen te vergemakkelijken, *Stb.* 2008, 199.

de opzet of de bewuste roekeloosheid van de werkgever of de collega-werknemer.

Bijzonder is de wijze waarop het verhaal door de verzekeraars daadwerkelijk plaatsvindt. Bij wet kan worden toegestaan dat het wettelijk regres wordt afgekocht in één jaarlijkse bijdrage van de verzekeraars. De kosten van het verhaal door de sociale zorgverzekeraars kunnen op deze wijze aanzienlijk worden gereduceerd. Wanneer de betrokken partijen het eens worden, worden de afzonderlijke regresvorderingen niet meer geïnd bij elke veroorzaker (althans diens aansprakelijkheidsverzekeraar), maar voor alle veroorzakers in een geschatte afkoopsom betaald door de aansprakelijkheidsverzekeraars. Voor de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) is op basis van art. 65b lid 3 AWBZ een convenant gesloten tussen het College voor Zorgverzekeringen en WA-verzekeraars.[46] Ook hebben de Sociale Verzekeringsbank en het Verbond van verzekeraars het Convenant inzake collectivering regres Algemene nabestaandenwet gesloten, dat elk jaar wordt verlengd met bijstelling van de afkoopsom.[47] De afkoopsom bestaat uit het totale aantal schadegevallen in het tijdsbestek van één jaar. In 2007 werd de voorlopige afkoopsom bijvoorbeeld gesteld op 3,78 miljoen euro.[48] Voor de arbeidsongeschiktheidswetten geldt het Convenant Verhaalsrecht 2013, dat door afspraken over de afhandeling een vlottere afwikkeling van het verhaal beoogt te bewerkstelligen.[49] Ten slotte is voor het verhaalsrecht voor de doorbetaling van loon aan ambtenaren een convenant tot stand gekomen, dat eveneens een snellere afwikkeling van het verhaal tracht te bewerkstelligen.[50]

Uit een inventarisatie van het Verbond van verzekeraars blijkt dat de regresconvenanten gezamenlijk leiden tot een besparing van 10 procent van de schadelast en de behandelingskosten van de verzekeraars.[51]

46 Het Convenant collectieve afwikkeling regresrecht AWBZ 2011-2014. Vgl. www.verzekeraars.nl (laatst geraadpleegd op 3 december 2014). Zie ook Engelhard 2007, p. 241-249.

47 Het Convenant inzake collectivering regres Algemene nabestaandenwet is een voortzetting van eerdere convenanten. Vgl. www.verzekeraars.nl. Zie hierover ook Engelhard 2003, p. 112.

48 Zie het bericht 'Collectivering regres Algemene nabestaandenwet' op de website: www.verbondvanverzekeraars.nl (laatst geraadpleegd op 3 december 2014).

49 Het gaat om de WIA, WAO, ZW, WAJONG en WAZ. Het is te vinden op de website van het verbond: www.verzekeraars.nl (laatst geraadpleegd op 3 december 2014).

50 Op grond van de Verhaalswet Ongevallen Ambtenaren. Het convenant is geldig vanaf 1 januari 2015 en in te zien op https://www.verzekeraars.nl/overhetverbond/zelfregulering/Documents/Convenanten/Convenant%20met%20BSA/Convenant%20verhaalsrecht%20BSA%20en%20Verbond%202015.pdf (laatst geraadpleegd op 10 juni 2016).

51 Vergelijk het bericht 'Regresconvenanten leiden tot flinke schadelastbesparing' op www.verzekeraars.nl (laatst geraadpleegd op 3 december 2014).

3.4.5 Afsluiting

Om te voorkomen dat een dader indirect profiteert van vergoedingen uit andere vergoedingssystemen dan het aansprakelijkheidsrecht is het gebruikelijk dat degene die een vergoeding doet aan het slachtoffer verhaal neemt op de dader. Ook voor een schadefonds zal dit moeten gelden, mits het schadefonds niet tussenbeide komt omdat de dader insolvent is. In dat geval valt er bij de dader immers niets te halen, en leidt het verhaal slechts tot kosten voor het schadefonds. Als het schadefonds verhaal neemt op de dader zullen de verweren van de dader ten opzichte van het slachtoffer (zoals verjaring of eigen schuld) ook moeten gelden ten opzichte van het schadefonds. Het civiel plafond zou moeten gelden: het schadefonds kan niet meer van de dader vorderen dan het slachtoffer had gekund. Kosten voor het doen van een uitkering door het schadefonds, de overheadkosten, zal de dader niet hoeven vergoeden. Die kosten kunnen ook niet worden gevorderd door de andere vergoeders van schade. Verder zou het recht op schadevergoeding van het slachtoffer voor moeten gaan op het recht op verhaal van het schadefonds; het fonds mag pas gaan verhalen als het slachtoffer zijn resterende schade heeft kunnen verhalen op de dader. Voor het toetsingskader is de vraag van belang:

3. Verhaalt het fonds de schade op de dader?

3.5 KOSTEN

Van de kosten van het aansprakelijkheidsrecht zijn geen harde cijfers beschikbaar. De kosten om een schadevergoeding te verkrijgen worden geschat op gemiddeld ongeveer 25 tot 50 procent van het bedrag waarvoor geprocedeerd wordt.[52] Deze kosten bestaan uit de kosten van rechtsbijstand, betrokken deskundigen en griffiegelden. Dat de kosten van het aansprakelijkheidsrecht zo hoog zijn, kan worden verklaard door de veelheid van voorwaarden waaraan voldaan moet worden, en over de twist die daarover kan ontstaan. Mijn vermoeden is dat de hoogte van de kosten van het aansprakelijkheidsrecht wordt opgestuwd door twee factoren.

De eerste factor is gelegen in het geschil dat kan ontstaan wanneer iemand zijn schade vergoed wil krijgen via het aansprakelijkheidsrecht, terwijl dat geschil wordt uitgespeeld. De dader zou aansprakelijkheid en schadevordering kunnen betwisten. In een systeem zoals sociale zekerheid of een overheidsschadefonds is er geen opponent die kosten hoeft te maken (er is geen contradictoir

52 Dit blijkt uit onderzoek van Weterings 1999, en meer recent: Weterings 2008. Vergelijk ook Barendrecht 2002, p. 615. Barendrecht houdt het op 50 cent per euro voor het aansprakelijkheidsrecht en 20 cent voor sociale zekerheid of een schadefonds. Hartlief sluit zich hierbij aan: Hartlief 2003a, p. 1-62 i.h.b. p. 25.

karakter) en de positie van het slachtoffer ter discussie stelt.[53] Daardoor kunnen de kosten lager blijven.

De tweede factor is gelegen in de complexiteit en onzekerheden van de regels van aansprakelijkheidsrecht en schadevergoeding, en procesvoering. De regels in het aansprakelijkheidsrecht bevatten open normen – het is in de meeste gevallen niet op voorhand zeker dat er aansprakelijkheid is – en de rechtspraak die daaromheen is ontwikkeld omvat niet alle gevallen. Het aansprakelijkheidsrecht is casuïstisch van aard. Wanneer de aansprakelijkheid vast is komen te staan, moet de omvang van de schade worden berekend, en ook daar kunnen tal van juridische vragen rijzen en kostbare deskundigenrapporten worden opgemaakt. In andere vergoedingssystemen, zoals sociale zekerheid, is de uitkering niet gebaseerd op de werkelijke schade maar een afgeleide van bijvoorbeeld het laatstverdiende salaris of voor eenieder eenzelfde vast bedrag, zodat de omvang van de schade niet telkens hoeft te worden vastgesteld.

Terwijl de kosten van het schadefonds waarschijnlijk lager zullen uitvallen dan die van het aansprakelijkheidsrecht, zou het interessant zijn te onderzoeken wat de kosten in de verschillende fondsen zijn, en welke factoren van invloed zijn op de hoogte van de kosten.[54] Dat leidt tot de volgende vraag:

4. *Welke kosten zijn gemoeid met de uitvoering van het schadefonds?*

3.6 DOELSTELLING

Op de doelstelling van het aansprakelijkheidsrecht zal ik in het volgende hoofdstuk dieper ingaan: de zogenaamde functies van het aansprakelijkheidsrecht. Een fonds kan echter ook een eigen doelstelling hebben. Deze doelstelling kan per fonds heel verschillend zijn, variërend van een gebaar maken naar slachtoffers tot het volledig schadeloos stellen van slachtoffers. Bij het onderzoek naar de stroomlijning van een fonds mag de vraag dan niet ontbreken of een fonds aan de eigen doelstelling voldoet. Voldoet een fonds niet aan die doelstelling, dan is het onvoldoende gestroomlijnd en werkt het fonds niet naar behoren.

Het bepalen van de doelstelling zal moeten geschieden door de totstandkoming van een fonds te onderzoeken. Vervolgens zal moeten worden bezien aan wie een fonds uitkeringen doet, en wat de hoogte van de uitkeringen is

53 Uiteraard kan degene die een uitkering aanvraagt tegen een negatief besluit op de aanvraag bezwaar en later beroep aantekenen, maar dit is niet de gebruikelijke gang van zaken. De uitkeringsvoorwaarden en de hoogte van de uitkeringen zijn meer omlijnd, ook omdat de uitkeringen voor bepaalde doelgroepen en tegen bepaalde risico's bestemd zijn.

54 Ook Engelhard & Rijnhout onderzoeken de kosten van uitvoering van schadefondsen: Engelhard & Rijnhout 2015, p. 30-31.

in relatie tot de doelstelling. Weet een fonds de eigen doelstelling te realiseren, dan is het wat dat betreft succesvol. De volgende vraag luidt dus:
5. Voldoet het fonds aan de eigen doelstelling?

3.7 AFSLUITING

De bespreking van enkele aspecten rondom het stroomlijnen van een rampenfonds heeft verschillende vragen voor het toetsingskader opgeleverd. Het gaat om vragen over normering in het fonds, de wisselwerking met andere vergoedingen, het verhaal op de dader en de kosten van het fonds. Ik zet de vragen hieronder nogmaals uiteen.

De schaalgrootte van een ramp draagt door middel van normering mogelijk bij tot een gestroomlijnde afwikkeling van de schade. Bij normering van de schade wordt afgeweken van de concrete schadeberekening. Het is interessant te zien hoe het rampenfonds omgaat met de berekening van schade. Dit leidt tot de volgende vraag:
1. Op welke wijze wordt de schade in schadefondsen genormeerd?

Mogelijk heeft het slachtoffer van rampschade ook recht op vergoedingen uit andere vergoedingssystemen. Evenals het aansprakelijkheidsrecht zou een schadefonds kunnen proberen te voorkomen dat een slachtoffer een dubbele vergoeding van zijn schade krijgt. Het verstrekken van dubbele vergoedingen zou niet efficiënt zijn. Het is de vraag op welke wijze deze wisselwerking zou moeten geschieden. Dat zet aan tot de volgende vraagstelling:
2. Vindt wisselwerking plaats met andere vergoedingen?

Wanneer de schade van het slachtoffer reeds voldaan wordt door een ander dan de dader, kan die ander doorgaans verhaal nemen op de aansprakelijke dader. Het is interessant te bezien of de schadefondsen die onderzocht worden ook verhaal nemen op de dader voor het bedrag dat zij aan het slachtoffer uitkeren. De vraag die hieruit voortvloeit, luidt als volgt:
3. Verhaalt het fonds de schade op de dader?

Voor de uitvoering van een schadefonds worden kosten gemaakt. Het is interessant te zien of deze kosten lager zijn, gelijk zijn of hoger zijn dan de kosten van het aansprakelijkheidsrecht. Mijn voorspelling is dat de kosten van een fonds lager zullen uitvallen, omdat het karakter van de procedure niet contradictoir is en er dus geen opponent is die kosten hoeft te maken. Bovendien gaan het aansprakelijkheidsrecht en het schadevergoedingsrecht gepaard

met complexiteit en onzekerheid. Het schadefonds zou eenvoudiger van opzet kunnen zijn, en daardoor efficiënter. De vraag die daarbij hoort is:
4. Welke kosten zijn gemoeid met de uitvoering van het schadefonds?

Ook zal worden onderzocht wat de doelstelling van een fonds is, en of het fonds aan zijn doelstelling voldoet:
5. Voldoet het fonds aan de eigen doelstelling?

In het volgende hoofdstuk zal het toetsingskader verder worden uitgewerkt. In dat hoofdstuk zullen de functies van het aansprakelijkheidsrecht uiteen worden gezet. Nu er rampenfondsen worden opgericht als het aansprakelijkheidsrecht haperingen vertoont, lijkt het belangwekkend te bezien of de fondsen de rol van het aansprakelijkheidsrecht geheel of gedeeltelijk overnemen.

4 Functies van het aansprakelijkheidsrecht

4.1 INLEIDING

In hoofdstuk 2 zagen we dat de afwikkeling van rampschade in het aansprakelijkheidsrecht tot problemen leidt, die soms aanleiding zijn voor de oprichting van een fonds. Wanneer via het aansprakelijkheidsrecht geen of slechts een gedeeltelijke schadevergoeding kan worden gerealiseerd, worden de functies van het aansprakelijkheidsrecht niet (geheel) meer vervuld. De vraag is of rampenfondsen de functies van het aansprakelijkheidsrecht geheel of gedeeltelijk over kunnen nemen. Om te kunnen beoordelen wat er gebeurt als een schadefonds schade gaat vergoeden die in het aansprakelijkheidsrecht thuishoort, zullen in dit hoofdstuk de functies van het aansprakelijkheidsrecht op een rij gezet worden.

De schets van de functies zal dienen als toetsingskader; in het licht van de functies zullen de casus van de schadefondsen beoordeeld kunnen worden. Voldoen zij aan de functies van het aansprakelijkheidsrecht, of niet? Kunnen zij wel aan de functies voldoen? Deze bevindingen bieden mogelijk hulp bij het ontwerpen van toekomstige schadefondsen. Willen bepaalde functies van het aansprakelijkheidsrecht aan een bepaald fonds worden meegegeven, dan kan daarmee rekening worden gehouden bij de inrichting.

Over de functies van het aansprakelijkheidsrecht is vooral in de rechtstheoretische literatuur geschreven. Ik beperk me op deze plaats tot een weergave van dergelijk onderzoek. Voor zover er onderzoek beschikbaar is naar de behoeften van slachtoffers en deze behoeften samenvallen met de functies zal dit onderzoek ook worden besproken. Omdat de focus van mijn onderzoek ligt op het rampenfonds verricht ik geen nader empirisch onderzoek naar de behoeften van slachtoffers.

Ingegaan zal worden op de functies die het aansprakelijkheidsrecht in de huidige tijd kan hebben. Zoals het aansprakelijkheidsrecht zich ontwikkelt als een afspiegeling van de samenleving, zo veranderen ook de functies van het aansprakelijkheidsrecht met de tijd.[1] Zij vormen een dynamisch geheel en wisselen elkaar af.

Een aantal onderwerpen zal in dit hoofdstuk behandeld worden. Ik zal beginnen met de overkoepelende functie rechtshandhaving (§ 4.2). Daarna

1 Evenzo over smartengeld: Lindenbergh 2008, p. 5.

komen de afzonderlijke functies aan de beurt: compensatie (§ 4.3), preventie (§ 4.4), genoegdoening (§ 4.5), erkenning (§ 4.6) en procedurele rechtvaardigheid (§ 4.7). Bij elke afzonderlijke functie zal aandacht worden besteed aan het mogelijk functioneren van het door de overheid gefinancierde schadefonds. Aan het einde van iedere paragraaf wordt een vraag voor het toetsingskader geformuleerd om de bestaande fondsen te analyseren verderop in dit proefschrift.

4.2 HOOFDFUNCTIE: RECHTSHANDHAVING

De belangrijkste functie van het aansprakelijkheidsrecht is het handhaven van de status quo waarop het recht aanspraak geeft.[2] Je zou deze rechtshandhavende functie de overkoepelende of hoofdfunctie van het aansprakelijkheidsrecht kunnen noemen.[3] Het gaat hierbij om het herstel van het evenwicht[4] dat door de dader is verstoord.[5] Het aansprakelijkheidsrecht heeft een aantal sancties tot zijn beschikking voor de handhaving van de status quo of het herstel van aanspraken.[6] Er kan daarbij onderscheid worden gemaakt tussen de situatie waarin een onrechtmatige gedraging dreigt en de situatie waarin de onrechtmatige gedraging reeds heeft plaatsgevonden.

Wanneer een onrechtmatige daad dreigt te worden gepleegd – bijvoorbeeld een inbreuk op recht of een gevaarzettingssituatie – kan de benadeelde proberen deze situatie af te wenden door bij de rechter een verbod op het onrechtmatig handelen te vragen op grond van art. 3:296 lid 1 BW. De dader kan zo gedwongen worden om van de voorgenomen onrechtmatige gedraging af te zien, zoals het niet langer laten voortbestaan van een gevaarlijke situatie of het waarschuwen daarvoor. In deze vorm is de handhaving van rechten gericht op de functie preventie in het individuele geval.[7] De functie speciale preventie is op deze wijze een afgeleide van de hoofdfunctie handhaving van de status quo.

Is de onrechtmatige daad eenmaal gepleegd, dan heeft de benadeelde onder bepaalde voorwaarden recht op een vergoeding van schade in geld of in natura (art. 6:162 BW jo. 6:103 BW). Met andere woorden: voor de benadeelde vindt er herstel van de status quo plaats.

---

2 Handhaving van aanspraken door sancties wordt ook als belangrijke functie genoemd door Engelhard & Van Maanen 2008, p. 12; Hartlief 1997, p. 15-16; Lindenbergh 2014, p. 6-7; Nieskens-Isphording 1991, p. 36; Van Nispen 2003, p. 6; Verheij 2002, p. 445.

3 Over het slagen of falen van die functie bijvoorbeeld Van Boom 2007, p. 982-991; Engelhard 2009; Kortmann & Sieburgh 2009.

4 Zie bijvoorbeeld ook over evenwicht tussen vrijheid van de dader en bescherming van belangen van het slachtoffer: Van Dam 2000, p. 1-3; Sieburgh 2000, hoofdstuk 2.

5 Zo ook Cane 2013, p. 477.

6 Zie Van Nispen 2003.

7 Vgl. Lindenbergh 2014, p. 7.

De benadeelde wordt zoveel mogelijk gebracht in een situatie alsof er geen onrechtmatige daad gepleegd is. Het herstel na een onrechtmatige daad kan bestaan uit een vermindering van het vermogen, maar ook uit een gemiste vermeerdering van het vermogen, omdat onder vermogensschade zowel geleden verlies als gederfde winst valt (aldus art. 6:96 BW).[8]

Ook als het gaat om rampenfondsen dan gaat het over dit deel van de rechtshandhaving, herstel. De fondsen komen in beeld nadat schade is toegebracht door een dader. Het is echter de vraag of overheidsschadefondsen een bijdrage aan de functie rechtshandhaving kunnen leveren.

Gesteld kan worden dat de hoofdfunctie rechtshandhaving uiteenvalt in verschillende andere functies. Een belangrijke functie van het aansprakelijkheidsrecht is compensatie, maar dit is niet voldoende voor herstel of rechtshandhaving. Ook erkenning, genoegdoening en procedurele rechtvaardigheid spelen een rol bij het verkrijgen van een zo volwaardig mogelijk herstel. Het geheel van sancties van het aansprakelijkheidsrecht leidt bovendien tot een generaal preventieve functie.[9] Zo bezien is de hoofdfunctie als het ware de optelsom van alle functies.[10] Aan het toetsingskader zal daarom de volgende vraag worden toegevoegd:

1. *Voldoet het schadefonds aan de functies van het aansprakelijkheidsrecht?*[11]

4.3 FUNCTIE: COMPENSATIE

Als functie van het aansprakelijkheidsrecht wordt vaak compensatie genoemd.[12] Het is duidelijk dat het aansprakelijkheidsrecht tracht het recht te handhaven door het bieden van schadevergoeding. Het vergoeden van schade is geen doel op zich, maar het is een van de middelen om het recht te handhaven.[13] Compensatie is een concrete uitwerking van de hoofdfunctie rechtshandhaving van het aansprakelijkheidsrecht. Het ligt in het verlengde van de hoofdfunctie, en overlapt soms (voor een groot deel) met deze hoofdfunctie. Dat betekent echter niet dat de hoofdfunctie niet nog enkele andere functies bevat, zoals we zo zullen zien.

---

8 Zie Lindenbergh 2014, p. 7.

9 Zo ook Van Nispen 2003, p. 6; Lindenbergh 1998, p. 30-31.

10 De hoofdfunctie kan ook als naast de andere functies worden beschouwd, het is echter mijn visie dat de hoofdfunctie als overkoepelend kan worden beschouwd.

11 Waarbij aan de functies een score zal worden gegeven van zeer slecht (--) tot zeer goed (++). De optelsom van deze scores zal leiden tot een oordeel over de overkoepelende functie rechtshandhaving. Deze schaalmethode is ook gebruikt door Engelhard & Rijnhout 2015, zie bijvoorbeeld p. 116. De waardering van de functies is uitdrukkelijk gebaseerd op mijn subjectieve beoordeling. Er ligt geen empirisch onderzoek aan ten grondslag.

12 Bijvoorbeeld Bloembergen 1965b, p. 181; Hartlief 1997, p. 17-18; Lindenbergh 2014, p. 10-11.

13 Ook Hartlief relativeert de vergoedingsfunctie: Hartlief 1997, p. 17-18.

Bepalingen in het aansprakelijkheidsrecht geven aan wanneer een dader de verantwoordelijkheid heeft om de schade goed te maken. Voordat van verantwoordelijkheid sprake is, moet er aan een aantal voorwaarden zijn voldaan. In beginsel zijn deze voorwaarden: schade, een toerekenbare onrechtmatige gedraging, causaal verband en relativiteit. Om vast te stellen wat de schade is en op welke wijze deze kan worden goedgemaakt, is het nodig twee situaties met elkaar te vergelijken. Het aansprakelijkheidsrecht vergelijkt de situatie waarin het individu zich na de onrechtmatige daad bevindt met de situatie waarin het individu zich zou hebben bevonden zonder dat de onrechtmatige daad zou hebben plaatsgehad, en probeert het individu in een hypothetische situatie te brengen, alsof de onrechtmatige daad niet zou hebben plaatsgehad.[14]

Na vergelijking van de huidige en de hypothetische situatie weten we de schade. Dan kan het goedmaken van de schade op verschillende wijzen plaatsvinden: in een andere vorm dan geld, via herstel van schade of door vergoeding van schade.[15] Art. 6: 103 BW geeft de rechter de bevoegdheid de benadeelde een schadevergoeding in een andere vorm dan geld toe te kennen. Op deze wijze kan de benadeelde feitelijk in de toestand worden gebracht zoals deze was geweest als de onrechtmatige daad niet zou hebben plaatsgehad, bijvoorbeeld door de overdracht van een goed als de dader heeft geprofiteerd van de tekortkoming in de nakoming in de verbintenis van een derde jegens de benadeelde.[16]

Ook kan de benadeelde in de situatie worden gebracht alsof de onrechtmatige gedraging niet heeft plaatsgehad als de schade (wanneer deze zich daarvoor leent) door een derde hersteld wordt. De kosten die de derde daarvoor in rekening brengt kunnen als schadevergoeding worden gevorderd. Ten slotte kan de (resterende) schade met geld worden gecompenseerd, als feitelijk herstel niet tot de mogelijkheden behoort. Een financiële vergoeding kan worden geboden wanneer de vermogenspositie is aangetast of wanneer de benadeelde andere dan vermogensschade heeft geleden.

Er mag niet uit het oog worden verloren dat de schadevergoeding slechts kan helpen de oude toestand te benaderen.[17] Hoewel het uitgangspunt is dat de schade volledig moet worden vergoed,[18] betekent dit niet dat de onrechtmatige daad geheel kan worden uitgewist.

---

14 Zie bijvoorbeeld Deurvorst, in: GS Schadevergoeding, Inleiding, aant. 4. De situatie waarmee vergeleken moet worden heeft een hypothetisch element in zich. Dit hypothetische element is voor bijvoorbeeld zaakschade echter niet van belang: Bloembergen 1965a, p. 16-18. Zo beschouwd vertoont het goedmaken van de schade grote verwantschap met de notie correctieve rechtvaardigheid, waar eenzelfde vergelijking van situaties plaatsvindt. Correctieve rechtvaardigheid is gebaseerd op Aristoteles' Ethica Nicomacheia: EN 1132 a.

15 In deze zin ook Lindenbergh 2014, p. 10-11.

16 Zie bijvoorbeeld HR 17 november 1967, *NJ* 1968, 42 (Pos/Van den Bosch).

17 A.R. Bloembergen noemt het een surrogaat: Bloembergen 1982, p. 3.

18 Zie bijvoorbeeld Hartlief 1997, p. 28.

Vertalen we de compensatiefunctie naar een rampenfonds dan zien we het volgende. Een schadefonds biedt een uitkering aan het slachtoffer aan. Het zou kunnen zijn dat een fonds gefinancierd door de overheid niet de gehele schade vergoedt, omdat niet voldoende middelen voorhanden zijn. Interessant is dus, in hoeverre een dergelijk schadefonds de gehele of slechts een gedeelte van de schade vergoedt, welke schade voor vergoeding in aanmerking komt, en of het schadefonds dezelfde kring van gerechtigden een aanspraak geeft als het aansprakelijkheidsrecht.

Hieruit volgen de volgende vragen voor het toetsingskader:

2. *Keert een fonds een volledige vergoeding uit, of slechts een gedeeltelijke vergoeding van schade?*
3. *Is de schade die voor vergoeding in aanmerking komt vergelijkbaar met de schade die in het schadevergoedings- en aansprakelijkheidsrecht wordt vergoed?*
4. *Is de kring van gerechtigden tot een fonds vergelijkbaar met de kring van gerechtigden in het aansprakelijkheidsrecht?*

Het fonds scoort maximaal als het evenveel vergoeding uitkeert als op grond van het aansprakelijkheidsrecht verschuldigd was geweest aan dezelfde kring van gerechtigden.

4.4 FUNCTIE: PREVENTIE

Beter nog dan te pogen de schadetoebrengende gedraging goed te maken is het voorkomen van de gedraging. Het aansprakelijkheidsrecht heeft een belangrijke functie voorafgaande aan de onrechtmatige daad: preventie.[19] Omdat het aansprakelijkheidsrecht onrechtmatige gedragingen sanctioneert, worden individuen aangezet tot voorzichtig gedrag en kan onrechtmatig gedrag worden voorkomen. Van de mogelijkheid tot vergoeding van schade gaat een prikkel tot voorzichtig gedrag uit, zodat minder schade zal worden toegebracht. Het gaat altijd om toekomstig gedrag, waar het aansprakelijkheidsrecht een uitwerking op heeft. Van de aansprakelijkheid die achteraf op de werkgever rust vanwege diens zorgplicht op grond van art. 7:658 BW, gaat bijvoorbeeld een prikkel uit naar werkgevers voor hun toekomstig gedrag jegens werknemers. Dit is de preventieve functie van het aansprakelijkheidsrecht.

Daarnaast kunnen de sancties van het aansprakelijkheidsrecht in een concreet geval een onrechtmatige daad afwenden: speciale preventie. Zo kan een potentiële benadeelde een verbodsactie instellen in een concreet geval,

19 Ook noemen de preventieve functie van het aansprakelijkheidsrecht: Barendrecht 2002, p. 605-609; Lindenbergh 2014, p. 12; Hartlief 1997, p. 20-21; diverse bijdragen in Van Boom 2013. Kritisch: Bloembergen 1996, p. 30-32.

opdat een dreigende of voortdurende gedraging door de rechter wordt verboden (art. 3: 296 jo. 6: 162 BW).

De preventieve functie zorgt er dus voor dat onrechtmatige daden worden voorkomen, zodat de status quo niet wordt aangetast. De preventieve functie ligt in deze zin in het verlengde van de hoofdfunctie. Overigens kan bij een slachtoffer ook de behoefte bestaan om ervoor te zorgen dat dezelfde fout niet nog eens wordt gemaakt, waardoor een ander schade lijdt.[20]

Dat het aansprakelijkheidsrecht een preventieve functie heeft, spreekt voor sommige civilisten overigens niet voor zich. Wanneer de preventieve functie van het aansprakelijkheidsrecht niet expliciet wordt onderschreven, valt echter in te brengen dat uit de zorgvuldigheidsnorm van art. 6: 162 BW gedragsregels voortvloeien die aangeven hoe men zich moet gedragen in het maatschappelijk verkeer.[21]

Om de generaal preventieve functie over te nemen van het aansprakelijkheidsrecht zal een schadefonds de schade moeten verhalen op de dader. Als dat niet gebeurt, volgt er immers geen sanctie op onrechtmatig gedrag, en zouden potentiële daders onvoorzichtiger kunnen worden. In het aansprakelijkheidsrecht geldt bovendien dat schade veroorzaakt door omstandigheden die aan het slachtoffer toe te rekenen zijn voor eigen rekening blijven (art. 6:101 BW). Ook het slachtoffer krijgt zo een prikkel om zich voorzichtig te gedragen. Een schadefonds zou daarom ook rekening moeten kunnen houden met de eigen schuld van het slachtoffer, en de schadevergoeding dienovereenkomstig moeten verminderen. De vragen voor het toetsingskader luiden dan:

5. *Wordt het fonds gevoed door de dader, en zo ja: in de mate waarin hij verantwoordelijk is voor het ontstaan van de schade?*
6. *Is er ruimte voor eigen schuld van het slachtoffer?*

Het fonds scoort maximaal als het gevoed wordt door de dader in de mate waarin hij verantwoordelijk is voor het ontstaan van de schade en, indien er sprake is van eigen schuld van het slachtoffer, deze wordt meegenomen in de berekening.

4.5 FUNCTIE: GENOEGDOENING

Genoegdoening kan worden opgevat als 'de erkenning door het recht dat een ander verantwoordelijk is voor het toebrengen van nadeel'.[22] Kenmerkend

20 Huver 2007, hoofdstuk 3.

21 Dit argument noemt Hartlief 1997, p. 20-21 en Nieuwenhuis 1997, p. 11 ziet de zorgvuldigheidsnorm als gedragsnorm die voortvloeit uit het ongeschreven recht en noemt preventie als de belangrijkste functie van het aansprakelijkheidsrecht (p. 18-19).

22 Lindenbergh 2014, p. 13. Volgens de Van Dale van het hedendaags Nederlands heeft genoegdoening de betekenis: herstel van geleden schade, voldoening. Genoegdoening is

voor genoegdoening is mijns inziens dat de dader de schade goed maakt ten aanzien van het slachtoffer.[23] Door het inlossen van zijn schuld zorgt de dader voor een herstel van het verstoorde evenwicht tussen hemzelf en het slachtoffer. Wanneer de dader dat niet doet, blijft het slachtoffer met een gevoel van onrecht achter. Het verschaffen van genoegdoening voorkomt daardoor handelingen uit wraak en vergelding.[24]

In het aansprakelijkheidsrecht heeft de functie genoegdoening inmiddels een zelfstandige plaats verworven.[25] In het verleden werd deze functie vooral in verband gebracht met de vergoeding van immateriële schade, omdat voor een andere belangrijke functie, het goedmaken van de schade, minder ruimte leek. Pijn en verdriet laten zich nu eenmaal lastig met geld goed maken.

De dader kan in het aansprakelijkheidsrecht, afhankelijk van de wens van het slachtoffer, op verschillende wijzen zijn schuld inlossen en genoegdoening bieden. Bij gebleken aansprakelijkheid kan het slachtoffer schadevergoeding vorderen in de vorm van geld of, zo hij wil, in een andere vorm (art. 6:103 BW). Het slachtoffer kan bijvoorbeeld herstel van schade vragen of een aidstest laten afnemen (feitelijke handelingen). Ook rechtshandelingen kunnen gevorderd worden: afstand van een recht, overdracht van een goed of verschaffen van zekerheid.[26] Wanneer vermogensrechtelijke belangen in het geding zijn, kan een verklaring voor recht gevorderd worden.[27] Een uitbreiding van de mogelijkheid een verklaring voor recht te vorderen in de gevallen waarin uitsluitend een emotioneel belang aanwezig is wordt wel bepleit.[28]

Hoewel wellicht ook op andere wijzen dan door het verschaffen van een schadevergoeding genoegdoening aan het slachtoffer kan worden verschaft, bijvoorbeeld door waarheidsvinding, zal ik voor mijn onderzoek een meer traditionele opvatting van genoegdoening hanteren die mijns inziens beter past binnen de huidige kaders van het aansprakelijkheidsrecht.[29]

---

geen vastomlijnde functie in het aansprakelijkheidsrecht, zie voor een uitgebreide onderzoeking over de betekenis van genoegdoening, in civiel (en straf)recht: Cleiren 2003, p. 33-104; over genoegdoening in civiele context Du Perron in dezelfde bundel, Du Perron 2003, p. 107-108; Groenhuijsen 2003, p. 1366-1372. Voor een uitgebreid onderzoek naar de verschillende betekenissen van de term Lindenbergh 1998, p. 40-45.

23 Het aspect dat het gaat om een vergoeding die gegeven wordt door de dader wordt ook door Lindenbergh besproken: Lindenbergh 1998, p. 44.

24 Vgl. Cleiren 2003, p. 53.

25 Zie Lindenbergh 2014, p. 13-14; Van Nispen 2003, p. 5. In de Parlementaire Geschiedenis wordt genoegdoening genoemd als een functie als het gaat om vergoeding van immateriële schade, PG Boek 6, p. 377 en 388. Ook Bloembergen noemt de genoegdoening als functie voor de vergoeding van immateriële schade Bloembergen 1965b, p. 5. Verheij wijst de functie echter af: Verheij 2002, p. 427.

26 Deurvorst, in: GS Schadevergoeding, art. 6:103, aant. 8.

27 Een verklaring voor recht kan het slachtoffer slechts vragen wanneer vermogensrechtelijke belangen in het geding zijn, zo blijkt uit het Jeffrey-arrest: HR 9 oktober 1998, *NJ* 1998, 853.

28 Bijvoorbeeld Hartlief 2003b, p. 117-143.

29 Zie Van Maanen 2003, p. 1-21.

Het belang van de functie genoegdoening zal van geval tot geval variëren. Met name wanneer het slachtoffer getroffen is door groot onrecht, zal het slachtoffer behoefte aan genoegdoening voelen. Bijvoorbeeld wanneer de dader grove schuld heeft aan het gebeurde, of zelfs opzettelijk heeft gehandeld.[30] Als de dader aansprakelijk is, maar naar menselijke maatstaven niet verwijtbaar gehandeld heeft, en het onrecht dus afneemt,[31] heeft het aansprakelijkheidsrecht deze functie in (veel) mindere mate. Het belang van de functie genoegdoening van het aansprakelijkheidsrecht zal dus niet in alle aansprakelijkheidskwesties van dezelfde betekenis zijn.

Het goedmaken van de schade en genoegdoening hangen nauw met elkaar samen. Compensatie, die in het kader van het goedmaken van de schade wordt geboden, kan een voorwaarde voor de verschaffing van genoegdoening aan het slachtoffer zijn.[32]

Wanneer vaststaat dat iemand volledig aansprakelijk is voor de schade van het slachtoffer, dan moet het slachtoffer een volledige vergoeding van de schade kunnen vorderen (als hij dat wenst). Wanneer het slachtoffer financiële compensatie vordert en de dader vervolgens geen verhaal biedt, komt de genoegdoeningsfunctie in het gedrang.

Gaat het om een schadefonds dat door de overheid wordt gefinancierd, dan zal er voor de genoegdoeningsfunctie waarschijnlijk minder plaats zijn, behalve als verhaal van de schade op de dader door het fonds geschiedt. Het feit dat de dader betaalt, is immers cruciaal voor de genoegdoeningsfunctie. Bovendien moet de dader de schade volledig en niet gedeeltelijk vergoeden.

Dat leidt tot twee vragen die reeds zijn gesteld in verband met andere functies (nrs. 2 en 5). *Keert een fonds een volledige vergoeding uit, of slechts een gedeeltelijke vergoeding van schade?* En: *Wordt het fonds gevoed door de dader, en zo ja in de mate waarin hij verantwoordelijk is voor het ontstaan van de schade?* Uitsluitend wanneer het fonds een volledige schadevergoeding uitkeert en gevoed wordt door de dader scoort het fonds maximaal.

4.6 FUNCTIE: ERKENNING

Dan heeft het aansprakelijkheidsrecht nog de functie erkenning van het leed van het slachtoffer.[33] Dit moet onderscheiden worden van de genoegdoeningsfunctie, want het slachtofferschap zelf staat bij de functie erkenning centraal. Het gaat om het feit dat familie, vrienden, de omgeving, de samenleving ziet dat het niet aan het slachtoffer zelf te wijten is dat hem iets overkomen, maar dat het hem overkomen onheil toe te rekenen is aan het handelen van een

30 Lindenbergh 2014, p. 13-14.
31 Lindenbergh 2014, p. 13-14; Du Perron 2003, p. 110.
32 Vgl. Du Perron 2003.
33 Vgl. ook Lindenbergh 2008, p. 10-13.

derde. Het slachtoffer wil in zo'n geval dat dat wat hem is overkomen serieus wordt genomen en dat duidelijk is dat de dader aansprakelijk is.[34]

Ook vanuit het perspectief van de hoofdfunctie van het aansprakelijkheidsrecht, rechtshandhaving, lijkt alleen compensatie, het overmaken van een geldbedrag op de bankrekening van het slachtoffer, niet voldoende om te repareren wat er is gebeurd.[35] Het aansprakelijkheidsrecht is voor het slachtoffer ook van symbolische waarde voor het slachtoffer, in de zin dat het kan vaststellen dat een ander aansprakelijk is, en dat het slachtoffer benadeeld is – de functie erkenning.

De functie erkenning kan het recht ook helpen vormgeven. Zo speelt erkenning van verdriet een grote rol bij de (mogelijke) introductie van het recht op smartengeld voor naasten van slachtoffers met ernstig letsel en nabestaanden van overleden slachtoffers.[36] Het gaat dan juist niet om de vergoeding van enig geleden financieel nadeel, maar door deze categorieën slachtoffers een recht op smartengeld te geven wordt erkend dat zij in hun emotionele belangen zijn geschaad.

Er zou bezwaar kunnen worden gemaakt tegen het vertalen van verdriet in geld om deze functie te vervullen.[37] Verdriet zou zich niet laten vergoeden of het zou immoreel zijn om verdriet op waarde te schatten. Een andere mogelijkheid zou bijvoorbeeld het geven van een verklaring voor recht aan naasten en nabestaanden kunnen zijn.[38] Maar dat neemt niet weg dat zij een groot verdriet hebben geleden door toedoen van een derde, dat in andere gevallen (op grond van art. 6:106 BW) ook leidt tot een recht op schadevergoeding.

In mijn visie is de functie erkenning niet beperkt tot immateriële schade, maar is deze van betekenis bij personenschade in het algemeen,[39] en zelfs bij zaakschade. Naarmate de zaakschade ernstiger is, zal er meer behoefte bestaan aan deze functie. Wanneer bijvoorbeeld een woonhuis explodeert of in vlammen opgaat, met alle tastbare en dierbare herinneringen, zal dat voor een slachtoffer een bijzonder ingrijpende ervaring zijn. Het slachtoffer heeft daar verdriet van en zal graag als slachtoffer erkend willen worden.

Een schadefonds zal door het toekennen van een bedrag aan schadevergoeding aan een slachtoffer waarschijnlijk ook uitdrukking kunnen geven aan de functie erkenning.[40] Dit wordt ondersteund door onderzoek naar het Schadefonds geweldsmisdrijven; in 83 procent van de gevallen blijken slachtoffers

34 Deze aspecten van erkenning komen overeen met de meer immateriële behoeften van slachtoffers en naasten zoals onderzocht door Huver 2007, p. 82; zie ook Akkermans & Van Wees 2007, p. 103-118; in het kader van de WTS ook Engelhard & Rijnhout 2015, p. 171.
35 Lindenbergh 2008, p. 11-12.
36 Een wetsvoorstel is daartoe in voorbereiding: *Kamerstukken II*, 34 257.
37 Zie hierover ook Lindenbergh 2008, p. 12.
38 In die zin bijvoorbeeld Hartlief 2003b, p. 117-143
39 Zo ook Huver 2007, p. 81-82; Lindenbergh 2008, p. 12.
40 Zie ook Van de Bunt 2003, p. 249-265.

zich erkend te voelen door een uitkering van het Schadefonds Geweldsmisdrijven.[41] Bovendien heeft 75 procent van de slachtoffers de uitkering ervaren als morele steun en was voor 54 procent van de slachtoffers van belang dat uit de uitkering hun onschuld aan het gebeurde bleek.[42] Hierdoor kunnen familie, vrienden, de omgeving, de maatschappij zien dat het slachtoffer iets naars is overkomen. Ook komt tot uitdrukking dat het gebeurde serieus wordt genomen en dat een ander aansprakelijk is.

Uit het onderzoek blijkt dat het merendeel van de slachtoffers van het Schadefonds geweldsmisdrijven zich door de uitkering erkend voelt als slachtoffer van een geweldsmisdrijf en dat een uitkering dus van hoge symbolische waarde is. Dan blijft de vraag over of erkenning een volledige schadevergoeding vergt, zoals in het aansprakelijkheidsrecht, of dat een symbolische vergoeding al voldoet.[43] Het Schadefonds geweldsmisdrijven vergoedt slechts een deel van de schade. De slachtoffers met recht op een schadevergoeding uit het Schadefonds Geweldsmisdrijven gaven aan de hoogte van de vergoeding niet van belang te vinden voor de erkenning. Er werd tenminste geen correlatie gevonden tussen de mate waarin een symbolische waarde wordt ervaren en de hoogte van het uitgekeerde bedrag.[44] Een al te snelle conclusie zou dan zijn dat een symbolisch – laag – bedrag kan volstaan.[45] Ik vind dat een substantieel deel van de schade vergoed zou moeten worden om het slachtoffer niet onnodig in de kou te laten staan, bijvoorbeeld tenminste een derde deel van de schade. Dit zal ik meenemen in het vervolg van het onderzoek. Van een symbolisch laag bedrag zou het slachtoffer juist teleurgesteld kunnen raken, waardoor van erkenning dan geen sprake meer is.[46]

Twee vragen zijn van belang voor het toetsingskader. Of het slachtoffer een substantiële vergoeding krijgt (al genoemd, nr. 2): *keert een fonds een volledige vergoeding uit, of slechts een gedeeltelijke vergoeding van schade?*
En daarnaast (reeds geformuleerd, nr. 4): *is de kring van gerechtigden tot een fonds vergelijkbaar met de kring van gerechtigden in het aansprakelijkheidsrecht?*
Voor een maximale score van het fonds, moet het slachtoffer dus een substantiële vergoeding krijgen in verhouding tot de geleden schade. Bovendien moeten alle gerechtigden die vergoeding krijgen.

41 Mulder 2013, p. 124-125.
42 Zie Mulder 2013, p. 124.
43 Zo ook in het kader van het recht op smartengeld: Lindenbergh 2008, p. 12.
44 Mulder 2013, p. 125.
45 Zo ook Langemeijer 2014, p. 194-197, i.h.b. p. 196.
46 Zo Engelhard & Rijnhout 2015, p. 171; Lindenbergh 2008, p. 13. Mulder meent dat bijvoorbeeld een bedrag van €250 voor een slachtoffer van verkrachting als een belediging zou worden ervaren: Mulder 2013, p. 101.

4.7 FUNCTIE: PROCEDURELE RECHTVAARDIGHEID

Voorts blijkt uit empirisch onderzoek dat het doorlopen van het aansprakelijkheidsrecht ook de functie van procedurele rechtvaardigheid kan hebben.[47] Deze functie geldt zowel voor claims die leiden tot een honorering van een vordering, als voor claims die worden afgewezen. Bij de beoordeling van een procedure door het slachtoffer als rechtvaardig zijn drie aspecten van belang. Ten eerste wenst het slachtoffer zijn verhaal te kunnen doen, te kunnen participeren in het proces en inspraak te hebben.[48] Ten tweede is het van belang dat het slachtoffer respectvol en waardig wordt behandeld door de persoon die het proces implementeert. Als laatste wenst het slachtoffer voldoende informatie te krijgen over de procedures en de uitkomsten ervan. Als een van deze aspecten van procedurele rechtvaardigheid wordt geschonden, zullen slachtoffers de procedure als onrechtvaardig bestempelen.[49] Daarbij is niet van belang wat de uitkomst van de procedure is: positief of negatief voor het slachtoffer.

De kenmerken van de civiele rechtsgang, meer in het bijzonder de mogelijkheid van het instellen van een vordering in rechte waarbinnen het slachtoffer zijn verhaal kan doen, de onpartijdigheid van de rechter en de voorlichting door advocaat en de rechter komen tegemoet aan de functie procedurele rechtvaardigheid.

De aspecten van procedurele rechtvaardigheid kunnen met het aanhangig maken van een civiele procedure worden verwezenlijkt, maar het gevaar bestaat dat de negatieve aspecten van het procederen de overhand krijgen in de vorm van secundaire victimisatie en secundaire ziektewinst.[50] De reden daarvoor zou gelegen zijn in de focus van het aansprakelijkheidsrecht op het verkrijgen van een schadevergoeding en op het uitvergroten van de tegengestelde belangen van partijen in een procedure. Dit kan resulteren in zogenaamde secundaire victimisatie door de psychische belasting van het aansprakelijkheidsrecht: slachtoffers kunnen verstrikt raken in het aansprakelijkheidsrecht, wanneer zij het gevoel hebben niet gehoord te worden, telkens opnieuw hun verhaal moeten vertellen, herhaaldelijk medische onderzoeken moeten ondergaan, geen controle denken te hebben over de procedure en de afwikkeling van de schade en daarmee uiteindelijk ervaren hun leven niet meer in de hand te hebben. Naarmate de procedure langer duurt, zijn de slachtoffers minder tevreden.[51]

---

47 Zie met veel verdere verwijzingen Klaming & Bethlehem 2007, p. 119-124, i.h.b. p. 121; Brenninkmeijer, Van den Bosch & Röell 2012, p. 178-184; Akkermans & Hulst 2014, p. 102-110.

48 Zie Klaming & Bethlehem 2007, p. 119-124, i.h.b. p. 121.

49 Bij de beoordeling van deze functie moeten alle aspecten dus aanwezig zijn, anders ontbreekt de functie.

50 In die zin Huver 2007, p. 40; Akkermans & Van Wees 2007, p. 106-108.

51 Zie ook Engelhard & Rijnhout 2015, p. 173-174.

Naast secundaire victimisatie bestaat onder slachtoffers en medische beroepsbeoefenaren de overtuiging dat procederen een negatief effect heeft op de gezondheid van slachtoffers: secundaire ziektewinst.[52] Slachtoffers krijgen immers meer schadevergoeding wanneer hun ziektebeeld langer aanhoudt, er geen herstel optreedt en zij langer bij het gebeurde blijven stilstaan.

Terwijl deze twee negatieve aspecten van het procederen het slachtoffer kunnen belemmeren in het verkrijgen van procedurele rechtvaardigheid, zijn deze niet doorslaglevend voor de beleving van het slachtoffer. Het karakter van een slachtoffer en zijn omstandigheden zullen ook een belangrijke rol spelen; zo zullen zijn persoonlijkheid, zijn levensfilosofie, de mate van ontwikkeling van zijn sociale vaardigheden en de beschikbaarheid van steun van een partner, familie of vrienden er in dit proces toe kunnen doen.[53]

Ten slotte lijkt ook de duur van de procedure een relevante factor voor het ervaren van procedurele rechtvaardigheid. Slachtoffers met een beroep op het Schadefonds Geweldsmisdrijven die de procedure als snel ervaren zijn tevredener dan degenen die de procedure langzaam vinden.[54] Dit procedurele aspect is dus van belang voor het al dan niet bereiken van procedurele rechtvaardigheid.

Als een schadefonds procedurele rechtvaardigheid wil bereiken zullen dezelfde aspecten een rol spelen als in het aansprakelijkheidsrecht.[55] Bezien moet worden of het slachtoffer kan participeren in het proces, inspraak kan hebben, zijn verhaal kunnen doen (kortweg participatie), of het slachtoffer respectvol bejegend wordt door de persoon die het proces implementeert, of het slachtoffer voldoende informatie krijgt over de procedure en de uitkomst ervan, en hoe lang de procedure duurt.[56] Worden al die aspecten gediend, dan scoort het fonds maximaal op deze functie. Dat brengt ons bij de volgende vraag:

7. *Biedt het fonds procedurele rechtvaardigheid in de zin van participatie, respectvolle bejegening, voldoende informatie en snelheid van de procedure?*

4.8 AFSLUITING

In dit hoofdstuk zijn de verschillende functies van het aansprakelijkheidsrecht de revue gepasseerd; rechtshandhaving, compensatie, preventie, genoegdoening, erkenning en procedurele rechtvaardigheid. De hoofdfunctie, handhaving

52 Ibid. Ook hierover in de context van rampschade: Engelhard & Rijnhout 2015, p. 174-175.
53 Huver 2007, p. 40.
54 Dit is ongeacht de uitkomst van de procedure. Mulder 2013, p. 100.
55 Ook Engelhard & Rijnhout besteden aandacht aan procedurele rechtvaardigheid in het kader van rampschade: Engelhard & Rijnhout 2015, p. 168-170.
56 Bij de beoordeling ga ik ervan uit dat deze vier elementen alle vier aanwezig moeten zijn. Ontbreekt één van de elementen, dan zal ten hoogste een score neutraal kunnen worden gehaald in een waardering van zeer slecht (--) tot zeer goed (++).

van het recht, komt tot stand door de realisatie van een of meerdere van de andere functies.

In hoofdstuk 2 zagen we dat het aansprakelijkheidsrecht problemen kent, waardoor het slachtoffer van rampschade zijn schade niet of slechts gedeeltelijk vergoed krijgt. Het gaat dan vooral om de problemen rondom het aansprakelijkheidsrecht: de lange procedure en insolventie van de dader.

Als het slachtoffer door insolventie van de dader zijn schade niet vergoed krijgt, wordt een aantal van de functies van het aansprakelijkheidsrecht niet vervuld. Het recht wordt niet gehandhaafd, evenmin vindt er preventie plaats, krijgt het slachtoffer genoegdoening of erkenning of ondervindt het slachtoffer procedurele rechtvaardigheid. Essentieel is dat het slachtoffer de vergoeding waar hij recht op heeft ook daadwerkelijk krijgt. Daarnaast is de duur van de procedure een belangrijk element voor het ervaren van procedurele rechtvaardigheid. Hoe langer een procedure duurt, hoe onrechtvaardiger het slachtoffer de procedure zal vinden. Bij rampen zal het aansprakelijkheidsrecht zijn functies dus niet of slechts gedeeltelijk kunnen verwezenlijken.

Dan is het vervolgens de vraag of, en zo ja, in hoeverre een rampenfonds dat een vergoeding biedt voor rampschade de functies van het aansprakelijkheidsrecht weet te realiseren. Kan het fonds compenseren, preventieve werking hebben, genoegdoening en erkenning verschaffen en procedurele rechtvaardigheid brengen? Het is daarbij niet noodzakelijk dat bij de oprichting van een rampenfonds ook beoogd is dat deze functies zouden worden vervuld. Door te analyseren wat maakt dat de fondsen al dan niet de functies van het aansprakelijkheidsrecht verwezenlijken, komen we dichter bij het antwoord op de vraag welke rol de fondsen bij de afwikkeling van rampschade in het aansprakelijkheidsrecht kunnen vervullen. Ook kan dan worden bekeken wat het resultaat is als het aansprakelijkheidsrecht zijn taak nog gedeeltelijk vervult.

We stellen deze vragen in elke casus. De verschillende fondsen die in het verleden zijn opgericht zullen in het vervolg van dit onderzoek aan de hand van de opgestelde vragen met betrekking tot de functies van het aansprakelijkheidsrecht worden getoetst. In dit hoofdstuk zijn vragen geformuleerd die een deel van het toetsingskader vormen. Deze vragen zullen worden beantwoord in het onderzoek naar de bestaande fondsen (hoofdstukken 6, 7, 8 en 9) en in de analyse van de fondsen (hoofdstuk 10). Wanneer we willen weten of het schadefonds de hoofdfunctie rechtshandhaving heeft vervuld, moeten we bekijken of en zo ja in welke mate het fonds de andere functies weet te verwezenlijken. We vragen ons af:

1. *Voldoet het fonds aan de functies van het aansprakelijkheidsrecht?*

Om te beoordelen of een fonds de functie schade goedmaken, in de vorm van compensatie, biedt, kijken we naar de hoeveelheid schade die een fonds vergoedt. Een belangrijk beginsel in het aansprakelijkheidsrecht is namelijk

volledige vergoeding van schade.[57] Dit leidt tot een toets naar de omvang van de tegemoetkoming uit een fonds:

2. *Keert een fonds een volledige vergoeding uit, of slechts een gedeeltelijke vergoeding van schade?*

Een andere vraag die in dit verband rijst is de volgende:

3. *Is de schade die voor vergoeding in aanmerking komt vergelijkbaar met de schade die in het schadevergoedings- en aansprakelijkheidsrecht wordt vergoed?*

Zo kan worden bekeken of een fonds zowel materiële als immateriële schade vergoedt, zoals het schadevergoedings- en aansprakelijkheidsrecht ook doet. Ook een vergelijking van de kring van gerechtigden in het aansprakelijkheidsrecht met de kring van gerechtigden die aanspraak kunnen maken op een fondsuitkering lijkt interessant, omdat dat laat zien hoe ruimhartig rampenfondsen zijn.

4. *Is de kring van gerechtigden tot een fonds vergelijkbaar met de kring van gerechtigden in het aansprakelijkheidsrecht?*

Zoals reeds uiteengezet zijn voor de genoegdoeningsfunctie twee punten van belang: of de schade volledig vergoed wordt (zie vraag 2) en of het fonds gevoed wordt door de dader. Dit leidt tot de volgende vraag:

5. *Wordt het fonds gevoed door de dader, en zo ja in de mate waarin hij verantwoordelijk is voor het ontstaan van de schade?*

Ook voor de preventieve werking is deze vraag van belang, omdat daarvan een prikkel kan uitgaan naar de potentiële dader om geen schade toe te brengen. Ook het slachtoffer kan worden aangespoord tot zorgvuldig handelen, omdat omstandigheden die aan het slachtoffer kunnen worden toegerekend bij wijze van eigen schuld in mindering worden gebracht op het recht op schadevergoeding.

6. *Is er ruimte voor eigen schuld van het slachtoffer?*

Een slachtoffer kan zich ook erkend voelen in zijn slachtofferschap door de toekenning van een schadevergoeding. Een volledige vergoeding is daarvoor niet nodig, maar het mag ook niet een symbolisch lage vergoeding zijn. Wellicht dat het er ook toe doet hoe de vergoedingen van verschillende fondsen zich onderling verhouden. Daarbij zijn twee vragen van belang: krijgt het

57 Dit beginsel kent uiteraard uitzonderingen. De uitzonderingen kunnen voortkomen uit de grondslag waarop de schadevergoedingsverplichting rust, zoals art. 6: 212 BW de ongerechtvaardigde verrijking een recht op schadevergoeding geeft naar 'billijkheid'. Ook in afdeling 6.1.10 BW zijn diverse uitzonderingen te vinden. Zie hierover uitgebreid: Lindenbergh 2014, Deventer: p. 17-18.

slachtoffer een substantiële vergoeding (vraag 2) en is deze beschikbaar voor alle gerechtigden uit het aansprakelijkheidsrecht (vraag 4)?

Voor de functie procedurele rechtvaardigheid kunnen we een viertal eisen onderscheiden: participatie, respectvolle bejegening, voldoende informatie en duur. Dat levert de volgende toetsvraag op:

7. *Biedt het fonds procedurele rechtvaardigheid in de zin van participatie, respectvolle bejegening, voldoende informatie en snelheid van de procedure?*

In het volgende hoofdstuk zal worden onderzocht of op de overheid mogelijk een plicht rust tot oprichting van schadefondsen op grond van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en op grond van algemene rechtsbeginselen.

5 Mogelijke plicht tot oprichting

5.1 INLEIDING

In hoofdstuk 2 zagen we dat een slachtoffer bij de afwikkeling van rampschade in het aansprakelijkheidsrecht met verschillende problemen geconfronteerd kan worden. Deze problemen hebben geleid tot de oprichting van schadefondsen door de overheid, bijvoorbeeld voor de vuurwerkramp in Enschede, de legionella-besmetting in Bovenkarspel, de vliegtuigramp in de Bijlmer en de dijkdoorbraak in Wilnis. De vraag dringt zich op of oprichting van een fonds na een ramp geboden is. Rust op de overheid een plicht tot oprichting van een rampenfonds? En vervolgens: als een rampenfonds moet worden opgericht, stelt het recht dan nadere eisen aan de opzet en inrichting van dat fonds?

Voor die plicht zie ik twee mogelijke grondslagen, die ik in dit hoofdstuk nader zal onderzoeken. Ten eerste zou de status quo strijdig kunnen zijn met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), waardoor de overheid mogelijk actie moet ondernemen. In § 4.2 zal deze mogelijkheid worden onderzocht. Twee artikelen van het EVRM spelen een hoofdrol. Het gaat om het recht op leven, art. 2 EVRM, dat een effectief juridisch rechtssysteem vergt, en het recht op een eerlijk proces binnen een redelijke termijn, art. 6 EVRM. Belangrijke problemen voor het slachtoffer van rampschade zijn namelijk dat hij geen (volledige) schadevergoeding krijgt door de insolventie van de dader en dat hij zeer lang moet wachten op een definitieve gerechtelijke uitspraak.

Ten tweede zou uit algemene rechtsbeginselen zoals rechtszekerheid en rechtsgelijkheid een rechtsplicht tot oprichting van een rampenfonds kunnen volgen. Ik onderzoek dit in § 4.3. Als in het verleden rampenfondsen zijn opgericht voor rampschade, zou dit dan niet ook voor toekomstige slachtoffers moeten gebeuren?

Uit de genoemde rechten en beginselen zullen enkele vuistregels en vragen worden gedestilleerd die zullen worden betrokken bij het onderzoek naar de schadefondsen en de analyse daarvan in de hoofdstukken die hierop volgen.

5.2 MENSENRECHTELIJKE EISEN

5.2.1 Een effectief juridisch rechtssysteem

Art. 1 EVRM geeft de verplichtingen weer die uit het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens voortvloeien. Het luidt als volgt:

> 'De Hoge Verdragsluitende Partijen verzekeren een ieder, die ressorteert onder hun rechtsmacht, de rechten en vrijheden die zijn vastgesteld in de Eerste Titel van dit Verdrag.'

Het artikel behelst een resultaatsverplichting;[1] de verdragsstaten moeten voorkomen dat de rechten van personen geschonden worden. Daarbij hebben ze vrijheid bij het kiezen van maatregelen, mits deze effectief zijn.[2] Het artikel kan de staat verplichten tot nalaten in te grijpen in de vrijheidssfeer van personen, maar kan ook een plicht tot actief optreden van de staat inhouden, een zogenaamde positieve verplichting. Eenieder die ressorteert onder de rechtsmacht van een verdragsstaat, valt onder de bescherming van het verdrag.

De controle op naleving van het verdrag geschiedt door het Europees Hof tot bescherming van de Rechten van de Mens. Alleen een staat kan daar aansprakelijk worden gehouden voor schending van het verdrag. Op grond van art. 34 EVRM kan namelijk slechts een klacht tegen een staat worden ingediend. Daarbij gaat het om de staat in al zijn verschijningsvormen, of het nu de wetgevende, de bestuurlijke of de rechtsprekende macht betreft.[3] Het is dan ook vrij eenvoudig de staat aan te spreken op een schending van een fundamenteel recht, omdat hij in zoveel hoedanigheden optreedt.

In art. 2 EVRM is de bescherming van het recht op leven neergelegd en de eerste zin wordt als een van de meest fundamentele bepalingen van het EVRM beschouwd:[4]

> 'Het recht van een ieder op leven wordt beschermd door de wet.'

Uit de casus Öneryildiz blijkt dat uit art. 2 EVRM de positieve procedurele verplichting voor de staat tot het instandhouden van een effectief juridisch systeem voortkomt.[5] Öneryildiz leeft met twaalf familieleden in een illegale sloppenwijk bij Istanbul in de onmiddellijke nabijheid van een vuilnisbelt. Op 28 april 1993 vindt een grote methaangasexplosie op de vuilnisbelt plaats, waardoor in totaal 39 personen sterven. Het krot van Öneryildiz raakt geheel bedolven onder het vuil en negen van zijn familieleden vinden de dood. Een

1 Barkhuysen & Van Emmerik 2005, p. 5-101, m.n. p. 12-13.
2 EHRM 11 juli 2002, no. 28957/95, (Christine Goodwin/Verenigd Koninkrijk), § 85.
3 Barkhuysen & Van Emmerik 2005, p. 5-101, m.n. p. 17.
4 EHRM 8 juli 2004, no. 53924/00, (Vo/Frankrijk).
5 EHRM 30 november 2004, no. 48939/99 (Öneryildiz/Turkije).

deskundigenrapport heeft de lokale overheden al in 1991 gewezen op het risico van een mogelijke methaangasexplosie op de vuilnisbelt en het levensgevaar voor de omwonenden, maar maatregelen zijn uitgebleven. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens besluit tot een positieve procedurele verplichting:

> 'Where lives have been lost in circumstances potentially engaging the responsibility of the State, that provision entails a duty for the State to ensure, by all means at its disposal, an adequate response – judicial or otherwise – so that the legislative and administrative framework set up to protect the right to life is properly implemented and any breaches of that right are repressed and punished.'

Het hof is dus van mening dat als levens verloren gaan in omstandigheden die de verantwoordelijkheid van de staat mogelijk raken, dat er dan een plicht op de staat rust om, met alle mogelijke middelen een adequate reactie te verzorgen. Die reactie kan juridisch zijn of anderszins, maar moet ertoe leiden dat het wettelijk en bestuurlijke kader dat is opgezet om het recht op leven te beschermen goed geïmplementeerd is en elke inbreuk op dat recht onderdrukt en bestraft wordt.[6] In de zaak Öneryildiz waren er omstandigheden die de verantwoordelijkheid mogelijk raken. De staat wist van het risico, maar maatregelen zijn uitgebleven. In een dergelijk geval stelt art. 2 EVRM dat er tenminste een effectief juridisch systeem moet worden geboden.

In rampschadezaken zullen er telkens omstandigheden zijn die maken dat de overheid in haar rol als nachtwaker zijdelings bij de zaak betrokken kan worden, zo zagen we in hoofdstuk 2.[7] De overheid heeft nu eenmaal heel veel verschillende rollen. Zo geeft zij vergunningen af, vaardigt zij wetten uit, houdt zij in allerlei hoedanigheden toezicht en spreekt zij recht. Daarbij bestaat de kans dat er iets misgaat, waardoor een ramp veroorzaakt wordt. Weliswaar is de overheid dan niet de eerste dader, maar in haar rol als nachtwaker is zij wel mede verantwoordelijk. Vaak is een private partij dan de hoofdveroorzaker van de ramp. Als een dergelijke rol kan worden gevonden, vloeit uit art. 2 EVRM de positieve procedurele verplichting voor de staat voort om bij rampen een effectief juridisch systeem te onderhouden.[8]

Ook in andere gevallen, als de staat niet zelf een rol heeft gespeeld bij het ontstaan van de inbreuk op het recht op leven, moet hij de toepasselijke stappen nemen om de levens te beschermen van degenen die onder zijn rechtsbescherming vallen, en een effectief juridisch systeem opzetten, zo blijkt uit rechtspraak van het EHRM.[9] De positieve procedurele verplichtingen gelden

---

6 EHRM 30 november 2004, no. 48939/99 (Öneryildiz/Turkije), § 91.
7 Zie met name § 2.2.5.1. en verder.
8 Waarschijnlijk kan die rol in bijna alle gevallen worden gecontstrueerd, nu de overheid heel veel verschillende rollen heeft.
9 EHRM 17 januari 2002, no. 32967/96 (Calvelli en Ciglio/Italië), § 48.

overigens niet alleen voor de schending van het recht op leven, maar ook voor de schending van het recht op lichamelijke integriteit (art. 8 EVRM).[10]

Waaruit moet dat effectieve juridische systeem bestaan? Deze moet het slachtoffer onder meer toepasselijk verhaal bieden.[11] De positieve verplichting voor de staat met betrekking tot door onzorgvuldig gedrag veroorzaakte inbreuken op het recht op leven of op lichamelijke integriteit kan vervuld worden door het slachtoffer bijvoorbeeld een veroordeling tot schadevergoeding bij een civiele rechtbank te bieden, zodat een toepasselijke civiele remedie kan worden verkregen, zo heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens herhaaldelijk benadrukt.[12] Elke staat is in beginsel echter vrij in de vormgeving van dat effectieve juridische systeem; het vormgeven van een civiele rechtsgang is niet verplicht. Ook een bestuursrechtelijke rechtsgang voldoet volgens het hof om compensatie te verkrijgen indien (ook) de staat de schade heeft veroorzaakt en aansprakelijk is.[13] Als de staat verzuimt de wet zo in te richten dat het slachtoffer bij onzorgvuldig gedrag de mogelijkheid tot verhaal op de dader heeft, kan de staat verantwoordelijk worden gehouden voor een schending van art. 2 EVRM.[14]

De positieve verplichting van de staat om een effectieve juridische bescherming te bieden, houdt verder in dat de bescherming door het nationale recht niet alleen in theorie bestaat, maar ook en bovenal, in de praktijk effectief is.[15] Heeft de staat gekozen voor het verhaal van schade door het slachtoffer via het civiele recht, dan moet deze rechtsbescherming ook in de praktijk effectief zijn. Over het geval dat de praktische rechtsbescherming van het civiele recht het laat afweten omdat de dader insolvent is, bestaat bij mijn weten nog geen jurisprudentie. Is de staat in dat geval aansprakelijk, of moet een nader onderscheid worden gemaakt tussen incidentele gevallen van insolventie en structurele gevallen van insolventie?

Als het gaat om incidentele gevallen, dan ben ik geneigd de vraag naar aansprakelijkheid ontkennend te beantwoorden. De staat hoeft verhaal van schade niet 100 procent te garanderen, en is niet aansprakelijk voor een incidenteel geval van insolventie. Een enkel geval haalt het systeem van effectieve

10 EHRM 17 januari 2002, no. 32967/96 (Calvelli en Ciglio/Italië), § 51; EHRM 8 juli 2004, no. 53924/00 (Vo/France), § 90; EHRM 17 juli 2014, no. 47848/08 (Câmpeanu/Roemenië), § 132.

11 EHRM 17 juli 2014, no. 47848/08 (Câmpeanu/Roemenië), § 132.

12 EHRM 17 januari 2002, no. 32967/96 (Calvelli en Ciglio/Italië), § 51; EHRM 8 juli 2004, no. 53924/00 (Vo/Frankrijk), § 90; EHRM 24 september 2014, no. 4605/05 (Petrova/Litouwen), § 72. Wanneer opzettelijk schade is toegebracht, kunnen aanvullend strafrechtelijke remedies geboden zijn. Ook kunnen in gevallen van medische aansprakelijkheid aanvullende tuchtrechtelijke maatregelen volgen: EHRM 17 januari 2002, no. 32967/96 (Calvelli en Ciglio/Italië), § 51.

13 EHRM 30 november 2004, no. 48939/99 (Öneryildiz/Turkije), § 92.

14 EHRM 17 april 2008, no. 59548/00 (Dodov/Bulgarije), § 83.

15 EHRM 17 januari 2002, no. 32967/96 (Calvelli en Ciglio/Italië), § 53; EHRM 17 juli 2014, no. 47848/08 (Câmpeanu/Roemenië), § 132.

juridische bescherming immers niet onderuit. Gaat het om een structurele fout in het systeem, en zijn de daders altijd insolvent zodat het slachtoffer zijn schade nooit kan verhalen, dan lijkt de bescherming van het nationale recht tekort te schieten. De staat kan dan aansprakelijk zijn op grond van zijn positieve verplichting voortvloeiend uit art. 2 EVRM.

Keren we weer terug naar het voorbeeld van rampschade in Nederland: het gaat om grote aantallen slachtoffers waarbij het recht op leven of op lichamelijke integriteit is geschonden door onzorgvuldigheid van een dader. Voor hen zou de Nederlandse staat op grond van het voorgaande dus een vorm van verhaal moeten bieden. In theorie wordt deze bescherming van het slachtoffer inderdaad geboden in de vorm van een civiele remedie: via de onrechtmatige daadsactie zou het slachtoffer zich op de dader moeten kunnen verhalen. In de praktijk van rampschadegevallen is deze bescherming door het nationale recht echter niet altijd effectief. Als het gaat om kleine daders die een ramp veroorzaken, dan blijken deze structureel insolvent te zijn – zo blijkt uit het hoofdstuk over de problemen bij de afwikkeling van rampschade. Deze daders kunnen de grote schadelast van een ramp niet zelf dragen en zijn evenmin afdoende verzekerd. Het slachtoffer krijgt in deze gevallen in de praktijk zijn schade structureel niet vergoed. Het kan goed zijn dat de structurele insolventie van de dader in rampschadegevallen met een kleine dader leidt tot aansprakelijkheid van de staat, omdat die niet voldoet aan zijn positieve procedurele verplichting uit art. 2 EVRM.

Maakt het dan nog uit welke preventieve maatregelen de staat heeft ondernomen om het recht op leven te beschermen? In hoeverre het toezicht uitstekend was, de vergunningverlening foutloos, de wegen goed onderhouden, gevaarlijke activiteiten goed gereguleerd? Maakt dat de verplichting van de staat om een effectief juridisch systeem op te zetten minder absoluut? Dat denk ik niet. Als er eenmaal, ondanks de preventieve maatregelen, schade is ontstaan, dan is er een 'harde', op zichzelf staande positieve verplichting om een effectief juridisch systeem op te zetten om het slachtoffer te compenseren. De staat kan daar niet onderuit komen door op het preventieve vlak te investeren.

Als de staat een schending van art. 2 EVRM in rampschadegevallen wil afwenden, dan kan de staat kiezen welke maatregelen hij wil nemen om een effectief juridisch rechtssysteem te bieden. Teneinde in de toekomst aan de eisen van art. 2 EVRM te voldoen zou de staat maatregelen kunnen nemen ter verhoging van de solvabiliteit van de mogelijke daders, zoals ook al besproken in hoofdstuk 2. Als de staat daar niet voor kiest, bijvoorbeeld vanwege de hoge kosten van aansprakelijkheidsverzekeringen of regeldruk rondom het laten stellen van financiële zekerheid, zou de invoering van een verzekeringsplicht voor slachtoffers of de oprichting van een rampenfonds voor volledige compensatie kunnen zorgen. In dit onderzoek beperk ik mij tot de oplossing die de oprichting van een rampenfonds zou kunnen bieden. Een schending van art. 2 EVRM kan door de Nederlandse staat worden voorkomen door het bieden van

schadeverhaal aan slachtoffers van rampen. Het voorgaande kan in kaart worden gebracht door een vuistregel te formuleren.

1. *De structurele insolvabiliteit bij rampschade leidt tot schending van art. 2 EVRM door de Nederlandse staat. Het verhogen van solvabiliteit voor rampschade zou dit probleem verhelpen. Als de solvabiliteit niet wordt verhoogd, kan een rampenfonds worden opgericht dat voorziet in schadevergoeding voor slachtoffers.*

Belangrijk lijkt ook een tweede punt. Is eenmaal de hobbel genomen, dat het recht op leven is geschonden, ofwel door de aansprakelijkheid van de overheid in haar rol als nachtwaker, ofwel door het niet bieden van een effectief juridisch systeem om de schade te verhalen, en wordt dan een rampenfonds opgericht, dan is de vraag of dit voldoet aan de eisen van art. 13 EVRM. Art. 13 EVRM bepaalt:

> 'Een ieder wiens rechten en vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld, zijn geschonden, heeft recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel voor een nationale instantie, ook indien deze schending is begaan door personen in de uitoefening van hun ambtelijke functie.'

Bekeken moet worden of het rampenfonds als een daadwerkelijk rechtsmiddel voor een nationale instantie in de zin van art. 13 EVRM kan gelden. Als het slachtoffer zijn aanspraak op het rampenfonds geldend wil maken, moet het fonds waarschijnlijk op een bepaalde wijze worden ingericht. De verdragsstaten hebben enige vrijheid als het gaat om de wijze waarop zij aan hun verplichtingen voldoen, maar aan het rampenfonds als 'nationale instantie' zullen eisen moeten worden gesteld.

Een rechtsgang is niet noodzakelijkerwijze voorgeschreven, ook een ander college of een instantie, zoals een ombudsman, kan een onafhankelijk onderzoek verrichten, zolang deze instantie met voldoende macht en waarborgen is omkleed om een daadwerkelijk rechtsmiddel te vormen.[16] In het geval van een deportatie van een vermeende terrorist naar India leverde een adviserend comité dat geen mogelijkheid bood tot inzage in alle stukken, geen mogelijkheid gaf tot juridische vertegenwoordiging en dat zijn beslissing niet meedeelde aan de belanghebbende, onvoldoende procedurele waarborgen en daarmee een schending van art. 13 EVRM op.[17] In een andere zaak betreffende nalatigheid van jeugdzorg vormde een procedure uitmondend in een aanbeveling van de nationale ombudsman geen effectieve remedie, omdat deze niet juridisch afdwingbaar is.[18] Het hof eist geen procedure voor een rechter om effectief compensatie af te dwingen, hoewel juridische procedures sterke

16 EHRM 15 november 1996, no. 22414/93 (Chahal/ Verenigd Koninkrijk), §151-152; EHRM 26 maart 1977, no. 9248/81 (Leander/Zweden), § 77.
17 EHRM 15 november 1996, no. 22414/93 (Chahal/ Verenigd Koninkrijk), §154.
18 EHRM 10 mei 2001, no. 29392/95 (Z en anderen/Verenigd Koninkrijk), § 107.

garanties geven voor onafhankelijkheid, toegang voor het slachtoffer en afdwingbaarheid van vonnissen.[19]

Wanneer tegen beslissingen van rampenfondsen een bestuursrechtelijke rechtsgang kan worden ingesteld, staat tegen deze beslissingen een daadwerkelijk rechtsmiddel voor een nationale instantie open. Mocht dit niet het geval zijn, dan zal het rampenfonds met voldoende macht en waarborgen moeten worden omkleed om een daadwerkelijk rechtsmiddel te vormen.

2. *Wanneer wordt uitgeweken naar een rampenfonds, wordt door middel van het openstellen van bezwaar en beroep voorzien in het bieden van een daadwerkelijk rechtsmiddel. Als geen bezwaar en beroep openstaat, moeten beslissingen afdwingbaar zijn en met voldoende macht en waarborgen omkleed om een daadwerkelijk rechtsmiddel te vormen.*

Een derde punt van aandacht. Uit het EVRM vloeit een uitgangspunt voort voor de hoogte van vergoedingen in een rampenfonds. In Öneryildiz is met het gebruiken van de vuilstortplaats sprake van een gevaarlijke activiteit. Voor zowel schade als gevolg van de inbreuk op het recht op leven, op lichamelijke integriteit als op het recht op eigendom moet een volledige compensatie worden geboden.[20] Een gedeeltelijke vergoeding van de schade is onvoldoende. Dat leidt tot de volgende vuistregel:

3. *Wanneer gevaarlijke activiteiten schade hebben veroorzaakt, is volgens het EVRM het uitgangspunt volledige vergoeding.*

5.2.2 Binnen een redelijke termijn

5.2.2.1 Inleiding

Öneryildiz heeft geprobeerd in Turkije compensatie te krijgen voor het hem aangedane onrecht. Die bestuursrechtelijke procedure nam vier jaar en elf maanden in beslag. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens oordeelt dat dit in de gegeven omstandigheden niet tijdig is. Öneryildiz verkeert namelijk in een verdrietige situatie door het verlies van negen van zijn familieleden en van zijn onderkomen. Dat had de rechtbank tot snelheid moeten manen. De beslissing van de rechtbank was bovendien geheel gebaseerd op een rapport van experts, dat al vlak na het ongeval was opgemaakt; er rezen dus geen verdere vragen rondom de toedracht van het ongeval.[21]

Deze problematiek speelt in het kader van art. 6 EVRM. Dit artikel omvat het recht op een eerlijk proces en schrijft voor dat gerechtelijke procedures binnen een redelijke termijn plaats dienen te vinden. Dat geldt bij de vaststel-

19 EHRM 10 mei 2001, no. 29392/95 (Z en anderen/Verenigd Koninkrijk), § 110.
20 EHRM 30 november 2004, no. 48939/99 (Öneryildiz/Turkije), § 147 en § 156.
21 EHRM 30 november 2004, no. 48939/99 (Öneryildiz/Turkije), § 152.

ling van burgerlijke rechten en verplichtingen, en dus bij vrijwel alle civiele procedures.[22] Degene wiens recht op een redelijke termijn is geschonden moet zijn recht bovendien kunnen effectueren, zo volgt uit art. 13 EVRM.

Art. 6 EVRM moet worden nageleefd door alle nationale overheden.[23] De staat moet het rechtssysteem zo inrichten dat het reëel is binnen een redelijke termijn een definitieve beslissing te verkrijgen.[24] Dit maakt dat op de staat de verplichting rust het procesrecht met het oog op die verplichting te ontwerpen en ook het rechterlijk apparaat voldoende toe te rusten. De rechter heeft de taak het verloop van een procedure te bewaken.[25] In het Nederlandse burgerlijke procesrecht is dit uitgangspunt in art. 20 Rv neergelegd.[26]

De staat is aansprakelijk voor overschrijding van de redelijke termijn, ook als hij zelf geen partij is in het geding, op grond van het onrechtmatig gedrag, art. 6:162 BW (namelijk inbreuk op het recht op een eerlijk proces binnen een redelijke termijn, tevens schending wettelijke plicht). Nu art. 6 EVRM een voor iedereen verbindende bepaling is met rechtstreekse werking (art. 93 en 94 Gw.), kan dit artikel rechtstreeks worden ingeroepen.[27] Een nieuw geding moet worden gestart om de schade te verhalen.[28]

5.2.2.2 Bepaling van de termijn

Wat moet als de termijn van een proces worden beschouwd?[29] De termijn bestrijkt in elk geval de gehele rechtsgang tot aan de eindbeslissing. Als de gerechtelijke actie wordt ingesteld, begint de redelijke termijn te lopen.[30] Daar kan in bijzondere omstandigheden de periode bij opgeteld worden waarin het burgerlijke recht of de plicht naar voren is gebracht in een eerdere proce-

22 Het EHRM heeft bepaald dat dit vrijwel alle civiele geschillen en naar nationaal recht erkende of verdedigbare rechten en verplichtingen betreft. Zie hierover bijvoorbeeld: Smits 2008, p. 39-42.

23 EHRM 26 oktober 2000, no. 30210/96, EHRC 2000, 89 (Kudla/Polen), § 151-152.

24 Zie de vaste rechtspraak: EHRM 6 mei 1981, *J & D Series A* Vol. 42, *NJ* 1987, 827, m.nt. Van Dijk (Buchholz/Duitsland).

25 Zie ook Smits 2008, p. 233.

26 Als doelstelling voor de herziening van de eerste aanleg-procedure gold vooral het bereiken van een snellere en efficiëntere rechtsgang.

27 Geen rechtstreekse werking hebben art. 6 en art. 13 EVRM als het gaat om de uitbreiding van de rechtsmacht van de rechter ten opzichte van de wetgever. Zie HR 18 februari 1986, *NJ* 1987, 62; HR 30 januari 1996, *NJ* 1996, 288. Voor het overige wordt aan art. 6 en art. 13 EVRM rechtstreekse werking toegekend.

28 Zo blijkt uit recente rechtspraak: 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 m .nt. S.D. Lindenbergh. Als de nationale rechtsmiddelen zijn uitgeput kan de burger eventueel klagen over zijn nationale overheid bij het EHRM tegen de lange duur van de procedure via art. 34 EVRM.

29 Zie hierover Smits 2008, p. 211-219.

30 Vgl. EHRM 29 mei 1986, no. 9384/81, *ECHR Series A*, Vol. 100 (Deumeland/ Duitsland), § 77.

dure als verweer, of in een eerdere kortgedingprocedure. Dienen verschillende procedures aangespannen te worden om aansprakelijkheid vast te stellen en de dader uiteindelijk te bewegen tot verdeling te komen, dan zal de eerste van die procedures als begin worden beschouwd.[31] Als einde van de termijn geldt in beginsel het moment dat een onherroepelijke uitspraak wordt verkregen – door het verstrijken van de beroepstermijn of door de uitspraak in hoogste rechterlijke instantie.[32]

Maar ook de periode tussen die uitspraak en de tenuitvoerlegging kan tot de gerechtelijke procedure worden gerekend, zo blijkt uit jurisprudentie van het Straatsburgse hof.[33] Dit geldt in het geval er geen tenuitvoerlegging van de burgerlijke rechten en plichten binnen een redelijke termijn kan worden verkregen door het slachtoffer vanwege de inrichting van het rechtssysteem. Tot de termijn worden dus vervolgprocedures voor de executie van het vonnis gerekend, zoals bijvoorbeeld de schadestaatprocedure.

Dat het slachtoffer zou treuzelen met de uitvoering van de rechterlijke uitspraak, zal de staat nog niet aansprakelijk maken. Daartoe is vereist dat de vertraging gelegen is in het systeem van het aansprakelijkheidsrecht en/of van het procesrecht. Overigens beoordeelt het EHRM de redelijke termijn in het concrete geval, en niet het totale rechtssysteem van een land.[34]

5.2.2.3 Schending van het recht op een redelijke termijn: compensatie

In navolging van rechtspraak van het EHRM heeft de Hoge Raad in zijn uitspraak van 28 maart 2014 bepaald dat overschrijding van de redelijke termijn in civiele zaken tot compensatie door de staat moet leiden.[35] Een vordering tot vergoeding van immateriële schade als gevolg van de overschrijding van de redelijke termijn (art. 6 EVRM) moet in een afzonderlijke procedure tegen de staat worden ingesteld.[36] Volgens vaste rechtspraak van het EHRM leidt het uitblijven van een rechterlijke uitspraak namelijk tot spanning en frustratie, waarmee het een grond voor toekenning van een vergoeding voor immateriële

31 Smits 2008, p. 216.

32 Zo ook Smits 2008, p. 219.

33 Zo blijkt uit EHRM 23 maart 1994, nr. 14940/89, *ECHR Series A*, 286-A, (Silva Pontes/Portugal) § 30. En bijvoorbeeld: EHRM 19 maart 1997, zaak 18357/91, *RJ & D ECHR*, 1997-II, *NJ* 1998, 434 (Hornsby/Griekenland), § 40.

34 Vgl. hierover ook Smits 2008, p. 206; Lawson & Teuben, p. 155. Een uitzondering maakt het hof voor Italië, waar procedures van twintig of dertig jaar gebruikelijk waren: Ferrari arrest EHRM 28 juli 1999, no. 33440/96, *NJ*CM-Bulletin 1999, p. 975 m.nt. R. Lawson.

35 Voor het bestuursrecht is inmiddels een wetsvoorstel geschreven. Een soortgelijk wetsvoorstel voor het civiele recht zou al enige tijd in voorbereiding zijn. Zie daarover de Conclusie voor HR 28 maart 2014, ECLI:NL:HR:2014:736, par. 4.40. Voorts: Lubach 2014, p. 135-139.

36 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 m .nt. S.D. Lindenbergh.

schade vormt.[37] Voor deze procedure hoeft geen griffierecht te worden betaald, omdat partijen dat al gedaan hebben in hun eerdere procedure. De procedure zal worden gevoerd voor de kantonrechter, gezien de hoogte van de vergoeding voor overschrijding van de redelijke termijn.[38] De Hoge Raad zoekt aansluiting bij de vergoeding die door de bestuursrechter in vergelijkbare zaken wordt toegekend: 500 euro per half jaar overschrijding van de redelijke termijn, naar boven afgerond.[39] In gevallen van geringe overschrijding is de constatering dat de redelijke termijn is geschonden voldoende.

Om te beoordelen of de termijn is geschonden moeten de omstandigheden van het concrete geval worden bezien:[40] de aard, de ingewikkeldheid en het belang van de zaak en het gedrag van partijen. Een algemene richtlijn voor een redelijke duur van een civiele procedure kan dan ook niet worden gegeven.

5.2.2.4 Toepassing rampschade

Als deze criteria worden toegepast op een rampschadegeval valt op dat deze verschillende kanten op wijzen. Een zeer spoedige afwikkeling ligt voor de hand met het oog op de grote belangen die met de zaak zijn gemoeid, namelijk de rechten op leven, op lichamelijke integriteit en op eigendom. Het gaat bovendien om de belangen van veel belanghebbenden. Ook de aard van de zaak, een rampschadegeval, waarbij de ontreddering groot zal zijn, zal aanmanen tot een snelle afhandeling. Als de staat een procespartij is, zoals meestal het geval is bij rampschade, en als de staat wordt aangesproken in zijn rol als nachtwaker, is ook zijn procedeergedrag van belang. Hoe meer de staat de procedure vertraagt door zijn manier van procederen, hoe sneller de redelijke termijn geschonden is.[41] De staat is immers partij bij het EVRM en dus verantwoordelijk voor het bewaken van de redelijke termijn.[42] De staat zal zich daarnaast in zijn hoedanigheid van procespartij moeten houden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.[43] Zo gelden het beginsel van zorgvuldige voorbereiding, het verbod op détournement de pouvoir, het

37 Onder andere EHRM 29 maart 2006, nr. 62361/00, JB 2006, 134 (Riccardi Pizzati/Italië).

38 De kantonrechter is bevoegd in zaken tot €25.000,-.

39 Zie 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 m .nt. S.D. Lindenbergh, par. 3.16.3. Zie hierover ook Rijnhout & Steurrijs 2015; Van Emmerik 2016.

40 Hiermee volgt de Hoge Raad de rechtspraak van het EHRM. Zie voor een kort overzicht: www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_ENG.pdf (p. 50-55).

41 Zie over misbruik van procesrecht: Van der Wiel 2004, p. 62-66.

42 Terwijl art. 6 EVRM geen werking tussen procespartijen heeft, zou die werking er wel moeten zijn als de overheid meeprocedeert. Zo ook: Smits 2008, p. 257.

43 De staat mag niet in strijd met geschreven en ongeschreven regels van publiekrecht handelen, zo vloeit voort uit art. 3:14 BW. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn te vinden in art. 3.2-3.5 Awb, en gelden ook voor handelingen van bestuursorganen, zie art. 3:1 lid 2 Awb. Vgl. ook Van der Wiel 2004, p. 213-214.

beginsel van zorgvuldige belangenafweging, het vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel.

Een zorgvuldige, en dus juist langere behandeling komt voort uit het criterium ingewikkeldheid van de zaak, waar het gaat om het feitencomplex dat moet worden vastgesteld, de juridische vragen die voorliggen met betrekking tot aansprakelijkheid en de schade die moet worden vastgesteld. Met het onderzoek naar de feiten is in rampschadegevallen doorgaans reeds één of meerdere jaren gemoeid. Bovendien zal de schade in elk individueel geval moeten worden afgewikkeld. Het procesgedrag van partijen (maar niet dat van de overheid als procespartij) kan eveneens aanleiding geven tot een langere redelijke termijn.

Gelet op de wezenlijke belangen die op het spel staan en de rol van de staat als procespartij zullen rampschadegevallen met een zo groot mogelijke voortvarendheid moeten worden afgehandeld. Ook al brengt de complexiteit van een rampschadegeval met zich dat geruime tijd benodigd is, de totale duur van de procedure mag niet onredelijk zijn. Een standaardbehandeling is niet in overeenstemming met het EVRM. De rechterlijke macht heeft hierin eveneens een belangrijke taak door het coördineren en met voorrang behandelen van deze procedures. Hieruit kan de volgende vuistregel worden gedestilleerd.

4. *De procedure in het aansprakelijkheidsrecht voor rampschadegevallen moet zo snel mogelijk, binnen een redelijke termijn tot een einde komen. Ook de procedure in het rampenfonds moet binnen een redelijke termijn eindigen. De inrichting van het rampenfonds kan wellicht aan de snelheid van de procedure bijdragen.*

Wanneer een groot aantal slachtoffers gezamenlijk optrekken en verenigd één procedure voeren tegen de dader en/of tegen de staat in zijn rol als nachtwaker, worden de voor- en nadelen van een dergelijke procedure gedeeld, aldus het EHRM.[44] Zou de spanning en frustratie van een groep slachtoffers die een ramp hebben meegemaakt dan gedeeld worden, zodat er minder immateriële schade wordt geleden en minder compensatie hoeft te worden betaald per slachtoffer? Ik vraag het me af: de slachtoffers van een ramp met ernstige personen- en zaakschade zullen door een extra langdurige procedure onnodig lang lijden en gefrustreerd kunnen raken. Dat slachtoffers in verenigingsverband procederen maakt dat leed niet veel beter. Volgens het EHRM moet bij de berekening van de compensatie voor het immateriële leed de totale som echter worden bekeken die wordt toegekend als er veel slachtoffers zijn in

44 Zie ook EHRM 15 februari 2008, no. 27278/03, § 29 (Arvanitaki-Roboti en anderen/Griekenland) met betrekking tot schending van art. 6 EVRM. De zaak betreft oorspronkelijk een procedure van een groep artsen tegen een publiek ziekenhuis omdat deze het salaris voor overwerk weigert uit te betalen. Deze uitspraak is aangehaald in EHRM 21 december 2010, no. 50973/08, § 68 (Lovecek en anderen/Slovenië), die gaat over schending van art. 6 EVRM. In de oorspronkelijke procedure probeerden 33 investeerders hun geld uit een investeringsmaatschappij proberen terug te krijgen.

één procedure.[45] Dat zou kunnen leiden tot het bijstellen van de compensatie naar beneden.

Dit zou het geval kunnen zijn als de schade niet ernstig is, zoals schade geleden door vertraging van een vliegtuig, zuivere vermogensschade, maar in het geval van rampen met ernstige personen- en zaakschade tot gevolg vind ik een vermindering van de compensatie niet op zijn plaats. Bovendien is een procedure in vereniging van de slachtoffers te verkiezen om redenen van proceseconomie en eenheid van recht. Van een verlaging van de compensatie bij een groep rampslachtoffers zou dan ook een verkeerd signaal uitgaan. Ik zal deze verlaging daarom niet toepassen in de rampcasus die volgen in hoofdstukken 6, 7, 8 en 9.

5.2.2.5 Rampenfonds als preventie

Het EHRM geeft duidelijk de voorkeur aan het voorkomen van vertraging boven compensatie.[46] Door middel van preventie blijft de redelijke termijn voor de procesdeelnemers gehandhaafd en is het geven van compensatie achteraf niet nodig. Als het systeem van rechtspraak in een verdragsstaat niet goed werkt, dan zijn ook maatregelen gericht op versnelling van de procedure te verkiezen.[47] Zo wordt in verschillende landen de processuele mogelijkheid geboden een verzoek te richten tot een hogere rechter om een lagere rechter tot een beslissing binnen een bepaalde termijn te dwingen. In rampschadegevallen is een structurele versnelling te verkiezen boven het bieden van compensatie bij overschrijding van de redelijke termijn.

Waarschijnlijk biedt de flexibiliteit van inrichting van een rampenfonds de mogelijkheid tot een versnelling van de procedure. Het kan zijn dat de redelijke termijn altijd geschonden wordt door de afwikkeling in het aansprakelijkheidsrecht. Een fonds dat voorschotten uitkeert zou kunnen helpen de

---

45 Zie ook EHRM 15 februari 2008, no 27278/03, § 32.

46 Zie EHRM 29 maart 2006, *AB* 2006/294, m.nt. T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik, r.o. 183 (Scordino/Italië).

47 Zie EHRM 29 maart 2006, *AB* 2006/294, m.nt. T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik, r.o. 184 (Scordino/Italië). Zoals de mogelijkheid een hogere rechterlijke instantie te vragen een adequate tijdlimiet te stellen voor het treffen van een procedurele maatregel door een lagere instantie, vgl. Holzinger/Oostenrijk, EHRM 20 april 2001, no. 23459/94, EHRC 2001, 4. In Kroatië kan het constitutioneel hof een tijdlimiet geven waarbinnen de betreffende instantie zijn oordeel moet geven: Slavicek/Kroatië, EHRM 4 juli 2002, no. 20862/02. Een versnelde procedure voor de gerechten is mogelijk in Spanje, zie Fernandez-Molina en anderen/Spanje, EHRM 8 oktober 2002, no. 64359/01. In Poolse civiele procedures kan een hogere rechter eveneens een tijdlimiet geven aan de rechter die de zaak behandelt om de verschillende stadia van de procedure te behandelen. Uitgesloten zijn het onderzoek naar de feiten en de juridische merites van de zaak: Michalak/Polen, EHRM 1 maart 2005, no. 24549/03. In Slowakije is het constitutioneel hof bevoegd de rechter die de redelijke termijn schendt te gebieden een beslissing te nemen of te handelen, zo blijkt uit: Andrásik en anderen/Slowakije, nos. 57984/00, 60226/00, 60237/00, 60242/00, 60679/00, 60680/00 en 68563/01, ECHR 2002-IX.

redelijke termijn te waarborgen of ten minste de gevolgen van een mogelijke schending te verlichten. Op die wijze krijgen slachtoffers alvast een deel van hun schade vergoed, en wordt hun enige zorg uit handen genomen bij het verdriet dat zij zullen hebben.

In de praktijk moet in rampschadegevallen (die door menselijk handelen veroorzaakt zijn) een volledige vergoeding worden geboden, zo volgt uit § 5.2.1. Het uitkeren van een gedeeltelijke tegemoetkoming bij wijze van voorschot door een schadefonds is echter onvoldoende om aan de eis van een volledige tegemoetkoming te voldoen. Als een fonds slechts een gedeeltelijke vergoeding uitkeert, moet nog een vlotte en voorspoedige behandeling in het aansprakelijkheidsrecht volgen. De vijfde vuistregel luidt dan als volgt:

5. *Een structurele versnelling in rampschadegevallen is te verkiezen boven overschrijding van de redelijke termijn (en het bieden van compensatie achteraf). Een rampenfonds dat voorschotten uitkeert kan slachtoffers alvast tegemoetkomen.*

5.3 RECHTSBEGINSELEN

In het verleden zijn fondsen voor rampschadeslachtoffers opgericht op ad hoc-basis: bij elke ramp lag opnieuw de beslissing voor wel of geen fonds op te richten. Dat kan leiden tot ongelijke vergoedingen, en van soms wel, dan weer niet tussenkomen als er een ramp is gebeurd. Met de oprichting van een structureel schadefonds zouden de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid gediend worden, zo betoogt Hartlief.[48] Vranken noemt de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid als algemene, tot het hele burgerlijk vermogensrecht geldende principes, die echter niet altijd scherp genoeg zijn om in het concrete geval als houvast te dienen.[49] Tot welke vuistregels zouden de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid leiden als het gaat om door de overheid gefinancierde fondsen?

Rechtszekerheid en rechtsgelijkheid zijn rechtsbeginselen waarmee bij het wetgeven rekening moet worden gehouden.[50] In de verhouding tussen de burger en het bestuur is rechtszekerheid in die zin van belang dat wetgeving ervoor kan zorgen dat de aanspraken van de burger op de staat vastliggen.[51] Zo krijgt de burger de zekerheid dat hij recht heeft op een bepaalde prestatie in het door een bepaalde wet bestreken geval. Wetgeving is dus een waarborg voor rechtszekerheid.[52]

---

48 Hartlief 2002, p. 61-103, in het bijzonder p. 101.
49 Zie Asser/Vranken 1995/ 132.
50 Zo worden zij genoemd in aanwijzing 18 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, *Stcrt.* 1992, 230 laatstelijk gewijzigd, *Stcrt.* 2011, 6602.
51 Oldenziel 1998, p. 2.
52 Oldenziel 1998, p. 2.

Het begrip rechtszekerheid kent verschillende dimensies.[53] Ik noem hier die aspecten die in verband met het oprichten van één of meer schadefondsen relevant kunnen zijn.[54] Rechtszekerheid vergt dat het recht een zekere mate van continuïteit in zich draagt, en dat het duidelijkheid verschaft over de rechtspositie, kenbaar is, rechtsbescherming geeft en gewekt vertrouwen honoreert.[55]

De ad hoc-fondsen opgericht in het verleden vanwege de haperingen in het aansprakelijkheidsrecht bieden de slachtoffers onvoldoende rechtszekerheid. Die fondsen bieden onvoldoende continuïteit, zijn van tevoren niet kenbaar, geven de burger geen rechtsbescherming (voor hetzelfde geld wordt er geen rampenfonds ingesteld) en gewekt vertrouwen (dat er opnieuw een fonds wordt ingesteld) kan worden beschaamd.

Voor de slachtoffers van rampen waarvoor een derde aansprakelijk is zou het beginsel van rechtszekerheid met zich meebrengen dat zij vallen onder eenzelfde (kader)wet. Op grond van die wet weet het slachtoffer waar hij aan toe is; de wet moet duidelijkheid geven over de rechtspositie, is vanzelfsprekend kenbaar, geeft rechtsbescherming en honoreert gewekt vertrouwen. Deze opvatting kunnen we neerleggen in een vuistregel.

6. Een (kader)wet biedt slachtoffers van rampschade meer rechtszekerheid.

Het beginsel van rechtsgelijkheid houdt in dat gelijke gevallen gelijk behandeld moeten worden en ongelijke ongelijk, naar de mate van hun ongelijkheid.[56] Een gelijke behandeling houdt in: eenzelfde behandeling voor twee of meer verschillende zaken, personen of situaties, die vergelijkbare eigenschappen of kenmerken bezitten.[57] Het gaat om eigenschappen of kenmerken die in een bepaalde context relevant zijn – niet alle eigenschappen zijn immers altijd relevant.[58] Een gelijke behandeling van op het oog dezelfde gevallen kan tot een heel onrechtvaardig resultaat leiden, bijvoorbeeld een gelijke behandeling van twee slachtoffers van dezelfde ramp door eenzelfde vergoeding te bieden, terwijl de een schade heeft geleden van 100.000 euro en de ander van 100 euro. Het is dus van groot belang dat alle relevante eigenschappen meegenomen worden bij de beoordeling of er sprake is van rechtsgelijkheid.

---

53 Zo ook Drion 1981, p. 1-14. Andere dimensies die Oldenziel onderscheidt zijn toepassen van de wet, tijdigheid, voorspelbaarheid van bestuurshandelen en het verbod van terugwerkende kracht, Oldenziel 1998, p. 14.

54 Ook Engelhard & Rijnhout gebruiken rechtszekerheid in hun toetsingskader voor hun onderzoek naar de uitbreiding van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen met persoonenschade: Engelhard & Rijnhout 2015, p. 27-28.

55 Oldenziel 1998, p. 15.

56 Deze omschrijving is te herleiden tot Aristoteles, *Ethica Nicomachea* 1131a14. Zie over dit onderwerp onder meer Loenen 1998.

57 Zie vergelijkbaar Gerards 2002, p. 9-10.

58 Zo Loenen 1998, p. 20.

Een gelijke behandeling van alle slachtoffers met schade veroorzaakt door een derde, waartoe via het aansprakelijkheidsrecht ook rampschadeslachtoffers behoren, leidt op het eerste gezicht tot een gelijke behandeling.[59] Maar rampschadeslachtoffers vormen een aparte categorie, want zij krijgen te maken met stelselmatige problemen in en rondom het aansprakelijkheidsrecht. In het verleden zijn voor deze categorie slachtoffers in een aantal gevallen schadefondsen opgericht. Het lijkt willekeurig en ongelijk om slachtoffers van nieuwe gevallen dan niet hetzelfde te behandelen.[60] Slachtoffers van verschillende rampen zouden hetzelfde behandeld dienen te worden, zodat zij uiteindelijk hun rampschade vergoed krijgen.

Voor de slachtoffers van rampen betekent het uitvaardigen van een wet die een vergoeding biedt voor alle rampschadegevallen waar een derde voor aansprakelijk is meer rechtsgelijkheid. Omdat niet elke ramp leidt tot problemen in het aansprakelijkheidsrecht, zal de wet niet zonder meer in elk rampschadegeval van toepassing moeten zijn. Dit leidt tot een nieuwe vuistregel.

7. *Bij elke ramp wordt aan de hand van dezelfde vastomlijnde criteria beoordeeld of de algemene rampenwet van toepassing moet worden verklaard.*

Elk rampschadegeval wordt zo hetzelfde behandeld: het slachtoffer krijgt zijn schade vergoed hetzij via het aansprakelijkheidsrecht, hetzij via het algemene rampenfonds. Rampschadeslachtoffers krijgen dan een (gehele of gedeeltelijke) tegemoetkoming in de schade. Om ervoor te zorgen dat gelijke gevallen gelijk behandeld worden en ongelijke gevallen ongelijk, zal de hoogte van de tegemoetkoming voor een slachtoffer afhankelijk moeten zijn van de bij de ramp geleden schade.[61] Een volgende vuistregel dient zich aan.

8. *De hoogte van de tegemoetkoming verschilt al naar gelang de bij een ramp geleden schade.*

5.4 AFSLUITING

Het onderzoek naar de eisen van het EVRM en de rechtsbeginselen heeft een aantal bevindingen opgeleverd met betrekking tot de mogelijke verplichtingen van de overheid. In verband met het recht op leven, art. 2 EVRM, is de staat verplicht een effectief juridisch rechtssysteem te handhaven. Voor rampschadegevallen, waarin doorgaans personenschade is geleden en dus het recht op leven is geschonden, geldt dat het Nederlandse aansprakelijkheidsrecht in veel gevallen geen verhaal biedt voor het slachtoffer. Wanneer de dader insolvent is, ontbreekt namelijk een remedie. Aan de staat is de keuze welke maatregelen

59 In een formele benadering van het gelijkheidsbeginsel.

60 Ook zou hier aan het bestuursrechtelijk beginsel, verbod van willekeur, kunnen worden gedacht.

61 Dit concluderen ook Engelhard & Rijnhout 2015, p. 26-27.

hij neemt om een schending van art. 2 EVRM bij rampen te voorkomen. Dat kunnen maatregelen zijn om insolventie in het aansprakelijkheidsrecht uit te bannen, bijvoorbeeld door een verplichte verzekering van de mogelijke daders met een bepaalde dekkingsomvang of door zekerheidsstelling van bedrijven. Een andere maatregel is de oprichting van een rampenfonds. Met de oprichting van een schadefonds na een ramp waarbij insolventie een rol van betekenis speelt, kan de staat aan schadeplichtigheid op grond van het EVRM ontkomen, om precies te zijn op grond van een onrechtmatige daad wegens schending van de positieve procedurele plicht die voortkomt uit het recht op leven.

Ook vloeit uit art. 6 van het EVRM voort dat een proces binnen een redelijke termijn moet eindigen. De redelijke termijn is niet gefixeerd, maar hangt af van een aantal factoren. Terwijl de complexiteit van een rampschadezaak een langere termijn van afhandeling door de rechter met zich meebrengt, wijzen de aard van de zaak en het belang van de zaak in de richting van een behandeling die niet lang mag duren. Deze spanning zou kunnen leiden tot schending van art. 6 EVRM. Om aan zijn schadeplicht te ontlopen, zou de staat maatregelen kunnen treffen. Dat kan door achteraf compensatie te bieden voor de opgelopen vertraging, maar geschiedt bij voorkeur door te voorkomen dat de redelijke termijn wordt geschonden. Ik stel voor dat de procedure in het aansprakelijkheidsrecht zoveel mogelijk gestroomlijnd wordt. Daarnaast zou een voorschotfonds rampslachtoffers alvast in hun ergste nood kunnen voorzien.

Het beginsel rechtszekerheid en het beginsel rechtsgelijkheid geven geen directe verplichting tot de oprichting van een rampenfonds. Zij bieden wel enig houvast als eenmaal overheidsfondsen worden gevormd. Als de overheid bereid is (bijvoorbeeld naar aanleiding van een mogelijke schending van het EVRM) een voorschotfonds of een algemeen rampenfonds op te richten, geeft het beginsel van rechtszekerheid de voorkeur aan het vastleggen van aanspraken van slachtoffers in een (kader)wet boven verschillende losse fondsen. Het beginsel rechtsgelijkheid vraagt binnen die wet om differentiatie op grond van de verschillende omstandigheden van slachtoffers per ramp.

In het voorgaande is een aantal vuistregels geformuleerd, die betrokken zullen worden in het onderzoek naar de vier verschillende casus van schadefondsen en bij het formuleren van een visie op de toekomst.[62] Het gaat om de volgende vuistregels:

1. De structurele insolvabiliteit bij rampschade leidt tot schending van art. 2 EVRM door de Nederlandse staat. Het verhogen van solvabiliteit voor rampschade zou dit probleem verhelpen. Als de solvabiliteit niet wordt verhoogd, kan een rampenfonds worden opgericht dat voorziet in schadevergoeding voor het slachtoffer.
2. Wanneer wordt uitgeweken naar een rampenfonds wordt door middel van het openstellen van bezwaar en beroep voorzien in het bieden van

62 Hoofdstukken 6 t/m 9 en hoofdstuk 11.

een daadwerkelijk rechtsmiddel. Als geen bezwaar en beroep openstaat, moeten beslissingen afdwingbaar zijn en met voldoende macht en waarborgen omkleed om een daadwerkelijk rechtsmiddel te vormen.
3. Wanneer gevaarlijke activiteiten schade hebben veroorzaakt, is het uitgangspunt volledige vergoeding.
4. De procedure in het aansprakelijkheidsrecht voor rampschadegevallen moet zo snel mogelijk, binnen een redelijke termijn tot een einde komen. Ook de procedure in het rampenfonds moet binnen een redelijke termijn eindigen. De inrichting van het rampenfonds kan wellicht aan de snelheid van de procedure bijdragen.
5. Een structurele versnelling in rampschadegevallen is te verkiezen boven overschrijding van de redelijke termijn (en het bieden van compensatie achteraf). Een rampenfonds dat voorschotten uitkeert kan slachtoffers alvast tegemoetkomen.
6. Een (kader)wet biedt slachtoffers van rampschade meer rechtszekerheid.
7. Bij elke ramp wordt aan de hand van dezelfde vastomlijnde criteria beoordeeld of de algemene rampenwet van toepassing moet worden verklaard.
8. De hoogte van de tegemoetkoming verschilt al naar gelang de bij een ramp geleden schade.

Ook zijn er een zestal concrete vragen die als onderdeel van het toetsingskader voor de rampenfondsen kunnen dienen. Deze vloeien voort uit de vuistregels en luiden als volgt:
1. *Is er een mogelijke plicht van de overheid tot oprichting van een rampenfonds in verband met structurele insolvabiliteit op grond van art. 2 EVRM?*
2. *Wordt er voorzien in een daadwerkelijk rechtsmiddel door het openstellen van bezwaar en beroep of zijn de beslissingen afdwingbaar en met voldoende macht en waarborgen omkleed?*
3. *Voldoet het fonds aan het uitgangspunt van volledige vergoeding?*
4. *Eindigt de procedure in het rampenfonds binnen een redelijke termijn?*
5. *Biedt het rampenfonds rechtszekerheid?*
6. *Biedt het rampenfonds rechtsgelijkheid?*

DEEL III

Beschrijving en onderzoek schadefondsen

In de volgende vier hoofdstukken worden vier rampencasus naar aanleiding waarvan schadefondsen zijn opgericht besproken. Elk hoofdstuk begint met een korte voorgeschiedenis, om een beeld te schetsen van de ramp in kwestie. Soms vraagt dit om een korte toelichting, bijvoorbeeld van een bepaald ziektebeeld. Dan komen de civiele procedures in beeld die door de slachtoffers of door belangenorganisaties zijn gevoerd. Daarna volgt een weergave van de belangrijkste problemen in en rondom het aansprakelijkheidsrecht. Vervolgens wordt een schets van het schadefonds gegeven: de doelstelling, de schadevergoeding, de voorwaarden en de procedure. Ten slotte zal een beoordeling van het schadefonds plaatsvinden vanuit vier belangrijke gezichtspunten: worden de problemen van het aansprakelijkheidsrecht opgelost, is aan de eigen doelstelling voldaan, worden de functies van het aansprakelijkheidsrecht vervuld en komt het fonds tegemoet aan de mogelijke plicht tot oprichting? Deze gezichtspunten corresponderen met vragen afkomstig uit het toetsingskader.[1]

1 Uit hoofdstuk 2: alle vragen; uit hoofdstuk 3: vraag 6; uit hoofdstuk 4: alle vragen; uit hoofdstuk 5: vragen 1, 3 en 4. Een keuze is gemaakt om de lezer niet te vermoeien met details en al te veel herhaling. De overige vragen uit het toetsingskader zullen worden beantwoord in hoofdstuk 10.

6 De legionella-uitbraak in Bovenkarspel

6.1 VOORGESCHIEDENIS

Nadat in 1999 een ongebruikelijk aantal patiënten met een zogenaamde legionellabesmetting werd opgenomen in het ziekenhuis in Hoorn, bleken de patiënten allen bezoekers van de Flora, een bloemententoonstelling en consumentenbeurs in het West-Friese Bovenkarspel.[1] In totaal werden 200 mensen ziek. De Flora heeft plaatsgevonden van 19 tot 28 februari 1999 en is bezocht door 80.000 bezoekers.

Deze ziekte leidde tot (langdurige) ziekenhuisopname (66 procent) en tot opname op de intensive care van het ziekenhuis (21 procent).[2] Binnen korte tijd zijn 33 van de zieken aan de besmetting overleden. Een deel van de overlevenden heeft blijvende klachten aan de ziekte overgehouden.

Op 14 maart 1999 is een onderzoeksteam van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) gevormd om de oorzaak van de legionella-epidemie in Bovenkarspel te achterhalen. Uit de eindrapportage van 23 augustus 1999 kwam naar voren dat twee stands met whirlpools op de Flora bron kunnen zijn geweest voor besmetting met een zeer agressieve variant van de legionellabacterie. De conclusie was dat een stand met een whirlpool die bij de ingang van de Flora stond waarschijnlijk het meest heeft bijgedragen aan de veroorzaking van de epidemie; in die whirlpool was het water al die dagen niet ververst, terwijl het water op een constante temperatuur van 37° à 38°C werd gehouden, en continu in werking was.[3] Niet uitgesloten kon worden dat een tweede stand met een bubbelbad waar de legionellabacterie is aangetroffen heeft bijgedragen aan de besmetting, maar in dat bubbelbad werd een lage concentratie legionellabacteriën aangetroffen, het water werd gedurende de Flora ververst en het water bubbelde slechts tijdens demonstraties van het bad.

---

1 Zie uitgebreid het RIVM-rapport: Den Boer 2001; *Kamerstukken II*, 1999/2000, 26 442, nr. 1 (Brief van de minister van VWS aan de Tweede Kamer van 15 maart 1999). Ook over het legionellafonds: Van den Wall Bake 2004, p. 36-40; Faure & Hartlief 2002, p. 61-68.

2 Van der Velden & Kleber 2000, p. 27.

3 Zie ook 'Onderzoek epidemie Legionellose, eindrapportage 23 augustus '99', *Infectieziekten bulletin* 1999, p. 156-157. Te raadplegen via: www.rivm.nl (laatst geraadpleegd 16 oktober 2015); *Kamerstukken II*, 1999/2000, 26 442, nr. 10 (Brief van de Minister van VWS).

De gebeurtenis in Bovenkarspel vormde voor het kabinet op 18 maart 2000 de aanleiding om een schadefonds op te richten voor de slachtoffers en de nabestaanden.

6.2 De boosdoener: legionella pneumophila

De boosdoener was de bacterie *legionella pneumophila*, een variant van de legionellabacterie die na inademing legionellagriep of veteranenziekte kan veroorzaken.[4] De griep is een tijdelijke aandoening, terwijl de veteranenziekte een chronische longaandoening is, met een mogelijk ernstige afloop. De incubatietijd ligt tussen de twee en twintig dagen.[5] Na de inademing van waterdeeltjes met de bacterie, bijvoorbeeld onder de douche of via een sproei-installatie kan een infectie ontstaan die zich in de longen nestelt. Met name personen met een verminderde afweer zijn bevattelijk voor de ziekte: ouderen en rokers. Wanneer een tijdige behandeling met antibiotica uitblijft, bestaat een grote kans op overlijden van een geïnfecteerd slachtoffer.

Omdat de oorzaak van de schade de blootstelling aan vervuilde waterdeeltjes is geweest, lijkt het erop dat de legionellabesmetting in Bovenkarspel een mass exposure accident is geweest. Vanwege de relatief korte incubatietijd, ontbreken problemen met betrekking tot sluipende schade. Omdat de besmetting zich heeft voorgedaan vanuit één plaats, de Flora in Bovenkarspel, heeft de ramp tevens trekken van een mass disaster accident. De gebeurtenis in Bovenkarspel kan dus niet alleen als een mass exposure accident maar ook als een mass disaster accident worden gekenschetst.

Naar aanleiding van de grootschalige besmetting in Bovenkarspel heeft de overheid in de jaren daarna een uitgebreid actieplan opgesteld ter preventie van de ontwikkeling van de gevaarlijke variant van de legionellabacterie. In het Drinkwaterbesluit is bijvoorbeeld een zorgplicht neergelegd voor de eigenaar van een collectieve waterleidinginstallatie en in de Regeling legionellapreventie in drinkwater en warm tapwater worden nadere eisen gesteld aan de eigenaar van een watervoorziening.[6] Voor zwembaden met glijbanen, fonteinen en whirlpools zijn preventieve regels neergelegd in het Besluit hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden.[7] Ook voor

4 Zie hierover bijvoorbeeld https://nl.wikipedia.org/wiki/Legionella_pneumophila (laatst geraadpleegd 16 oktober 2015).

5 Zie http://www.ggd.amsterdam.nl/hygiene/legionellapreventie/legionella-gestelde/ (laatst geraadpleegd 13 juli 2015).

6 Drinkwaterbesluit, *Stb.* 2011, 293; Regeling legionellapreventie in drinkwater en warm tapwater, *Stcrt*. 2011, 10828.

7 *Stb.* 1984, 470, I. w.tr. 1 november 1984, maar gewijzigd in verband met legionella, zie ook het Besluit van 26 oktober 2004 tot wijziging van het Waterleidingbesluit en het Besluit hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden (preventie van legionella in

koeltorens, industriële installaties en systemen zijn inmiddels preventieve maatregelen verplicht gesteld in de Activiteitenregeling milieubeheer.[8] Voor alle installaties die bij grote evenementen worden ingezet, die water gebruiken en die kleine waterdruppeltjes produceren, zoals douches, fonteinen en whirlpools, legt de Wet publieke gezondheid de gemeentes een zorgplicht op die zich ook uitstrekt tot risicovolle situaties met betrekking tot legionella.[9]

6.3 PROCEDURES BELICHT

De slachtoffers hebben een aantal civiele procedures aangespannen. Ik bespreek deze procedures 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 worden, worden zichtbaar.

In een eerste kortgedingprocedure, aangevangen in november 1999, hebben twee slachtoffers de standhouder van de bewuste whirlpool op de Flora en ook de stichting West-Friese Flora Bovenkarspel aansprakelijk gesteld.[10] Zij verweten de standhouder dat hij op de hoogte was of had moeten zijn van de omstandigheid dat een whirlpool bij onjuist gebruik een bron van legionellabesmetting kan zijn en dat zij daarom gehouden was om noodzakelijke veiligheidsmaatregelen te treffen om besmetting te voorkomen. Die maatregelen bestaan uit het op de juiste temperatuur houden, het chloreren en het verversen van het water in de whirlpool.

Terwijl ook de Hoge Raad in 2002 heeft vastgesteld dat de standhouder onrechtmatig heeft gehandeld, zijn de vorderingen van de slachtoffers in het kort geding niet toegewezen, omdat de omvang van de schade als onvoldoende onderbouwd is beoordeeld en het spoedeisend belang niet aangetoond is. De kortgedingprocedure heeft een vervolg gekregen in 2007, toen een van de eisers alsnog een bodemprocedure tegen de standhouder heeft aangespannen.[11]

Vervolgens heeft de Consumentenbond in februari 2000 een zaak aangespannen waarin zij (op grond van art. 3:305a BW) een collectieve actie heeft ingesteld en een verklaring voor recht heeft gevorderd dat de eerder verant-

---

leidingwater), *Stb.* 2004, 576. Inmiddels is deze regelgeving neergelegd in de Drinkwaterwet, *Stb.* 2009, 370.

8 *Stcrt.* 2007, 223, i.w.tr. 1 januari 2008, door *Stcrt.* 2012, 21101 is de citeertitel m.i.v. 1 januari 2013 gewijzigd.

9 Art. 2 lid 2 onder f Wet publieke gezondheid, jo. art. 149 Gemeentewet jo. art. 2 lid 4 Besluit publieke gezondheid. Zie de Wet publieke gezondheid, *Stb.* 2008, 460; Besluit publieke gezondheid, *Stb.* 2008, 461.

10 HR 29 november 2002, ECLI:NL:HR:2002:AE5162, *NJ* 2003, 549 m.nt. J.B.M. Vranken; Gerechtshof Amsterdam 4 januari 2001, ECLI:GHAMS:2001:AA9299, *KG* 2001, 40; Rechtbank Alkmaar 23 december 1999, ECLI:NL:RBALK:1999:AA4000, Rechtbank Alkmaar 20 januari 2000, ECLI:RBALK:2000:AA4370.

11 Zie later in deze paragraaf.

woordelijk gehouden standhouder alsmede een tweede standhouder, de staat en de Flora aansprakelijk waren te houden. De staat is aansprakelijk gesteld wegens het nalaten regelgeving uit te vaardigen en toezicht te houden. De rechtbank heeft deze verklaring voor recht afgegeven in 2002 en het hof heeft deze uitspraak in 2007 bekrachtigd: de beide standhouders hebben onrechtmatig gehandeld jegens de personen van wie vaststaat dat zij als gevolg van een bezoek aan de Flora besmet zijn geraakt met de legionellabacterie.[12] De vorderingen tegen de staat en de Flora zijn afgewezen.

Dat de legionellacasus een lange nasleep heeft gehad, blijkt uit de volgende serie van procedures. Na de collectieve actie van de Consumentenbond heeft een van de eisers die in november 1999 de hierboven beschreven kortgedingprocedure heeft aangespannen een voorlopig deskundigenbericht gelast om medische deskundigen te horen, en deze eiser is vervolgens op 21 december 2007 een bodemprocedure begonnen om zijn schade vergoed te krijgen.[13] Hoewel de eiser in het gelijk is gesteld, heeft dit niet tot een uitkering van zijn schadevergoeding geleid.

De standhouder heeft van de verzekeraar het maximaal verzekerde bedrag uitgekeerd gekregen, met het doel deze som over te maken op een door de standhouder ten behoeve van de slachtoffers opgerichte stichting, Talpa geheten. Dit bedrag van 577.724 euro, de maximale verzekeringsdekking vermeerderd met rente, is op 30 november 2002 al gestort op de rekening van de stichting Talpa. De slachtoffers zijn hiervan niet op de hoogte gesteld. Na de verklaring voor recht van het hof in 2007 dat de standhouder onrechtmatig heeft gehandeld jegens de slachtoffers van de Flora, heeft de Consumentenbond de stichting gesommeerd in overleg te treden omtrent het vaststellen van een uitkeringsreglement, het beoordelen van aanvragen en het doen van uitkeringen aan slachtoffers, maar de stichting is daarbij in gebreke gebleven.

De Consumentenbond heeft ten slotte een procedure aangespannen tegen de stichting Talpa. De rechter veroordeelde de stichting Talpa conform de vordering in 2010. De na het vonnis aangestelde bewindvoerder heeft daarna ontdekt dat de verzekerde som van de rekening van de stichting Talpa was verdwenen.[14] De standhouder bleek dit geld voor eigen doeleinden te hebben aangewend en werd in 2012 strafrechtelijk veroordeeld voor oplichting van

12 Rechtbank Alkmaar 12 december 2002, ECLI:NL:RBALK:2002:AF1817, *NJ* 2003, 68 en Gerechtshof Amsterdam 25 oktober 2007, ECLI:NL:GHAMS:2007:BB6504, *JA* 2008, 2. Tegen het arrest van het hof is geen cassatie ingesteld, zodat de verklaring voor recht onherroepelijk werd op 25 januari 2008.

13 Zie Rechtbank Alkmaar 22 april 2009, ECLI:NL:RBALK:2009:BI1927, *JA* 2009, 101 m.nt. W.H. van Boom.

14 De verzekeraar heeft de stichting en de standhouder persoonlijk aangesproken op grond van misleiding door opgave van een eigen rekeningnummer in plaats van het rekeningnummer van de stichting. De rechtbank heeft de standhouder ook persoonlijk aansprakelijk gehouden omdat hij de verzekeraar bewust had misleid en het geldbedrag op zijn eigen rekeningnummer had laten storten. Rechtbank Alkmaar 9 juni 2010, ECLI:NL:RBALK:2010:MB7163, *JA* 2010, 96.

de verzekeringsmaatschappij en het witwassen van het verzekeringsbedrag.[15] De advocaat van de standhouder is voorwaardelijk geschorst door het hof van discipline vanwege het opzettelijk achterhouden van relevante informatie, namelijk dat de aansprakelijkheidsverzekeraar had uitgekeerd ten behoeve van de slachtoffers.[16]

Hoewel slachtoffers verschillende procedures hebben aangespannen en de standhouder aansprakelijk hebben weten te stellen, hebben zij geen schadevergoeding mogen ontvangen. Het rampschadekarakter heeft ervoor gezorgd dat niet met het voeren van één procedure kon worden volstaan, maar dat collectieve acties en procedures met enkele of meerdere partijen zijn ingeleid. Met de procedures is uiteindelijk een periode van dertien jaar gemoeid geweest.

6.4 Verdeling verzekeringsgeld: Stichting Tegemoetkoming Legionella

De verzekeraar van de standhouder heeft in 2009 nogmaals het bedrag uitgekeerd, met rente, waarop de betrokken partijen een commissie hebben samengesteld om het verzekeringsgeld te verdelen onder de slachtoffers: de Stichting Tegemoetkoming Legionella.[17] De commissie heeft na het in kaart brengen van de totale schade van alle slachtoffers vaste bedragen voor uitkeringen vastgesteld, waardoor een vlotte afhandeling van de schade heeft kunnen plaatsvinden. Deze pot met geld kan worden beschouwd als een schadefonds dat past binnen het aansprakelijkheidsrecht. Hoewel deze regeling interessant is om te onderzoeken, zal ik dat niet doen, omdat deze regeling privaat gefinancierd is. Ik onderzoek uitsluitend schadefondsen die geheel of gedeeltelijk door de overheid zijn gefinancierd – verderop in dit hoofdstuk (§ 6.6) vindt de bespreking van het door de overheid gefinancierde fonds voor legionella-slachtoffers plaats.

15 Rechtbank Alkmaar 30 november 2012, ECLI:NL:RBALK:2012:BY4726.

16 Zie Hof van Discipline 26 augustus 2011, Nr. 5970. Ten slotte heeft er nog een procedure plaatsgehad tussen de standhouder, die vordert dat de Flora, en de Coöperatieve Bloembollencentrale in vrijwaring worden veroordeeld tot betaling van hetgeen waartoe hij in hoofdzaak zou worden veroordeeld. Nu de vordering op 3 juni 2008 is ingesteld, en al in 1999 een van de slachtoffers een kortgedingprocedure had aangespannen, had de standhouder bekend worden geacht met de schade. Zie Rechtbank Alkmaar 26 mei 2010, ECLI:NL:RBALK:2010:BM5694, *JA* 2010, 99.

17 Zie hierover ook: www.stichtingveteranenziekte.nl. In de stichting hebben zitting: een bestuurslid uit de kring van de verzekeraars, een rechter en een hoogleraar. Dat leidt tot de vraag of de verzekeraar het verzekeringsgeld zonder verdere bemoeienis ter beschikking mag stellen aan de dader. Zie hierover Van Boom in zijn noot onder Rechtbank Zutphen 14 mei 2009, ECLI:NL:RBZUT:2009:BI3783, *JA* 2009, 100 m.nt. W.H. van Boom.

De slachtoffers hebben 63 procent van hun schade vergoed gekregen.[18] Enkelen van de slachtoffers die bij de stichting tien jaar na dato een schadeclaim indienden hebben de maximumsom van 75.000 euro ontvangen. De meesten kregen alleen smartengeld. De uitkeringen voor smartengeld liepen uiteen van 5.000 tot 30.000 euro.

6.5 Problemen in en rondom het aansprakelijkheidsrecht

Uit de door de slachtoffers gevoerde procedures komt het volgende beeld naar voren. De slachtoffers kregen te maken met de lange duur van de procedure, het ontbreken van aansprakelijkheid van de overheid, ontoereikende verzekeringsdekking van de dader en het verdwijnen van verzekeringspenningen, insolventie en verjaring. Ik werk deze problemen kort uit.

Lange duur

In de eerste kortgedingprocedure is veelbelovend binnen drie jaar tot in de laatste instantie uitspraak gedaan. De Hoge Raad heeft toen geoordeeld dat de standhouder onrechtmatig heeft gehandeld door na te laten voorzorgsmaatregelen te treffen. Hierna zijn echter nog vele procedures gevolgd voordat de slachtoffers enige schadevergoeding hebben gekregen. Het uitkeren van vergoedingen gebeurde tien jaar na dato, nadat de verzekeraar een tweede maal had uitbetaald. Dat alles bijeen maakt dat de lange duur van de procedure als een probleem voor de legionella-slachtoffers moet worden aangemerkt.

Aansprakelijkheid

Het vaststellen van de onrechtmatigheid van het gedrag van de standhouder(s) heeft niet op veel problemen gestuit; dit is gebeurd op grond van de algemene onrechtmatige daad, voor het nalaten voorzorgsmaatregelen te nemen. Het bewijs van het causaal verband zou voor de slachtoffers lastig te leveren zijn geweest, als de rechter de slachtoffers niet tegemoet zou zijn gekomen met een analoge toepassing van de regel uit Cijsouw/De Schelde. Wanneer de dader tekortschiet in het treffen van normale veiligheidsmaatregelen, het chloreren van water, gericht op bekende gevaren voor de gezondheid, dan is de dader ook aansprakelijk als zich door dit tekortschieten een ander speci-

18 Zie hierover bijv. http://www.stichtingveteranenziekte.nl/nieuws/definitieve-schade-uitkering-legionellaslachtoffers-westfriese-flora (laatst geraadpleegd 16 oktober 2015). De Stichting Tegemoetkoming Legionella heeft hierbij rekening gehouden met de eerder door slachtoffers verkregen tegemoetkoming uit het legionellafonds, waarover meer hierna in § 6.6.

fiek gevaar verwezenlijkt. Daarnaast heeft de rechter voor het causaal verband de omkeringsregel toegepast.[19]

Met het aansprakelijk houden van de staat in zijn rol als nachtwaker voor het nalaten regelgeving uit te vaardigen en te waarschuwen, hebben de slachtoffers geen succes gehad. Het beroep op de algemene onrechtmatige daad, in combinatie met artikelen 2 en 8 EVRM, werd in rechte niet gehonoreerd.[20] Het incident in Bovenkarspel heeft er wel toe geleid dat de wetgever in beweging is gebracht en verschillende regels heeft uitgevaardigd met het oog op preventie van legionellabesmettingen.[21] De andere subsidiaire dader, de Flora, is niet aansprakelijk, omdat op haar geen algemene zorgplicht rust ten aanzien van de veiligheid van de bezoekers.

Onvoldoende verzekeringsdekking en het verdwijnen van verzekeringspenningen

De verzekeringsdekking van circa een half miljoen euro bleek te weinig om alle slachtoffers van een volledige schadevergoeding te kunnen voorzien. Uiteindelijk zijn met deze ontoereikende verzekeringsgelden schadevergoedingen uitgekeerd, waarbij een evenredige verdeling van het verzekeringsgeld heeft plaatsgevonden door tussenkomst van de Stichting Tegemoetkoming Legionella. Deze verdeling leidde inclusief de tegemoetkoming uit het fonds voor legionellaslachtoffers (waarover meer hierna in § 6.6.) tot vergoeding van 63 procent van de schade van elk slachtoffer.

Omdat de aansprakelijkheidsverzekeraar Nationale Nederlanden de verzekerde som heeft uitgekeerd aan de dader zonder dat de slachtoffers daarvan op de hoogte waren, heeft de dader het geld uit het zicht kunnen houden van de slachtoffers en het geld voor eigen gebruik kunnen aanwenden. Nationale Nederlanden heeft daarop het verzekeringsgeld een tweede keer uitbetaald. Onder het nieuwe verzekeringsrecht is een directe actie voor de benadeelde met schade door dood of letsel geïntroduceerd, art. 7:954 BW, die inhoudt dat op de verzekeraar de plicht rust direct aan de benadeelde te betalen. In het geval van een ontoereikende verzekerde som moet de verzekeraar zorgen voor een evenredige verdeling onder de benadeelden, zo volgt uit art. 7:954 lid 5 BW. Naar nieuw verzekeringsrecht heeft de aansprakelijkheidsverzekeraar niet voldaan aan die plicht als hij het verzekerde bedrag zonder verdere bemoeienis aan een stichting zou uitkeren.[22]

19 HR 29 november 2002, ECLI:NL:HR:2002:AE5162, *NJ* 2003, 549 m.nt. J.B.M. Vranken. Zie over de omkeringsregel ook § 2.2.1.3.

20 Vgl. Gerechtshof Amsterdam 25 oktober 2007, ECLI:NL:GHAMS:2007:BB6504, *JA* 2008, 2, r.ov. 4.8.12.

21 Zie hierboven in § 6.2.

22 Zo ook Van Boom in zijn noot onder Rechtbank Zutphen 14 mei 2009, ECLI:NL:RBZUT:2009:BI3783, *JA* 2009, 100 m.nt. W.H. van Boom.

Insolventie en verjaring

Het vermogen van de standhouder, een kleine bv, was onvoldoende voor het voldoen van de vorderingen van de benadeelden. Het vermogen van de dader komt in beeld als deze geen aansprakelijkheidsverzekering heeft, deze ontoereikende dekking of in het geheel geen dekking biedt. In dit geval duurde het enige jaren voordat de aansprakelijkheidsverzekering de verzekerde som uitkeerde. Na verdeling van die som komt de standhouder weer in beeld om de resterende 37 procent van de schade van de slachtoffers te betalen.

In een poging de dader tot vergoeding te dwingen, hebben de slachtoffers en de Consumentenbond achtereenvolgens verschillende procedures tegen de dader(s) gevoerd. Dit heeft er zelfs toe geleid dat door de dader als verweer een beroep is gedaan op het verstrijken van de korte verjaringstermijn. In verschillende uitspraken in eerste aanleg is echter geoordeeld dat de collectieve actie stuitende werking heeft gehad, zodat de vorderingen die voorlagen nog te effectueren waren.[23]

6.6 Het schadefonds voor legionellaslachtoffers

6.6.1 Inleiding

Teneinde een beeld van het schadefonds voor legionellaslachtoffers te schetsen, zal ik de belangrijkste eigenschappen van het fonds beschrijven. Het gaat om de doelstelling van het fonds, de schadevergoeding, de voorwaarden en de procedure.

6.6.2 Doelstelling

Ongeveer een jaar na de Flora in Bovenkarspel heeft het kabinet besloten een financieel gebaar te maken naar de slachtoffers en hun nabestaanden door een schadefonds op te richten.[24] Het kabinet karakteriseerde de gebeurtenis te Bovenkarspel als een 'unieke' gebeurtenis. Met het oog op de samenloop van omstandigheden, het grote aantal slachtoffers, het onvoorzienbare karakter, het schokkende emotionele effect en de grote publieke betrokkenheid werd de epidemie als uitzonderlijk beschouwd.

Voor het vaststellen en uitkeren van een tegemoetkoming aan de slachtoffers heeft de overheid een stichting in het leven geroepen: de Stichting Fonds

23 Rechtbank Zutphen 14 mei 2009, ECLI:NL:RBZUT:2009:BI3783, *JA* 2009, 100 m.nt. W.H. van Boom; Rechtbank Alkmaar 26 mei 2010, ECLI:LNL:RBALK:2010:BM5694, JA 2010, 99.

24 *Kamerstukken I/II,* 1999/2000, 27 094, nr. 1/2 (Brief van de minister van VWS van 1 mei 2000).

Slachtoffers Legionella-epidemie. Deze stichting heeft een uitkeringsreglement opgesteld. Door de overheid is een bedrag van 910.000 euro ter beschikking gesteld voor de uitkeringen en de uitvoering van het schadefonds.[25] Uit de financiële bijdrage van de overheid kan niet worden opgemaakt dat de overheid aansprakelijkheid erkent jegens de slachtoffers of hun nabestaanden.[26]

Voor een vergoeding zijn degenen in aanmerking gekomen die besmet zijn geraakt met de *legionella pneumophila* tijdens de bloemententoonstelling de West-Friese Flora in Bovenkarspel in maart 1999. Ook de nabestaanden van degenen die zijn overleden als gevolg van de legionella-uitbraak hebben een uitkering gekregen.[27]

6.6.3 Schadevergoeding

Alle slachtoffers die de besmetting hebben overleefd konden een éénmalige tegemoetkoming in de immateriële schade krijgen ter hoogte van 1.815 euro. Indien zij tenminste 48 uur onafgebroken in een ziekenhuis in Nederland opgenomen zijn geweest, kunnen zij in aanmerking komen voor nog eens eenzelfde bedrag.[28] Wanneer een slachtoffer is overleden, kregen nabestaanden gezamenlijk recht op 4.540 euro.[29]

Dat het hier gaat om een tegemoetkoming in de vergoeding van de immateriële schade blijkt uitdrukkelijk uit de aanhef van de uitkeringsregeling.[30] De vergoeding heeft plaatsgevonden zonder differentiatie naar het ziektebeeld van de slachtoffers of de verwachte gevolgen op de lange termijn voor de slachtoffers.

Nadat alle aanvragen zijn ingediend, heeft de stichting besloten het resterende bedrag dat ter beschikking is gesteld ook aan de slachtoffers ten goede te laten komen. De slachtoffers en nabestaanden hebben daartoe allen een extra vergoeding van 795 euro gekregen.[31]

---

25 Destijds: 2 miljoen gulden.

26 Zie de aanhef van de Uitkeringsregeling Fonds Slachtoffers Legionella-epidemie, *Stcrt.* 2000, nr. 123, p. 11-12 en ook de brief van de minister van 1 mei: *Kamerstukken I/II*, 1999/2000, 27 094, nr. 1/2.

27 Zie art. 2 Uitkeringsregeling Fonds Slachtoffers Legionella-epidemie.

28 Zie art. 3 Uitkeringsregeling Fonds Slachtoffers Legionella-epidemie. Destijds: een bedrag van 4.000 gulden.

29 Art. 5 van de uitkeringsregeling. Destijds: 10.000 gulden.

30 De aanhef bevat de volgende tekst: 'dat het kabinet de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport toestemming heeft verleend de oprichting van een stichting te bevorderen welke zich ten doel dient te stellen een gepast financieel gebaar te maken als vergoeding voor geleden immateriële schade naar de slachtoffers van voornoemde legionella-epidemie zonder daarbij aansprakelijkheid te erkennen jegens de slachtoffers of hun nabestaanden voor geleden schade'.

31 Een bedrag van *f* 1.750,-. Zie hierover Van den Wall Bake 2004, p. 15.

6.6.4 Voorwaarden

Aan de tegemoetkoming van 1.815 euro zijn in vergelijking met het aansprakelijkheidsrecht weinig eisen gesteld; slechts dat een bezoek aan de Flora is afgelegd en dat een lichte vorm van causaal verband tussen schade en gebeurtenis aanwezig is. Het slachtoffer moest daartoe aantonen dat hij de Flora heeft bezocht of daar heeft gewerkt tussen 19 tot en met 28 februari. Vervolgens moest het slachtoffer of de overledene zijn opgenomen in het casusregister van besmette personen dat het RIVM heeft opgesteld, of een verklaring van een huisarts overleggen. Dat het slachtoffer schade heeft geleden of de nabestaande leed is toegebracht hoeft niet te worden aangetoond.

Als het slachtoffer kon aantonen dat hij 48 uur in het ziekenhuis opgenomen is geweest, kreeg hij nog eens 1.815 euro.

Om in aanmerking te komen voor een tegemoetkoming na het overlijden gold als voorwaarde dat er een causaal verband bestond: het slachtoffer moest zijn overleden als gevolg van de besmetting die is opgelopen op de Flora.

Bij de aanvraag is de verplichting opgelegd toestemming te verlenen tot onderzoek naar de medische gegevens van het slachtoffer en desgevraagd mee te werken aan het verstrekken van inlichtingen.[32]

Terwijl de Flora een mass disaster accident (en tevens een mass exposure accident) was, kon door het schadefonds van de slachtoffers niet een van te voren geïdentificeerde groep worden gemaakt, omdat voor een bezoek aan de Flora geen registratie vereist was. Slachtoffers kwamen van heinde en verre op de bloemententoonstelling af.

6.6.5 Procedure

De slachtoffers dienden een aanvraagformulier in te leveren bij de stichting, die besloot over de toekenning en de hoogte van een tegemoetkoming. Dit formulier moest binnen twee maanden na de publicatie van de regeling, dus voor 29 augustus 2000, zijn ingediend. Vervolgens bekeek de stichting of aan de voorwaarden was voldaan. Indien nodig heeft de stichting verdere inlichtingen aan het slachtoffer of de nabestaanden gevraagd. De stichting bevestigde de ontvangst en besliste binnen acht weken of een uitkering wordt verstrekt, en van welke hoogte deze zal zijn. Als de stichting niet binnen deze termijn tot een beslissing kon komen, noemde zij een redelijke termijn aan de aanvrager waarbinnen wel kon worden beslist. Na een positief besluit werd een tegemoetkoming binnen drie maanden uitgekeerd.[33] De duur van de procedure was ongeveer vijf maanden.

---

32 Vgl. art. 6 Uitkeringsregeling Fonds Slachtoffers Legionella-epidemie.

33 Zie art. 7 van de Uitkeringsregeling Fonds Slachtoffers Legionella-epidemie. Een vrij lange termijn voor het uitbetalen van de uitkering na een positieve beslissing.

De regeling bevat een hardheidsclausule, die inhoudt dat kan worden tegemoetgekomen aan onbillijkheden van overwegende aard, die zich bij toepassing van de regeling voordoen naar het oordeel van het bestuur van de stichting. Wanneer het slachtoffer het niet eens is met de beslissing van de stichting, kan hij tegen die beslissing in bezwaar en beroep gaan volgens de daarvoor geldende regels in het bestuursrecht.[34]

6.7 BEOORDELING VAN HET SCHADEFONDS

Nu volgt de beoordeling van het fonds voor legionellaslachtoffers vanuit een viertal gezichtspunten: worden de problemen van het aansprakelijkheidsrecht opgelost, is aan de doelstelling van de regeling voldaan, worden de functies van het aansprakelijkheidsrecht vervuld en heeft de overheid voldaan aan een plicht tot oprichting van een fonds?

6.7.1 Problemen

Dit schadefonds geeft een oplossing voor de problemen in en rondom het aansprakelijkheidsrecht, die hierna zal volgen. Het fonds blijkt de duur van de procedure tot vijf maanden te kunnen reduceren. Omdat de overheid een financiering biedt, zijn de problemen van insolventie of onvoldoende verzekeringsdekking van de baan. Het aanspreken van de overheid iin haar rol als nachtwaker, oftewel als subsidiaire dader, kan ook worden gezien als een probleem van insolventie, dat met de oprichting van het schadefonds wordt opgelost.

Zowel de voorwaarden voor een tegemoetkoming, als het bepalen van de hoogte van de tegemoetkoming zijn vereenvoudigd ten opzichte van het aansprakelijkheidsrecht. Door deze vereenvoudiging kan de duur van de procedure tot het doen van een uitkering in de hand worden gehouden. Zo zijn de voorwaarden voor het verkrijgen van een vergoeding laagdrempelig, met name voor het aantonen van het causaal verband tussen de schade en de gebeurtenis, en zijn de bewijsmiddelen nauwkeurig omschreven. Dit maakt een controle op de voorwaarden bij de uitvoering van de regeling minder gecompliceerd, zodat de procedure niet lang hoeft te duren.

Aangezien het fonds voldoende middelen heeft om alle slachtoffers van een tegemoetkoming te voorzien, hoeft er geen evenredige verdeling van de

34 Zie art. 8 van Uitkeringsregeling Fonds Slachtoffers Legionella-epidemie. Deze regeling is door het bestuur geschreven. Volgens de minister zou de stichting een bezwaar- en beroepsprocedure in het leven moeten roepen die conform de Awb is: *Kamerstukken I/II,* 1999/2000, 27094, nrs. 221 en 1.

beschikbare gelden plaats te vinden. Hier speelt het probleem van de evenredige verdeling van de verzekeringsgelden dus niet.

6.7.2 Doelstelling

De doelstelling van dit schadefonds kan als sympathiek worden beschouwd: het maken van een financieel gebaar naar de slachtoffers van de Flora. Het gebaar is een daad van vriendelijkheid en is niet gericht op volledige compensatie. Dat is ook terug te zien in de volgende paragraaf, waar beoordeeld wordt hoe het fonds functioneert. De eigen doelstelling is vervuld. Binnen afzienbare termijn en op laagdrempelige wijze hebben slachtoffers een tegemoetkoming gekregen. De uitvoeringskosten van het fonds waren bijzonder laag, want deze bedroegen slechts 13 procent.[35]

De inhoud van de regeling is opmerkelijk omdat ook een immateriële schadevergoeding wordt toegekend aan de nabestaanden van overleden slachtoffers, terwijl deze personen naar het destijds (en thans) geldende aansprakelijkheidsrecht geen aanspraak op een vergoeding voor hun verdriet zouden hebben gehad.

Bij het maken van een financieel gebaar is het lastig te oordelen over de hoogte van de vergoeding. Kan elk bedrag als een passend gebaar worden beschouwd? Het bedrag mag in elk geval niet te weinig zijn; een gebaar van 10 euro zal als een belediging kunnen worden ervaren. Er is dus een ondergrens. Uiteindelijk is het geld verdeeld aan de hand van de beschikbare gelden, en is er een onderverdeling in categorieën slachtoffers gemaakt. Nu de tegemoetkomingen ruimschoots boven de ondergrens zitten, kunnen zij als een passend financieel gebaar worden beschouwd.

Ook zou kunnen worden betoogd dat er een bovengrens is: het gebaar hoeft tezamen met de vergoeding uit het aansprakelijkheidsrecht in elk geval niet meer dan de gehele schade te vergoeden. Daar lijkt geen sprake van te zijn. De slachtoffers hadden een totale schade tussen 8.000 en 120.000 euro, waarvan 63 procent vergoed is, wat neerkomt op bedragen tussen 5.000 en 75.000 euro.[36]

Toen er na alle ingediende aanvragen geld over bleek te zijn, hebben de slachtoffers eenzelfde extra bedrag uitgekeerd gekregen. Hier had het fonds wellicht beter kunnen aansluiten bij de gemaakte indeling in categorieën slachtoffers, en drie verschillende bedragen kunnen uitkeren om meer recht te doen aan het individuele geval.

---

35 Zie Van den Wall Bake 2004, p. 15.

36 Dit blijkt uit de uitgekeerde percentages van de Stichting Tegemoetkoming Legionella, zie § 6.4 van dit hoofdstuk.

6.7.3 Functies

Het karakter van het legionellafonds is het maken van een financieel gebaar. Dat is terug te zien in de score van het fonds op de functies van het aansprakelijkheidsrecht.[37] Het fonds biedt een kleine compensatie aan de slachtoffers en aan de nabestaanden. De functie erkenning hangt nauw samen met de functie compensatie. Van de geboden compensatie zou het slachtoffer erkenning kunnen krijgen. Met het verstrekken van de uitkering wordt immers duidelijk gemaakt dat de slachtoffers besmet zijn geraakt met legionella en als gevolg daarvan schade hebben geleden. Door de slachtoffers werd de geboden compensatie, en daarmee de erkenning echter als onvoldoende beoordeeld; zij vinden dat het uitgekeerde bedrag te laag is in verhouding tot andere vergoedingen die direct na de rampen door de overheid zijn gedaan en dat deze niet in verhouding staat tot de geleden schade.[38] Ik zou daarom willen stellen dat het tegenovergestelde effect wordt bereikt en de functie erkenning slecht wordt gediend.

Voor genoegdoening voor het slachtoffer is in het fonds geen plaats, omdat de vergoeding in het geheel niet gefinancierd wordt door de dader en er ook geen verhaal op de dader plaatsvindt.[39] Ik ga er hierbij van uit dat we alleen diegene als dader kunnen beschouwen die door de rechter als zodanig is aangewezen. De overheid vult het fonds, is door de slachtoffers als dader aangewezen, maar wordt door de rechter niet als dader aangemerkt. Hier lijkt de uitkomst te wringen met ons gevoel.

Kan het fonds niet op een andere manier – dan in de zin van het aansprakelijkheidsrecht – genoegdoening bieden aan het slachtoffer? Het slachtoffer kan behalve uit het aansprakelijkheidsrecht ook genoegdoening halen uit andere bronnen, zoals een politiek debat over een ramp, beschuldigingen in de media aan het adres van de dader en de consequenties daarvan in het professionele en persoonlijke leven van de dader, en niet te vergeten de strafrechtelijke veroordeling van de dader. Zou het slachtoffer niet een dergelijke, andere vorm van genoegdoening kunnen halen uit het schadefonds, dat immers wordt gevoed door de overheid? De overheid is in haar hoedanigheid van nachtwaker betrokken geweest bij het ontstaan van de ramp en wordt door de slachtoffers wel als dader gepercipieerd. De overheid is immers ook aansprakelijk gesteld door de slachtoffers. Ik zou willen stellen dat het vullen

---

37 De score op de functies vindt plaats door het fonds te toetsen met behulp van de vragen uit hoofdstuk 4. Daarnaast worden, indien aanwezig, evaluaties, rapporten en krantenberichten meegenomen bij de beoordeling.

38 Zie bijvoorbeeld kritisch de stichting veteranenziekte: 'Kille overheid wijst verantwoordelijkheid af', *Nieuwsbrief*, 2007, nr. 28, p. 3 te raadplegen via: www.stichtingveteranenziekte.nl. Ook de slachtoffers zijn teleurgesteld aan het woord in: 'Legionella / De stille ramp', *Trouw* 11 september 2006. Tevens: Van den Wall Bake 2004, p. 16.

39 Alhoewel daarover kan worden getwist, als men van mening is dat de aansprakelijkheid van de overheid als toezichthouder ten onrechte door de rechter is afgewezen.

van een fonds door de overheid een bijzondere vorm van genoegdoening oplevert aan de slachtoffers. Dit is dus een vorm van genoegdoening die specifiek is voor een door de overheid gefinancierd rampenfonds, terwijl de overheid een (niet verwijtbare) rol heeft gehad bij het ontstaan van de ramp in kwestie.

Voor de functie preventie is er in dit schadefonds ook geen rol weggelegd, omdat het verhaal op de dader ontbreekt. De vergoedingen blijven ten laste komen van de overheid, ook al zou de dader de slachtoffers volledig compenseren.

In de procedures behorend bij het schadefonds zal het slachtoffer respectvolle bejegening door de stichting en de rechter ervaren, voldoende informatie in de vorm van een duidelijk uitkeringsreglement krijgen en de snelheid van de procedure vinden die leiden tot het vervullen van de functie procedurele rechtvaardigheid.[40] Eén aspect weet het fonds niet of in mindere mate te realiseren: anders dan in het aansprakelijkheidsrecht kan het slachtoffer zijn verhaal niet doen ten overstaan van de dader. Wel is er de mogelijkheid van inspraak tijdens de bezwaar- en beroepsprocedure. Daarom is het oordeel over deze functie neutraal.

Voor het vervullen van de overkoepelende functie rechtshandhaving moeten alle functies hoog scoren. Nu het fonds op de punten erkenning, genoegdoening en preventie slecht scoort, moet worden geconcludeerd dat de functie rechtshandhaving hier niet tot zijn recht komt.

Onderzocht is ook of het legionellafonds de functies van het aansprakelijkheidsrecht kan vervullen. Wanneer niet alleen de tegemoetkomingen uit het legionellafonds, maar ook de schadeloosstellingen uit het aansprakelijkheidsrecht, tien jaar later, zouden worden betrokken, dan leidt de combinatie van fonds en aansprakelijkheidsrecht tot de volgende beoordeling.

De slachtoffers hebben uiteindelijk 63 procent van hun schade vergoed gekregen, dus scoort de functie compensatie veel hoger. Ook zullen het fonds en het aansprakelijkheidsrecht samen meer erkenning bieden aan het slachtoffer vanwege de hogere vergoeding.

Omdat de slachtoffers voor een groot deel verhaal hebben genomen op de whirlpooleigenaar komt de functie genoegdoening tot zijn recht.[41] De functie preventie krijgt eveneens gestalte door het aansprakelijkheidsrecht.

---

40 Op grond van de informatie die bekend is over het fonds. Er zijn behalve voor het aspect van het verhaal doen, geen contra-indicaties.

41 Hier zou men kunnen aarzelen of het aansprakelijkheidsrecht de slachtoffers wel genoegdoening verschaft. De dader heeft de verzekerde som zelf geïncasseerd en gebruikt voor zijn verdediging. Het is echter uiteindelijk wel de aansprakelijkheidsverzekeraar van de dader die de verzekerde som uitkeert aan de slachtoffers. Tussen betaling van de dader en betaling van de aansprakelijkheidsverzekeraar van de dader maak ik geen onderscheid bij de functie genoegdoening. Vandaar dat ik van mening ben dat de functie genoegdoening in dit geval toch vervuld wordt.

Voor de functie procedurele rechtvaardigheid is het oordeel opnieuw neutraal. Ditmaal zijn de elementen mogelijkheid van inspraak tijdens de procedure, respectvolle bejegening door de rechter en voldoende informatie over de procedure alle aanwezig. Maar de snelheid van de procedure in het aansprakelijkheidsrecht laat te wensen over, zodat de functie niet optimaal werkt.

De overkoepelende functie rechtshandhaving wordt goed gediend door de combinatie van fonds en het aansprakelijkheidsrecht. Dat is niet verwonderlijk, nu we het aansprakelijkheidsrecht beoordelen in het licht van zijn eigen functies en het fonds voorziet in de tekortkoming van de lange procedure. Schematisch komt dit tot de volgende scores.

Score functies (op een schaal van -- tot ++)[42]	*fonds*	*fonds + aansprakelijkheidsrecht*
Compensatie	+	+
Erkenning	_	+
Genoegdoening	--	+
Preventie	--	+
Proc. rechtv.	0	0
Totaal rechtshandhaving	-	+

6.7.4 Mogelijke plicht

Met de vuistregels uit hoofdstuk 5 in het achterhoofd kunnen we het volgende zeggen over de mogelijke plicht tot oprichting van een schadefonds. De staat is betrokken in zijn rol van nachtwaker, omdat hij verantwoordelijk is voor het opstellen van regelgeving en het houden van toezicht. De staat is ook aansprakelijk gesteld. Het EVRM is daarom van toepassing. Nu sprake is van structurele insolvabiliteit bij rampschade van een kleine dader, zou de staat mogelijk aansprakelijk gesteld kunnen worden op grond van schending van het recht op leven, art. 2 EVRM. Met de oprichting van het legionellafonds voorkomt hij aansprakelijkheid uit schending van de mensenrechten.[43] De slachtoffers krijgen een tegemoetkoming in de schade.

Het legionellafonds biedt echter slechts een kleine, gedeeltelijke vergoeding van de schade, en met de uiteindelijke opbrengst van de dader komt het slachtoffer uit op vergoeding van 63 procent van zijn schade. Dat geen volledige schadevergoeding, terwijl het EVRM dat wel vraagt bij gevaarlijke activitei-

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

43 Vgl. vuistregel 1 uit hoofdstuk 5.

ten, zoals het laten bubbelen van een whirlpool met water vol legionellabacteriën.[44]

De procedure in het schadefonds moet zo snel mogelijk, binnen een redelijke termijn, tot een einde komen.[45] Hoewel er geen vaste termijnen zijn voor de redelijke termijn van art. 6 EVRM, lijkt de termijn van het legionellafonds, vijf maanden, volledig te voldoen aan dit criterium. De eenvoudige inrichting van de procedure draagt daar zeker toe bij.

Uiteindelijk heeft het dertien jaar geduurd voordat slachtoffers hun schade via de route van het aansprakelijkheidsrecht vergoed kregen. Omdat de uitkering uit het schadefonds het slachtoffer reeds een verlichting van zijn leed en schade biedt, wordt de redelijke termijn van de aansprakelijkheidsprocedure iets langer.[46] Een van de factoren bij het berekenen van de redelijke termijn is namelijk het belang van de zaak (hier: ernstige letselschade), en die neemt door de vergoeding uit het fonds enigszins af. Het gedrag van partijen was hier een belangrijke factor die de zaak verlengd heeft. Toch vraag ik mij af of, gelet op de aard van de zaak (een ramp waarbij 200 personen betrokken waren) en het belang van de zaak (ernstige personenschade), een termijn van dertien jaar te rechtvaardigen is. In een aparte procedure voor de kantonrechter zou kunnen worden bepaald of de redelijke termijn niet geschonden is.[47] Wat de precieze overschrijding is, en welke compensatie daarop zou moeten volgen, zal door de kantonrechter moeten worden bepaald met inachtneming van de rechtspraak van het EVRM.

6.8 AFSLUITING

De legionella-uitbraak in Bovenkarspel vormde de aanleiding tot de oprichting van een schadefonds voor de slachtoffers en de nabestaanden. In dit hoofdstuk is het fonds beschreven en op een aantal hoofdpunten beoordeeld. In de volgende drie hoofdstukken zal een inspectie van drie andere fondsen volgen. Van de bevindingen met betrekking tot het legionellafonds 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.

---

44 Vgl. vuistregel 3 uit hoofdstuk 5.

45 Vgl. vuistregel 4 uit hoofdstuk 5.

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

47 Aldus 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.

7 De vuurwerkramp 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 vuurwerkramp 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 vuurwerkramp (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 correspondeerden 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 vuurwerkramp, *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 vuurwerkramp 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 vuurwerkramp 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 vuurwerkramp 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]

Verschillende 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 solvente 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-gedupeerden-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 getroffenen 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 vuurwerkramp Enschede;
21. Regeling tegemoetkoming financiële gevolgen in verband met functionele invaliditeit vuurwerkramp Enschede;
22. Regeling tegemoetkoming nabestaanden vuurwerkramp 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 getroffenen 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 benodigdheden 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 getroffenen: 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 benodigdheden. 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.

Score functies (op een schaal van -- tot ++)[36]	*fonds*
Compensatie	+
Erkenning	+
Genoegdoening	--
Preventie	--
Procedurele rechtvaardigheid	-
Totaal rechtshandhaving	-

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 hoofdfunctie 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 herstelkosten 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 geldschieter 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 Functies

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.

Score functies (op een schaal van -- tot ++)[58]	*fonds*
Compensatie	++
Erkenning	++
Genoegdoening	--
Preventie	--
Procedurele rechtvaardigheid	0
Totaal rechtshandhaving	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 getroffenen 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 vuurwerkramp 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 vuurwerkramp 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 geldschieter 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 getroffenen 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 getroffenen 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 bijeengenomen, 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.

Score functies (op een schaal van -- tot ++)[84]	*fonds*
Compensatie	++
Erkenning	-
Genoegdoening	--
Preventie	--
Procedurele rechtvaardigheid	--
Totaal rechtshandhaving	-

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 vuurwerkrampfondsen 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.

8 De dijkdoorbraak in Wilnis

8.1 VOORGESCHIEDENIS

Op 26 augustus 2003 brak omstreeks 02.00 uur over een lengte van zestig meter een dijk te Wilnis (gemeente De Ronde Venen) door, waardoor water vanuit de Ringvaart in twee woonwijken stroomde. Als gevolg daarvan stond het water in deze woonwijken op sommige plaatsen een halve meter hoog en verzakte op andere plaatsen de bodem door het wegstromen van het water. De hulpdiensten evacueerden ongeveer 1.500 mensen uit het gebied en de burgemeester stelde een noodverordening in.[1] Aan het einde van de dag was het grootste deel van het water in de bodem verdwenen en weggepompt. Als gevolg van de overstroming hebben zich geen persoonlijke ongevallen voorgedaan, wel is grote materiële schade veroorzaakt aan woningen, huisraad, beplanting en infrastructuur. Omdat de dijk onverwacht en in de nachtelijke uren is doorgebroken, zijn de gedupeerden niet in staat geweest hun eigendommen in veiligheid te brengen. Omdat de dijkdoorbraak een plotselinge gebeurtenis is die in een klap aan de bezittingen van een groot aantal slachtoffers schade heeft toegebracht, lijkt het overduidelijk dat deze ramp als een mass disaster accident kan worden getypeerd.[2]

De zogenaamde Wet tegemoetkoming schade bij rampen (hierna: de WTS) is bij Koninklijk Besluit op deze situatie van toepassing verklaard.[3] Deze wet voorziet structureel in een tegemoetkoming bij natuurrampen die niet verzekerbaar zijn.[4] Eerder is de WTS tweemaal van toepassing verklaard vanwege regenschade (1998), en tweemaal vanwege een overstroming van de Maas (2003

1 Zie de Toelichting bij de Regeling tegemoetkoming schade bij dijkdoorbraak te Wilnis 2003, *Stcrt.* 2003, 202.

2 Terwijl deze schade tegelijkertijd sluipend lijkt, geldt dat slechts voor de schade aan de dijk en niet voor de schade aan de slachtoffers.

3 *Kamerstukken II*, 1996/97, 25 159, nr. 3 (MvT). Zie over de WTS: De Vries 1998, p. 1908-1915; Faure & Hartlief 2001a, p. 240-246; Faure & Hartlief 2001b, p. 149-172; Van de Bunt 2001, p. 173-203; PricewaterhouseCoopers 2004; Bisschop 2013.

4 Het Verbond van Verzekeraars wilde in 2014 dekking tegen overstromingsschade gaan verlenen door een verplichte opslag op de brandverzekering. De Autoriteit Consument & Markt achtte deze opslag in strijd met het mededingingsrecht. Vgl. https://www.verzekeraars.nl/actueel/nieuwsberichten/Paginas/Verbond-betaalbare-overstromingsverzekering-biedt-burgers-zekerheid.aspx (laatst geraadpleegd 23 oktober 2015) .

en 2011).[5] De minister heeft vervolgens in het kader van die wet de Regeling tegemoetkoming schade bij dijkdoorbraak te Wilnis 2003 opgesteld (hierna: het Wilnisfonds).[6] In dit hoofdstuk zal ik de WTS behandelen en de toepassing van het Wilnisfonds, aangezien dit fonds tot dusver het enige fonds is in het kader van de WTS met een relatie met het aansprakelijkheidsrecht, als veroorzaker van de dijkdoorbraak komt namelijk het Hoogheemraadschap in beeld.[7]

8.2 PROCEDURES BELICHT

Ik ga kort in op de gevoerde procedures over de aansprakelijkheid voor de dijkdoorbraak om te tonen dat er door verschillende partijen verschillende procedures werden aangespannen. Ook worden zo de problemen van het aansprakelijkheidsrecht voor de slachtoffers inzichtelijk gemaakt.

Het Hoogheemraadschap is de eigenaar en beheerder van een veendijk langs de Ringvaart in Wilnis (gemeente De Ronde Venen). Die dijk is door langdurige droogte over een lengte van 60 meter ongeveer 5,5 tot 7,5 meter in de richting van de achterliggende woonwijk verschoven, waardoor 230.000m3 water de wijk instroomde.

De bewoners uit Wilnis spraken het Hoogheemraadschap aan en baseerden hun vordering op de opstalaansprakelijkheid van art. 6:174 lid 1 BW en de algemene aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad. De rechtbank wees de vordering af op 29 november 2006, omdat pas na de kadeverschuiving in Wilnis bekend is geworden dat langdurige droogte een bedreiging vormt voor de stabiliteit en veiligheid van de waterkeringen. De kade voldeed aan de eisen die men daaraan in de gegeven omstandigheden mag stellen, gelet op de toenmalige stand van de techniek en de wetenschap, zodat het Hoogheemraadschap als bezitter van de opstal niet aansprakelijk was.[8]

Tevens heeft de rechtbank aansprakelijkheid op grond van de onderhouds- en beheerstaak van het Hoogheemraadschap afgewezen. De stand van de kennis en de techniek stond ook daarbij centraal; het Hoogheemraadschap moest immers prioriteiten stellen gelet op de omvang van het te beheren gebied en de daarin gelegen waterkeringen (55 km waterkeringen voor buitenwater

5 Regeling tegemoetkoming schade bij extreem zware regenval, *Stcrt.* 1998, nr. 208; Regeling tegemoetkoming schade bij tweede extreem zware regenval, *Stcrt.* 1998, nr. 244; Regeling tegemoetkoming schade bij overstroming van de Maas januari 2003, *Stcrt.* 2003, 9; Regeling tegemoetkoming schade bij overstroming van de Maas in januari 2011, *Stcrt.* 2011.

6 Zie de Regeling tegemoetkoming schade bij dijkdoorbraak te Wilnis 2003, *Stcrt.* 2003, 202.

7 Bij het vormgeven van deze regeling heeft de minister nauw aansluiting gezocht met de Regeling tegemoetkoming schade bij overstroming van de Maas januari 2003. Zo wordt een toelichting op de gekozen systematiek achterwege gelaten in de Toelichting bij de Regeling tegemoetkoming schade bij dijkdoorbraak te Wilnis 2003, *Stcrt.* 2003, 202 en verwezen naar de toelichting bij de Regeling tegemoetkoming schade bij overstroming van de Maas januari 2003, *Stcrt.* 2003, 9.

8 Rechtbank Amsterdam 29 november 2006, ECLI:NL:RBAMS:2006:AZ3399.

en 800 km waterkering voor binnenwater). Van deze uitspraak zijn de bewoners niet in beroep gegaan.

Ook gemeente De Ronde Venen heeft het Hoogheemraadschap aangesproken tot vergoeding van haar schade. De gemeente vorderde de geleden schade eveneens op grond van de opstalaansprakelijkheid van art. 6:174 lid 1 BW. De rechtbank wees in lijn met de eerdere uitspraak die vordering af op 29 november 2006, met dezelfde motivering.[9]

Het gerechtshof Amsterdam heeft op 9 juni 2009 uitspraak gedaan. Het hof heeft, anders dan de rechtbank, geoordeeld dat het Hoogheemraadschap als bezitter van de opstal aansprakelijk is voor de schade omdat deze niet voldeed aan de daaraan te stellen eisen.[10]

Vervolgens kwam in cassatie aan de orde of de kade als een opstal in de zin van art. 6:174 lid 4 BW moest worden aangemerkt. De Hoge Raad oordeelde dat een opstal een bouwwerk is, dat niet langs louter natuurlijke weg tot stand kan komen, en dat voor het ontstaan van de kade menselijk ingrijpen vereist is, waardoor de kade een opstal is.

Vervolgens gaat de Hoge Raad in op de vraag wanneer sprake is van een gebrekkige toestand. Dit hangt af van verschillende omstandigheden, waaronder de aard van de opstal, de functie van de opstal, de fysieke toestand van de opstal ten tijde van de verwezenlijking van het gevaar en het van de opstal te verwachten gebruik door derden.[11] Daarbij moet de grootte van de kans op de verwezenlijking van het aan de opstal verbonden gevaar en de mogelijkheid en bezwaarlijkheid van de te nemen veiligheidsmaatregelen in aanmerking worden genomen. Voor het geval de aansprakelijkheid op een overheidslichaam rust, mogen de hem toekomende beleidsvrijheid en ter beschikking staande financiële middelen worden meegenomen bij die omstandigheden. Het is een risicoaansprakelijkheid, van een op de bezitter van een opstal rustende garantienorm is geen sprake. Het hof is, aldus de Hoge Raad, bij zijn beoordeling dat de opstal niet voldeed aan de daaraan te stellen eisen van een onjuiste rechtsopvatting uitgegaan.

De Hoge Raad casseerde in zijn arrest van 17 december 2010 en verwees terug naar het hof voor het opnieuw beoordelen van de gebrekkigheid van de opstal en de beoordeling van de tenzij-clausule. Het hof moet in het kader van de gebrekkigheid van de opstal factoren meenemen als de aard en bestemming van de kade, de waarborgfunctie van de veendijk, de fysieke toestand van de kade ten tijde van de verwezenlijking van het gevaar, de naar objectieve maatstaven te beoordelen kenbaarheid van het gebrek en het daaraan verbonden gevaar van kadeverschuiving, de bij de uitvoering van zijn publieke taak

9 Rechtbank Amsterdam 29 november 2006, ECLI:NL:RBAMS:2006:AZ3402.

10 Hof Amsterdam 8 juni 2009, ECLI:NL:GHAMS:2009:BI7389, *JA* 2009, 126 m.nt. F.T. Oldenhuis.

11 Zie r.ov. 4.4.3 van het arrest HR 17 december 2010, ECLI:NL:HR:2010:BN6236, *NJ* 2012, 133 m.nt. T. Hartlief.

aan het Hoogheemraadschap toegekende beleidsvrijheid en de financiële middelen die hem ten dienste staan, gelet op de toenmalige stand van de wetenschap en de techniek en de daadwerkelijke technische mogelijkheid van het nemen van afdoende maatregelen.[12]

Het hof wees in 2014 uiteindelijk de aansprakelijkheid van het Hoogheemraadschap af, en bekrachtigde de uitspraak van de rechtbank.[13]

Met deze civiele procedures is uiteindelijk een termijn van elf jaar gemoeid. Na het voeren van twee afzonderlijke procedures is duidelijk dat het Hoogheemraadschap niet aansprakelijk is.

8.3 Problemen in en rondom het aansprakelijkheidsrecht

De procedures hebben laten zien met welke problemen in en rondom het aansprakelijkheidsrecht slachtoffers te maken hebben. Het betreft het ontbreken van aansprakelijkheid en de lange duur van de procedure. Ik bespreek deze hieronder.

Aansprakelijkheid

In het geval van de dijkdoorbraak in Wilnis kon er uiteindelijk geen enkele partij aansprakelijk worden gehouden. De rechter heeft hierover uitsluitsel moeten geven. Het aansprakelijkheidsrecht speelt in die zin een rol van betekenis, ook al hebben de slachtoffers hun schade uiteindelijk niet middels het aansprakelijkheidsrecht kunnen verhalen.

Ook als het gaat om een natuurramp, is het niet altijd mogelijk deze volkomen gescheiden te zien van menselijke gedragingen of het achterwege blijven van zulke gedragingen. Gebrek aan toezicht, het maken van fouten, geschonden waarschuwingsplichten, achtergebleven veiligheidsmaatregelen of onderhoudsplichten kunnen worden gekoppeld aan water dat bedwongen moet worden door dijken en waterkeringen, extreem weer en aardbevingen. Het is goed mogelijk dat de overheid dan in een van haar hoedanigheden aansprakelijk kan worden gesteld.

Lange duur

Voor de slachtoffers heeft het aansprakelijkheidsrecht uiteindelijk pas na lange tijd duidelijkheid gebracht. Het voeren van civiele procedures heeft elf jaar geduurd.

12 Vgl. R.ov. 4.4.5 van het arrest van de Hoge Raad.
13 Hof Den Haag 6 mei 2014, ECLI:NL:GDHA:2014:1539, *AB* 2014, 229 m.nt. H.K. Gilissen.

8.4 Het Wilnisfonds

8.4.1 Inleiding

Voor het tegemoetkomen van de slachtoffers in hun schade is in het kader van de WTS het Wilnisfonds opgericht. Hieronder zal ik de belangrijkste eigenschappen van dit fonds en de relatie met de WTS schetsen: de doelstelling, de schadevergoeding, de voorwaarden en de procedure.

8.4.2 Doelstelling

Het Wilnisfonds is een toepassing van de kaderwet WTS; deze wet beoogt een vergoeding te bieden als het gaat om rampen.[14] De wet biedt uitdrukkelijk een tegemoetkoming en beoogt niet alle schade te vergoeden. De legitimatie voor de wet kan worden gevonden in art. 21 van de Grondwet: de overheid heeft een zorgplicht ten aanzien van de bewoonbaarheid van het land. Daarnaast wordt een beroep gedaan op de nationale belangen die bij rampen als overstromingen door zoet water en aardbevingen in het geding zijn.[15] Tenslotte ligt de solidariteitsgedachte aan de wet ten grondslag.[16]

Met de structurele wet beoogt de wetgever een eind te maken aan ad hoc-regelingen bij rampen.[17] Enerzijds moet de wet rechtszekerheid bieden voor toekomstige slachtoffers van rampen, terwijl deze anderzijds flexibel genoeg moet zijn om recht te doen aan de bijzondere omstandigheden van een bepaalde ramp.[18] De wet biedt de randvoorwaarden voor in het bijzondere geval vast te stellen regelingen; in de wet worden de rampen nader gedefinieerd, worden de categorieën schade en kosten die voor vergoeding in aanmerking komen omschreven en is de wijze van vaststellen van de schade vastgelegd.

De wet heeft een vangnetkarakter; de WTS vergoedt geen schade die redelijkerwijs verzekerbaar is, of waarvoor op een andere grondslag een tegemoetkoming in de schade kan worden verkregen.[19] Slachtoffers krijgen dus alleen een tegemoetkoming als er geen enkele andere vergoeding beschikbaar is. Met het criterium 'redelijkerwijs verzekerbaar' wordt bedoeld dat het risico in het

14 Zie over de WTS recent Bisschop 2013; Engelhard & Rijnhout 2015.

15 *Kamerstukken II*, 1996/97, 25 159, nr. 3 (MvT), daaruit blijkt dat het kabinet deze legitimatie deels over heeft genomen uit het negatieve advies van de Raad van State over Wet aanspraak op vergoeding zoetwateroverstromings- en aardbevingsschade, zie *Stcrt*. 1996, 69.

16 *Kamerstukken II*, 1996/97, 25 159, nr. 3 (MvT), p. 1.

17 *Kamerstukken II*, 1996/97, 25 159, nr. 3 (MvT).

18 *Kamerstukken II*, 1996/97, 25 159, nr. 3 (MvT).

19 Zo volgt uit art. 4 lid 3a en 3b van de WTS. Zie ook *Kamerstukken II*, 1996/97, 25 159, nr. 3 (MvT); zo ook Bisschop 2013, p. 4; Engelhard & Rijnhout 2015, p. 20 en voorts merken zij op p. 24 op dat dit zo van de omstandigheden van het geval afhankelijk is, dat dit weinig concreet te maken is.

algemeen niet van dekking wordt uitgesloten in polissen van schadeverzekeringen, dan wel het risico verzekerbaar is zonder dat zeer beperkende voorwaarden gelden en/of zonder dat er zeer hoge kosten tegenover staan.[20] De andere grondslag houdt in dat als via het aansprakelijkheidsrecht een aanspraak bestaat, aan de slachtoffers van een ramp geen tegemoetkoming op grond van de WTS zal worden verstrekt.[21] Aan de verschillende behandeling van slachtoffers van natuurrampen en rampen veroorzaakt door mensen zijn in de parlementaire geschiedenis weinig woorden gewijd. De WTS komt voort uit een eerder voorgesteld fonds dat slechts bij zoetwateroverstroming en aardbeving schade zou vergoeden.[22] Een amendement dat voorzag in een voorschot voor het slachtoffer bij op het oog verhaalbare schade om de tijd te overbruggen tot de finale rechterlijke uitspraak heeft het niet gehaald.[23]

De oprichting van het Wilnisfonds lijkt niet met de doelstelling van de WTS in overeenstemming te zijn. Ten tijde van de oprichting van het Wilnisfonds was nog niet duidelijk of aansprakelijkheid bestond. In de toelichting op het fonds staat dat onderzoek zal worden gedaan naar de oorzaak van het verzakken van de dijk, want bij nalatigheid van het Hoogheemraadschap was de staat van plan de schade, waaronder de uitvoeringskosten, te verhalen op het Hoogheemraadschap.[24] Kennelijk hoopte de staat mee te liften in de aansprakelijkheidsprocedure van gemeente De Ronde Venen tegen het Hoogheemraadschap. De staat is geen aparte civiele procedure gestart.

Het Wilnisfonds bood een vergoeding aan particulieren, bedrijven, verenigingen, stichtingen, openbare lichamen en kerkgenootschappen. Omdat dit onderzoek gaat over rampschade van personen, zal ik het fonds slechts behandelen voor zover dit betrekking heeft op particulieren.

8.4.3 Schadevergoeding

Het fonds vergoedde een deel van de schade aan de woning en de inboedel, en een deel van de kosten van opruiming en evacuatie.[25] Voor de schade aan de woning kregen de slachtoffers 90 procent van het schadebedrag vergoed.[26] Ook inboedelschade werd vergoed in percentages: van 90 procent tot 50 procent van de schade naarmate de schade toeneemt. Boven een schadebedrag van 27.200 euro aan de inboedel werd geen vergoeding meer verstrekt.[27]

---

20 *Kamerstukken II*, 1996/97, 25 159, nr. 3 (MvT); vgl. ook Engelhard & Rijnhout 2015, p. 20.
21 *Kamerstukken II*, 1996/97, 25 159, nr. 3 (MvT).
22 Zie hierover ook: *Kamerstukken II*, 1996/97, 25 159, nr. 3 (MvT).
23 *Kamerstukken II*, 1996/97, 25 159, nr. 12.
24 Vgl. de toelichting op de regeling, p. 4.
25 Motorrijtuigen, boten en woonboten zijn verzekerbaar en vallen daarom niet onder de te vergoeden schadeposten voor particulieren. Vgl. toelichting bij de regeling, p. 4.
26 Art. 3 Regeling tegemoetkoming schade bij dijkdoorbraak Wilnis.
27 Art. 4 Regeling tegemoetkoming schade bij dijkdoorbraak Wilnis.

Van de kosten die het slachtoffer maakte ter beperking of voorkoming van schade, de bereddingskosten, en de opruimingskosten werd 65 procent vergoed. Evacuatiekosten kwamen voor 100 procent voor vergoeding in aanmerking, wanneer de kosten ten minste lagen tussen 230 en 455 euro.

Voor schade en kosten gold een drempelbedrag van 500 euro. De som van de schade en kosten moest hoger zijn dan 500 euro voordat het recht op een tegemoetkoming in de schade ontstond.

8.4.4 Voorwaarden

De WTS is van toepassing bij aardbevingen, overstromingen door zoet water en rampen van vergelijkbare orde. Omdat de overstroming in Wilnis niet het gevolg is van hoog water, maar van een dijkdoorbraak door droogte, betreft het een ramp 'van ten minste vergelijkbare orde'.[28] De ramp van vergelijkbare orde moet bovendien voldoen aan het criterium ramp in art. 1 Wet veiligheidsregio's, wat inhoudt:

> 'een zwaar ongeval of een andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken.'

Daarmee was de wet van toepassing op de dijkdoorbraak in Wilnis.

Als specifieke voorwaarden voor het krijgen van een tegemoetkoming uit het Wilnisfonds golden, 1) dat er schade moest zijn geleden en 2) dat er een causaal verband bestond tussen de schade en het bezwijken van de waterkering langs een gedeelte van de Ringvaart ter hoogte van Wilnis (gemeente De Ronde Venen) op 26 augustus 2003.[29]

De schade en kosten mochten niet zijn veroorzaakt door 3) eigen schuld van de gedupeerde, en 4) de gedupeerde had evenmin onvoldoende maatregelen getroffen ter voorkoming of beperking van die schade of kosten.

Als vijfde voorwaarde geldt dat de gedupeerde in een afgebakend gebied woonde, aangegeven op een bij de regeling opgenomen kaart.[30] Het karakter van de dijkdoorbraak, een mass disaster accident, en het soort schade dat is geleden, voornamelijk aan de woning en de inboedel, maakt dat de groep slachtoffers die een beroep kan doen op het fonds afgebakend is.

---

28 Art. 1 jo. art. 3 WTS.

29 Zie art. 2 lid 1 van de regeling.

30 Art. 2 lid 2 van de regeling. Art. 2 lid 3 van de regeling bevat een hardheidsclausule voor het geval onverkort vasthouden aan het aangewezen schadegebied tot onbillijke situaties leidt.

8.4.5 Procedure

Met een schaderegistratieformulier dat de gemeente verstrekte kunnen slachtoffers hun aanspraak verzilveren.[31] Taxateurs nemen vervolgens de schade op. Een aanvraagformulier met de aldus getaxeerde schade wordt aan het slachtoffer gestuurd. Binnen drie weken moet het slachtoffer het aanvraagformulier ondertekend terugsturen, waarna binnen dertien weken een beslissing wordt genomen.[32] De Dienst Landelijke service bij regelingen (LASER) van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft de uitvoering op zich genomen. Tegen het besluit tot een toekenning of afwijzing staat bezwaar en beroep in bestuursrechtelijke zin open.[33]

8.5 Beoordeling van het schadefonds

Het Wilnisfonds zal vanuit vier gezichtspunten beoordeeld worden: worden de problemen van het aansprakelijkheidsrecht opgelost, is aan de doelstelling van de regeling voldaan, worden de functies van het aansprakelijkheidsrecht vervuld en voldoet de overheid met de oprichting aan een mogelijke plicht tot oprichting?

8.5.1 Problemen

Terwijl de regeling voor de gedupeerden in Wilnis de specifieke knelpunten van het aansprakelijkheidsrecht oplost, blijven enkele algemene problemen van het aansprakelijkheidsrecht toch bestaan. De lange duur van de procedure wordt opgelost: de procedure in het Wilnisfonds bedroeg slechts dertien weken. Dat is opmerkelijk, omdat voor het vaststellen van een tegemoetkoming uit het Wilnisfonds noodzakelijk was dat de schade-omvang exact werd bepaald. Dat had een vertraging van de procedure kunnen bewerkstelligen, maar schade-experts waren met het oog op een efficiënte afwikkeling reeds begonnen met het maken van beoordelingen nog voordat duidelijk was dat het Wilnisfonds zou worden opgericht.

De overheid financierde het fonds, waardoor slachtoffers een tegemoetkoming konden krijgen. Het probleem van het ontbreken van aansprakelijkheid, en dus een dader die verhaal biedt, is daarmee van de baan. Omdat de

31 Zie art. 14 van de regeling.

32 Vgl. art. 15 van de regeling.

33 Overigens moet de toekenning van een tegemoetkoming niet beschouwd worden als het verlenen van subsidie. Het gaat namelijk niet om de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten. Zo volgt uit *Kamerstukken II*, 1996/97, 25 159, nr. 3 (MvT), p. 16.

totale schade het maximumbedrag dat door de WTS wordt vergoed (500 miljoen euro) niet overstijgt, krijgt ieder slachtoffer de tegemoetkoming waar hij recht op heeft.[34] Het probleem van verdeling van een ontoereikende som geld doet zich niet voor.

De twee belangrijkste voorwaarden voor een tegemoetkoming, schade en causaal verband, leidden tot vraagstukken die vergelijkbaar zijn met die in het aansprakelijkheidsrecht. De tegemoetkoming is een deel van de werkelijke schade, die moet worden vastgesteld, en niet van genormeerde bedragen. Het causaal verband is niet altijd evident – was de parketvloer niet al aan vervanging toe? Dit kan aanleiding geven tot discussie, en daarmee tot bezwaar- en beroepsprocedures, wat de procedure kan doen verlengen.

8.5.2 Doelstelling

De WTS probeert een vangnet te bieden als zich een ramp voordoet, die leidt tot schade die niet elders verhaalbaar is en niet verzekerbaar is door eigen verzekeringen. In de vijf maal dat de WTS van toepassing is verklaard, was dat twee maal vanwege regenschade en drie maal vanwege overstromingsschade. Het is de vraag of de WTS aan deze doelstelling voldoet. Ik licht dit toe.

Schade die eerst als niet redelijkerwijs verzekerbaar werd beschouwd is thans wel te verzekeren. De WTS is in 1998 tweemaal van toepassing verklaard op regenschade aan gewassen van landbouwers. Inmiddels probeert de overheid de regenschade aan gewassen verzekerbaar te maken door deze in een aanloopperiode te subsidiëren: de Regeling brede weersverzekering.[35] In de toekomst zal de WTS hoogstwaarschijnlijk dus niet meer van toepassing worden verklaard op dergelijke regenschade. Dat maakt het toepassingsbereik van de wet kleiner.

Even was de toekomst van de WTS onzeker. Ook overstromingsschade leek een verzekeringsprobleem dat op te lossen was, zij het met enige creativiteit. De oplossing van de verzekeraars, een verplichte opslag op de brandverzekering, kreeg echter geen goedkeuring van de Autoriteit Consument en Markt omdat deze in strijd was met het mededingingsrecht.[36] Daarmee is een verzekeringsoplossing voorlopig van de baan.

Ook het punt dat de schade niet elders verhaalbaar is, is niet waterdicht. De overstroming in Wilnis was van een andere orde dan de overstromingen van de Maas. Waar de Maas overstroomde door hoog water en dus overduide-

---

34 Eventueel kan de overheid bij een hogere totale schadelast aanvullenden financiële middelen ter beschikking stellen. *Kamerstukken II*, 1996/96, 25 159, nr. 5, p. 4.

35 Regeling brede weersverzekering, *Stcrt.* 23 januari 2015, nr. 2276.

36 Vgl. https://www.verzekeraars.nl/actueel/nieuwsberichten/Paginas/Verbond-betaalbare-overstromingsverzekering-biedt-burgers-zekerheid.aspx (laatst geraadpleegd 23 oktober 2015).

lijk tot de categorie natuurramp behoort, gebeurde dat in Wilnis door een dijkdoorbraak vanwege droogte. Een mogelijke veroorzaker was aan te wijzen, namelijk de bezitter van de opstal, het Hoogheemraadschap. Pas na lange tijd is komen vast te staan dat het Hoogheemraadschap niet aansprakelijk was. Dat geeft te denken. Op het moment dat besloten werd de WTS van toepassing te verklaren, leek de schade verhaalbaar. Gezien de doelstelling, had het Wilnisfonds dan niet opgericht moeten worden.

Met de WTS is geen einde gekomen aan het instellen van ad hoc-regelingen. Voor eenzelfde soort schade en eenzelfde soort gedupeerden als de fondsen voor regenschade uit 1998 voorzagen, is zo de Regeling oogstschade 1998 in het leven geroepen.[37] Ook zijn, zo zagen we, het legionellafonds en de fondsen naar aanleiding van de vuurwerkramp opgericht. In dat opzicht heeft de WTS gefaald.

De WTS biedt inderdaad de beoogde rechtszekerheid en flexibiliteit, maar geeft wel enige ruimte voor de beoordeling van de vraag of het gaat om een ramp van vergelijkbare orde. Daarom is na een ramp niet meteen duidelijk of de regeling van toepassing is. Dat is echter tot op zekere hoogte onvermijdelijk bij een flexibele regeling, die het oog heeft op rampen die verrassen.

Terug naar het Wilnisfonds – er zijn veel, relatief kleinere schadegevallen afgewezen. Maar de regeling beoogde een vangnet te zijn, en een tegemoetkoming te bieden, waarmee het hanteren van een drempelbedrag van 1.000 euro, zoals het Wilnisfonds deed, niet verenigbaar is.

Het fonds hanteerde het drempelbedrag teneinde niet al te exacte, kleinere schadegevallen te moeten opnemen. Met andere woorden: om de uitvoering van de regeling te vereenvoudigen. De inhoud van de regeling zelf was echter bijzonder gecompliceerd. De schade moest precies worden bepaald, om vervolgens per schadebedrag verschillende, bij het oplopen van het schadebedrag afnemende schadepercentages te hanteren. Ook werden er drempelbedragen en maxima gebruikt. Dit gaf ogenschijnlijk recht op een heel uitgebalanceerde tegemoetkoming, maar was in de praktijk een willekeurige exercitie. Bovendien zorgde dat ervoor dat de beoordeling relatief lang kon duren.[38] Ondanks deze nauwkeurige vaststelling van de schade, was de procedure vlot. Met de beoordeling van de schade is dan ook al begonnen voordat duidelijk was of de WTS van toepassing zou worden verklaard. De kosten van het Wilnisfonds waren echter opvallend hoog (54 procent), waarschijnlijk door het nauwkeurig vaststellen van de schade-omvang – ook in de gevallen waarin dat achteraf niet nodig bleek – door de ingewikkelde beoordeling en door de kosten gemoeid met bezwaar- en beroepsprocedures.[39] Al met al is het Wilnisfonds erin geslaagd een vangnet te vormen voor de slachtoffers van deze overstroming.

37 Regeling Oogstschade 1998, *Stb.* 1998, 244.
38 Zie Bisschop 2013, p. 14.
39 Bisschop 2013, p. 12.

8.5.3 Functies

Het lijkt merkwaardig om op zoek te gaan naar de functies van het aansprakelijkheidsrecht in een regeling die beoogt een tegemoetkoming te bieden als het aansprakelijkheidsrecht niet van toepassing is. Zo strak is die lijn niet te trekken. Denkbaar is dat, zelfs als het gaat om door de natuur veroorzaakte verschijnselen, menselijk handelen of nalaten in het spel is, zodat het aansprakelijkheidsrecht in beeld kan komen. Bij de dijkdoorbraak in Wilnis werd de WTS van toepassing verklaard, terwijl het Hoogheemraadschap destijds in beeld was als mogelijke dader. Het is dus niet vergezocht om de functies van het aansprakelijkheidsrecht hierbij te betrekken.

De functies van het aansprakelijkheidsrecht komen in de WTS echter niet allemaal tot hun recht.[40] De compensatiefunctie wordt gedeeltelijk vervuld, nu de WTS niet een gehele vergoeding uitkeert, maar in een tegemoetkoming voorziet. Slachtoffers zullen zich met die gedeeltelijke vergoeding tot op zekere hoogte erkend weten, nu de regeling op hun specifieke situatie van toepassing wordt verklaard.

Aangezien de staat geprobeerd heeft de schade te verhalen op het Hoogheemraadschap, maar dit niet is gelukt, kan het slachtoffer geen genoegdoening verkrijgen uit de tegemoetkoming. Van de regeling gaat geen preventieve werking uit, omdat de staat geen verhaal kon nemen op de dader. Wat betreft het aspect eigen schuld van het slachtoffer heeft de regeling echter wel preventieve werking. De regeling houdt namelijk rekening met eigen schuld van het slachtoffer, waaronder ook het nalaten schadebeperkende maatregelen te nemen.

De functie procedurele rechtvaardigheid komt slecht aan bod in het fonds. Het slachtoffer heeft inspraak en kan participeren in de bezwaar- en beroepsprocedures. Daar kan het slachtoffer eventueel ook gehoord worden, zij het niet ten overstaan van de dader, zoals in het aansprakelijkheidsrecht. Het slachtoffer wordt door het schadefonds en in de bezwaar- en beroepsprocedures daarna waardig en respectvol behandeld. Het slachtoffer heeft echter te weinig informatie gekregen over de invulling van de regeling, zo moet worden geoordeeld, nu slechts 34 procent van de aanvragen is gehonoreerd.[41] De procedure neemt slechts korte tijd in beslag, dat is positief.

Het eindoordeel is dat, nu de functies zeer slecht tot goed scoren, de overkoepelende functie van het aansprakelijkheidsrecht rechtshandhaving enigszins wordt gediend.

---

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

41 Bisschop 2013, p. 10. Dat had ermee te maken dat veel aanvragers verzekerbare schade op hadden gegeven en dat hun schade vaak niet boven een drempelbedrag uitkwam, terwijl dat drempelbedrag niet was vermeld op het aanvraagformulier.

Score functies (op een schaal van -- tot ++)[42]	*fonds*
Compensatie	+
Erkenning	+
Genoegdoening	--
Preventie	+
Procedurele rechtvaardigheid	-
Totaal rechtshandhaving	0

8.5.4 Mogelijke plicht

Het Wilnisfonds is opgericht naar aanleiding van wat uiteindelijk een natuurramp is gebleken. De overheid kan daarom niet aansprakelijk zijn op grond van art. 2 EVRM, in verband met de structurele insolvabiliteit van de dader. Er is dus geen antwoord op de vraag te geven of de overheid met de oprichting van het fonds voldoet aan haar mogelijke plicht. Of de hoogte van de vergoedingen uit het fonds aan het uitgangspunt voldoet zoals dat uit het EVRM volgt, is daarmee ook een vraag die niet op het Wilnisfonds van toepassing is. Dat uitgangspunt geldt immers slechts als er aansprakelijkheid is op grond van de genoemde art. 2 EVRM.

Wel is het zinvol te bekijken of het fonds voldoet aan de eisen van het EVRM met betrekking tot de redelijke termijn van de procedure. Geoordeeld kan worden dat het schadefonds ruimschoots binnen de redelijke termijn is gebleven door een fondsuitkering in dertien weken toe te kennen of af te wijzen.[43]

Door de uitkeringen uit het schadefonds neemt het belang van de zaak (zaakschade) af, waardoor de redelijke termijn voor de civiele procedure enigszins verlengd wordt.[44] De zaak is ingewikkeld wat betreft de feiten en de juridische vragen en rechtvaardigt daarom wellicht een langere civiele rechtsgang dan het gemiddelde van drie jaar tot aan de Hoge Raad, maar een termijn van elf jaar voor een civiele procedure is niet meer redelijk te noemen met het oog op de aard van de zaak (een natuurramp waarbij 1500 slachtoffers betrokken zijn), het belang van de zaak (ernstige zaakschade aan huis en andere eigendommen) en het gedrag van partijen. De staat zal waarschijnlijk compensatie verschuldigd zijn op grond van art. 6 EVRM. Als aanknopingspunt geeft de Hoge Raad het tarief dat de bestuursrechter hanteert: 500 euro per

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

43 Vgl. vuistregel 4 van hoofdstuk 5.

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

half jaar overschrijding[45] Wat de precieze overschrijding van de redelijke termijn in de zin van art. 6 EVRM is en welke sanctie daarop staat, zal door de kantonrechter moeten worden bepaald met inachtneming van de rechtspraak van het EVRM.

8.6 AFSLUITING

De dijkdoorbraak in Wilnis heeft geleid tot de oprichting van het Wilnisfonds. In dit hoofdstuk is dat fonds op een aantal hoofdpunten beoordeeld. In het volgende hoofdstuk komt als laatste het asbestfonds aan de beurt. Van de bevindingen met betrekking tot het Wilnisfonds en de andere fondsen zal een analyse worden gemaakt in 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.

45 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.

9 Asbestslachtoffers

9.1 VOORGESCHIEDENIS

Al tientallen jaren was bekend dat het werken met asbest voor werknemers grote risico's met zich meebracht. Inmiddels heeft een deel van de (voormalige) werknemers die in een ver verleden met asbest hebben gewerkt te horen gekregen dat zij lijden aan een asbestziekte. Uit onderzoek is gebleken dat in de periode van 1996 tot 2030 in Nederland 40.000 asbestgerelateerde ziekten aan het licht zullen komen bij vooral mannelijke slachtoffers: het gaat om de ziekten mesothelioom, een uitsluitend door asbest veroorzaakte gezwelvorming in het long- of buikvlies (50 procent), asbestgerelateerde longkanker (49 procent) en in mindere mate asbestose, ook wel stoflongen genoemd (1 procent).[1] Vanaf het einde van de jaren tachtig hebben asbestslachtoffers geprobeerd hun werkgevers aansprakelijk te stellen en een schadevergoeding te krijgen, maar zij boekten daarbij bijzonder weinig resultaten.

Dit was in 1997 aanleiding voor een onderzoek door een commissie onder leiding van Job de Ruiter naar het verhaal van werknemers die met asbest hebben gewerkt en als gevolg daarvan de asbestziekte mesothelioom hebben gekregen.[2] Uit het rapport van de commissie De Ruiter blijkt dat werknemers hun schade niet vergoed kregen van hun werkgevers vanwege de volgende knelpunten in en buiten het aansprakelijkheidsrecht:

- lange duur van de procedure;
- bewijsproblemen;
- verjaring van de rechtsvordering;
- faillissement van de werkgever;
- onvindbaarheid van de werkgever.[3]

Vervolgens heeft het kabinet op 6 juni 1997 besloten conform de aanbevelingen van de commissie een financiële tegemoetkoming in de geleden immateriële schade aan te bieden aan werknemers met mesothelioom. Het gaat dan om de slachtoffers die langs burgerrechtelijke weg geen vordering geldend kunnen

1 Burdorf 1997.
2 Zie Commissie de Ruiter 1997. Het advies is besproken: Spier 1997, p. 60-62; Swuste 1997, p. 295-298.
3 Zie Commissie de Ruiter 1997, p. 13-23.

maken.[4] Tegelijk met de oprichting van het fonds is een instituut voor asbestslachtoffers opgericht dat de werknemers hulp moet bieden bij het verkrijgen van een vergoeding van de werkgever. Het fonds voor mesothelioomslachtoffers bestaat in gewijzigde vorm nog steeds en biedt inmiddels ook een vergoeding aan de slachtoffers met asbestose.

In het navolgende zal ik ingaan op de gezondheidsrisico's van asbest (§ 9.2). Een paragraaf, die de civiele procedures belicht, ontbreekt in dit hoofdstuk, omdat het hier geen mass disaster, maar een mass exposure accident betreft en het dientengevolge jaarlijks om een honderdtal verschillende procedures gaat. Wel komen de problemen in en rondom het aansprakelijkheidsrecht aan bod die vergoeding aan slachtoffers in de weg staan (§ 9.3). Vervolgens zal ik een beschrijving geven van het Instituut asbestslachtoffers en het fonds voor asbestslachtoffers (§ 9.4). Tenslotte zal ik het fonds beoordelen in het licht van de problemen in en rondom het aansprakelijkheidsrecht, de functies van het aansprakelijkheidsrecht, hun doelstelling en de mogelijke plicht tot oprichting (§ 9.5).

9.2 Een gevaar voor de volksgezondheid: asbest

Asbest is de verzamelnaam voor een aantal mineralen die zijn opgebouwd uit kleine vezels. De mineralen hebben als gemeenschappelijk kenmerk dat zij bestand zijn tegen zeer hoge temperaturen. Vanwege deze eigenschappen is de delfstof asbest vanaf 1870 tot in de jaren tachtig op grote schaal verwerkt in allerlei toepassingen in woningen en gebouwen, bijvoorbeeld voor het isoleren van leidingen, de fabricage van brandwerende producten of als vloerbedekking. Ook in allerlei industrietakken is met asbest gewerkt, bijvoorbeeld bij het vervaardigen van de eerdergenoemde producten, in de scheepsbouw en bij raffinaderijen. Het hoogtepunt van de asbestverwerking heeft plaatsgevonden tussen 1951 en 1977.[5]

In 1960 werd in een Zuid-Afrikaanse publicatie een verband met de ziekte mesothelioom aangetoond.[6] Voor Nederland is 1969 een belangrijk jaartal, omdat toen het proefschrift van Jan Stumphius, een bedrijfsarts in dienst van scheepswerf De Schelde, is verschenen; hij toonde ondubbelzinnig het verband

4 Volgens de commissie De Ruiter zouden maatregelen moeten worden getroffen om "de juridische lijdensweg' van slachtoffers te bekorten, waaronder de oprichting van een asbestinstituut en de oprichting van een schadefonds voor de slachtoffers met een onverhaalbare vordering. Voor de verhaalbare, maar verjaarde vorderingen van de werknemers stelde de commissie De Ruiter voor de bestaande wetgeving betreffende verjaring te herzien. Zie *Kamerstukken II*, 1997/98, 25600 XV, nr. 4 (Brief van 10 juni 1997 van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer) en ook het kabinetsstandpunt over het rapport De Ruiter: *Kamerstukken II*, 1996/97, 25000 XV, nr. 58.

5 Zie Ruers 2012, p. 106.

6 Zie Ruers 2012, p. 107.

aan tussen de blootstelling aan asbest tijdens het werk en de ziekte mesothelioom.[7] Vanaf de jaren zeventig is in Nederland een toename te zien van de bezorgdheid over de gevolgen van asbest voor de gezondheid. Deze ontwikkeling leidde, na het overwinnen van de weerstand van de lobby van asbestproducenten en gebruikers, in 1977 tot het Asbestbesluit, met een verbod op het verspuiten van asbest en het bewerken, verwerken en verkopen van een extra gevaarlijke soort asbest, crocidoliet.[8] Tevens zijn voor het werken met asbest arbeidsbeschermende maatregelen verplicht gesteld. Het gebruik van een van de belangrijkste producten, asbestcement, werd niet genoemd in het Asbestbesluit, zodat dit ook daarna nog op grote schaal is toegepast.[9] Met ingang van 1 juli 1993 heeft de wetgever een algeheel verbod ingevoerd om asbest te bewerken, te verwerken of in voorraad te houden.[10]

Als losse asbestvezels worden ingeademd, komen die klem te zitten in de kleine luchtwegen en longblaasjes. Daar worden de kleine vezels afgebroken door opruimcellen. Vezels die hiervoor te groot zijn, kunnen door de weefsels gaan 'wandelen'. Ook kunnen zij zich via de lymfebanen verspreiden en zo op plaatsen ver van de kleine luchtwegen terecht komen. Opgehoeste losse vezels kunnen worden ingeslikt en verlaten het lichaam via het darmstelsel. Wanneer de vezels het lichaam niet verlaten, kunnen zij longaandoeningen en longafwijkingen veroorzaken. Het gaat dan vooral om de ziekten asbestose, longkanker en mesothelioom. De door asbest veroorzaakte schade is een typisch geval van een mass exposure accident. Vele gelijksoortige gebeurtenissen, veroorzaakt door meer veroorzakers, geven na lang tijdsverloop aanleiding tot een groot aantal slachtoffers.

Omdat deze ziekten zich als gevolg van het inademen van asbestvezels pas manifesteren na een periode van twintig tot vijftig jaar, is voorspeld dat tot 2030, circa 40 jaar na de invoering van het algehele verbod op het werken met asbest, 40.000 personen zullen overlijden als gevolg van een asbestziekte.[11] Ik concentreer me hier op mesothelioom en asbestose, aangezien het schadefonds voor asbestslachtoffers alleen de slachtoffers met die ziektes een tegemoetkoming biedt.

Vanaf 2000 krijgen ongeveer 500 slachtoffers per jaar de diagnose maligne mesothelioom.[12] Mannen vormen 85 tot 92 procent van het totale aantal slachtoffers, omdat het hoofdzakelijk mannen zijn die met asbest werkten. Voor het

7 Zie Stumphius 1969.

8 Het Asbestbesluit, *Stb.* 1977, 269 was een algemene maatregel van bestuur ter uitvoering van de Silicosewet, *Stb.* 1951, 134.

9 Zie hierover Ruers 2012, p. 228.

10 Asbestbesluit arbeidsomstandighedenwet, *Stb.* 1993, 136.

11 Gezondheidsraad 1998, p. 25. Burdorf 1997.

12 Zie www.cijfersoverkanker.nl van het Integraal kankercentrum Nederland: De cijfers van het aantal nieuwe patiënten van 2000 tot 2010 per jaar: in 2000: 418 patiënten, 2001: 419 patiënten, 2002: 380 patiënten, 2003: 424 patiënten, 2004: 460 patiënten, 2005: 515 patiënten, 2006: 509 patiënten, 2007: 475 patiënten, 2008: 519 patiënten, 2009: 496, 2010: 545 patiënten.

krijgen van mesothelioom is inademing van één asbestvezel voldoende. Het verloop van deze ziekte is bijzonder agressief. Nadat de diagnose mesothelioom is gesteld, staat het slachtoffer een heel zwaar ziekbed te wachten. Zijn levensverwachting is gereduceerd tot een maximum van twee jaar. Een kwart van de slachtoffers overlijdt binnen drie maanden na de diagnose en twee derde binnen een jaar. Het merendeel van de slachtoffers is tussen 65 en 74 jaar oud op het moment van diagnose.[13] Asbestose is een chronische ziekte gekenmerkt door verbindweefseling van de long als gevolg van asbestblootstelling. De verbindweefseling leidt tot langzaam toenemende kortademigheid die overgaat in invaliditeit en uiteindelijk tot de dood zal leiden. Met medicatie kan geprobeerd worden dit proces te vertragen.Asbestose kan alleen ontstaan na intensieve en langdurige blootstelling aan asbest. Bij asbestose verloopt er ten minste vijftien jaar tussen het begin van de blootstelling en het moment van diagnose. Tien mensen per jaar sterven jaarlijks aan asbestose.[14]

Als slachtoffers met mesothelioom en asbestose hun schade willen verhalen, komen zij verschillende obstakels tegen.

9.3 Problemen in en rondom het aansprakelijkheidsrecht

9.3.1 Inleiding

Wanneer een slachtoffer met asbest in aanraking is gekomen en zijn schade wil verhalen op de dader, zal dit slachtoffer obstakels van juridische en meer feitelijke aard kunnen aantreffen. Zo zal het slachtoffer gezien zijn korte levensverwachting de uitkomst van een civiele procedure niet meemaken. Andere obstakels kunnen voortvloeien uit het verstrijken van de tijd; zo kan het slachtoffer zich voor bewijsproblemen gesteld zien, of met verjaring te maken krijgen.

Als grondslag voor aansprakelijkheid kan het slachtoffer zijn werkgever aansprakelijk stellen ex art. 7:658 BW (art. 7A:1638x oud BW).[15] Voor slachtoffers zonder dienstverband kunnen vorderingen gebaseerd worden op de onrechtmatige daad: denk aan de aansprakelijkheid van de niet-materiële werkgever die zeggenschap heeft over de werkplek, de aansprakelijkheid voor het in het verkeer brengen van een gevaarlijk product, of voor het nalaten te

13 Zie de IAS monitor op de website van het Instituut asbestslachtoffers: www.asbestslachtoffers.nl (laatst geraadpleegd 21 april 2015).

14 Dit is een gemiddelde. In de periode 1995-1999 zijn 46 mensen gestorven aan asbestose volgens de CBS-registratie.

15 Art. 7:658 BW is op 1 april 1997 in werking getreden en heeft, zo heeft de Hoge Raad overwogen in zijn arrest van 10 december 1999, ECLI:NL:HR:1999:AA3837, *NJ* 2000, 211 m.nt. P.A. Stein, ingevolge art. 68a lid 1 Overgangswet onmiddellijke werking. Zie uitgebreid over deze aansprakelijkheid: Waterman 2009. Over aansprakelijkheid voor asbest: De Kezel 2013.

waarschuwen voor asbestcementafval. Afhankelijk van de grondslag kan het lastig zijn de verschillende elementen voor aansprakelijkheid met voldoende bewijs te onderbouwen. Ook de causaliteit kan een probleem vormen. Tenslotte is het mogelijk dat de aansprakelijke persoon failliet of onvindbaar is.

9.3.2 Lange duur van de procedure

Het is niet heel waarschijnlijk, met het oog op de korte levensverwachting na de diagnose van het asbestslachtoffer, dat een mesothelioompatiënt na de aansprakelijkstelling bij leven een schadevergoeding krijgt. Uit het rapport van De Ruiter, waarin een analyse van 200 dossiers van asbestslachtoffers is opgenomen, blijkt dat het slachtoffer met mesothelioom de onderhandelingsperiode met de werkgever doorgaans niet overleeft.[16] Een zaak waarin de werkgever bereid is aansprakelijkheid te erkennen en de onderhandelingen op voortvarende wijze te voeren blijkt namelijk gemiddeld een jaar te duren.[17] Met het verzamelen van de feiten en het doen van onderzoek naar de gebeurtenissen in het verre verleden is nu eenmaal tijd gemoeid. Wanneer partijen tegenover elkaar komen te staan en de werknemer genoodzaakt is een gerechtelijke procedure te starten, zal dit meer tijd in beslag nemen. Die tijd is afhankelijk van verschillende factoren, zoals het aantal proceshandelingen en de gerechtelijke instanties die worden doorlopen.

9.3.3 Bewijsproblemen door lang tijdsverloop

De grondslag die een slachtoffer met mesothelioom of asbestose gebruikt ter onderbouwing van zijn vordering zal bepalen welke stelplicht en bewijslast op hem rusten. We zagen dat werknemers bijvoorbeeld een beroep kunnen doen op de werkgeversaansprakelijkheid. De werknemer zal de schade, de dienstbetrekking en de blootstelling aan asbest gedurende het werk moeten stellen en bewijzen.[18] Het aantonen van een dienstbetrekking en de blootstelling aan asbest kan echter nog lastig zijn. De werknemer moet bewijzen dat hij bij de aangesproken werkgever in een bepaalde periode in dienst is geweest en beschrijven welke werkzaamheden hij in dienst heeft verricht. Dat hij daadwerkelijk aan asbest blootgesteld is geweest tijdens dat dienstverband, of dat deze blootstelling een lange periode heeft geduurd, is moeilijk te bewij-

16 Zie Commissie de Ruiter 1997, p. 13-23. Ook voor longkanker geldt dat de levensverwachting door de diagnose ernstig wordt bekort; in de periode van 2004-2008 overlijdt 85% van de patiënten binnen vijf jaar na de diagnose, zo blijkt uit: www.cijfersoverkanker.nl (laatst geraadpleegd 21 april 2015).

17 Zie Commissie de Ruiter 1997, p. 21-22.

18 Zie hierover ook Hebly & Lindenbergh 2013, p. 33-34.

zen. Inmiddels is bekend dat werknemers in bepaalde functies vrijwel zeker met asbest hebben gewerkt. Kan de werknemer aantonen dat hij een bepaalde functie heeft gehad bij een bepaald bedrijf in het verleden, dan zal kunnen worden aangenomen dat hij daar aan asbest blootgesteld is geweest. De rechter komt de werknemer dan te hulp door een feitelijk vermoeden te hanteren op grond van de feiten die wel bekend zijn.

Bij het voldoen aan de stelplicht en de bewijslast vormen de tientallen jaren die zijn verstreken tussen de blootstelling aan asbest en de openbaring van de ziekte een obstakel in praktische zin. De administratie van werkgevers en werknemers zal niet altijd bewaard gebleven zijn en bonnetjes van de aankoop van asbestcementplaten zullen er niet meer zijn.

9.3.4 Causaliteit

De ziekten mesothelioom en asbestose worden veroorzaakt door de blootstelling aan asbest. Wanneer het slachtoffer de ziekte mesothelioom heeft, staat het causaal verband met blootstelling vast. Eén asbestvezel kan al fataal zijn. Voor het slachtoffer met asbestose is dat niet genoeg; voor hem moet blootstelling gedurende langere tijd worden aangetoond.

Een ander probleem is dat veel werknemers bij verschillende werkgevers met asbest hebben gewerkt. Dan is onduidelijk waar het fatale asbestkristal voor het ontstaan van mesothelioom is ingeademd, of welke periode van blootstelling doorslaggevend was voor het ontstaan van asbestose. Het causaal verband tussen het werken met asbest bij een bepaalde werkgever is heel lastig of niet aan te tonen. In dat geval kan een beroep worden gedaan op art. 6:99 BW, alternatieve causaliteit; voldoende is dan dat vast komt te staan dat de schade in elk geval door een van deze blootstellingen is ontstaan, zodat de verschillende werkgevers hoofdelijk aansprakelijk zijn.[19]

9.3.5 Verjaring

Een belangrijk probleem dat een slachtoffer met mesothelioom of asbestose kan treffen is de verjaring van zijn aanspraak ingevolge art. 3:310 BW door de lange periode tussen de blootstelling aan asbest en de diagnose van een asbestziekte. Voor letsel ontstaan door asbest geldt een relatieve verjaringstermijn van vijf jaar en is een absolute verjaringstermijn van dertig jaar ingevolge art. 3:310 lid 2 BW van toepassing, aangezien asbest een gevaarlijke stof in de

19 Zie bijvoorbeeld Hof Den Haag 3 april 2012, ECLI:NL:GHSGR:2012:BW0093, *NJF* 2012, 226 (Eternit/L.) over een timmerman die met asbest heeft gewerkt en de asbestproducent Eternit aanspreekt; Hof Leeuwarden 13 januari 2009, ECLI:NL:GHLEE:BH2762, (Hageman/Eternit); Hof Arnhem 11 mei 2010, ECLI:NL:GHARN:2010:BM5180, *JA* 2010, 95.

zin van art. 6:175 BW is.[20] De relatieve termijn begint te lopen volgend op de dag dat het slachtoffer bekend is met de schade en de aansprakelijke persoon; dit zal doorgaans zijn wanneer het slachtoffer de diagnose van zijn ziekte te horen heeft gekregen en daarmee ook bekend is met de aansprakelijke persoon, namelijk de voormalige werkgever.[21]

De absolute verjaringstermijn van dertig jaar verstrijkt na verloop van dertig jaren na de gebeurtenis waardoor de schade is veroorzaakt. De gebeurtenis moet worden gezien als een voortdurend feit of als een opeenvolging van feiten. De absolute verjaringstermijn vangt dan aan wanneer de laatste blootstelling aan asbest heeft plaatsgevonden, bijvoorbeeld bij de beëindiging van het dienstverband. Ook deze lange verjaringstermijn van art. 3:310 lid 2 BW kan niet voorkomen dat asbestslachtoffers soms hun aanspraak op schadevergoeding verliezen, omdat de ziekte mesothelioom veelal pas dertig tot veertig jaar na een blootstelling aan het licht komt. Voor asbestoseslachtoffers speelt dit minder, omdat die ziekte zich al na vijftien jaar kan openbaren. De wetswijziging voor verjaring van personenschade die met ingang van 1 januari 2004 is ingegaan, waarbij de absolute verjaringstermijn voor verborgen personenschade is verlaten, heeft geen terugwerkende kracht. Voor de asbestslachtoffers komt de wetswijziging dus te laat.

De Hoge Raad heeft in 2000 in een asbestzaak de absolute verjaringstermijn doorbroken omdat een beroep op verjaring in uitzonderlijke gevallen in strijd met de redelijkheid en billijkheid van art. 6:2 lid 2 BW kan zijn; de rechter zal aan de hand van een aantal gezichtspunten moeten bepalen of in het concrete geval een beroep op verjaring kan worden aanvaard.[22] In hoofdstuk 2 (§ 2.3.1) zijn de gezichtspunten nader omschreven.

Nu de Hoge Raad geen verdere aanwijzingen heeft gegeven met betrekking tot de weging en onderlinge verhouding van deze gezichtspunten, moeten (lagere) rechters hun eigen afweging maken met het risico dat zij een wisselend beeld laten zien.[23] De Hoge Raad heeft vastgehouden aan de ingezette lijn, waarbij doorbreking van de absolute verjaringstermijn voor slachtoffers die lijden aan mesothelioom tot de mogelijkheden behoort, ongeacht de grondslag

20 De termijn van dertig jaar als gevolg van een gevaarlijke stof in de zin van art. 6:175 BW is (onder andere) als uitzondering toegevoegd op de termijn van twintig jaar bij de wetswijziging van Wet van 24 december 1992, *Stb.* 691. Dat voor asbest de termijn van dertig jaar geldt, staat vast sinds: HR 2 oktober 1998, ECLI:NL:HR:1998:ZC2720, *NJ* 1999, 682 m.nt. J.B.M. Vranken.

21 Zo De Lang & Van 2008, p. 2075-94.

22 Vgl. HR 28 april 2000, ECLI:NL:HR:2000:AA5635, *NJ* 2001, 430 m.nt. A.R. Bloembergen (Erven Van Hese/De Schelde), rov. 3.3.3 en HR 28 april 2000, ECLI:NL:HR:2000:AA5634, *NJ* 2001, 431 (Rouwhof/Eternit).

23 Vgl. bijvoorbeeld het commentaar van Smeehuijzen 2008, p. 256, Bloembergen, in zijn noot onder de arresten Erven Van Hese/De Schelde en Rouwhof/Eternit, par. 5 en ook weer Giesen, in zijn noot onder: HR 25 november 2005, ECLI:NL:HR:2005:AT8782, *NJ* 2009, 103 m.nt. I. Giesen (Eternit/Horstink).

van de vordering – aansprakelijkheid van de werkgever of van de producent.[24]

In een advies aan het Instituut asbestslachtoffers heeft de commissie Hijma zich uitgelaten over een mogelijke rangorde van de gezichtspunten met betrekking tot de asbestziekten.[25] De door de commissie aangegeven rangorde kan wellicht enige steun geven bij de beoordeling van de verjaring. Toch blijft in elke zaak een afweging noodzakelijk door de gezichtspuntencatalogus die de Hoge Raad heeft gegeven, en is de uitkomst niet onmiddellijk zeker.[26] Vanwege de onzekere uitkomst zal de discussie over verjaring tussen partijen in kunnen staan, en ligt het bereiken van een snel onderhandelingsresultaat niet voor de hand.[27]

9.3.6 Faillissement en onvindbaarheid van de werkgever

Uit het rapport van De Ruiter is gebleken dat voor ongeveer 10 procent van de vorderingen het faillissement of de onvindbaarheid van de werkgever een probleem vormt voor het succesvol verhaal van de werknemer.[28] Als de werknemer kan achterhalen of en waar de werkgever verzekerd was, kan hij door middel van het instellen van de directe actie van art. 7:954 BW bij de verzekeraar alsnog aan een schadevergoeding komen.[29] De directe actie is ingevoerd op 1 januari 2006 en heeft onmiddellijke werking.[30] Wanneer er sprake is van een faillissement van een rechtspersoon, dan kan de benadeelde rechtstreekse betaling vorderen zonder dat de werkgever een melding van de schade heeft gemaakt.[31]

In veel gevallen betekent het faillissement of de onvindbaarheid dat geen vergoeding mogelijk is langs de weg van het aansprakelijkheidsrecht. Wanneer door het tijdsverloop niet meer kan worden achterhaald bij welke werkgever de werknemer heeft gewerkt en aan asbest is blootgesteld, kan uiteraard ook geen aansprakelijkheidsverzekeraar worden gezocht.

---

24 Zie HR 20 oktober 2000, ECLI:NL:HR:2000:AA7688, *NJ* 2001, 268 (Soolsma/Hertel), HR 26 november 2004, ECLI:NL:HR:2004:AR3138, *NJ* 2006, 228 m.nt. H.J. Snijders (De Jong/Optimodal); HR 25 november 2005, ECLI:NL:HR:2005:AT8782, *NJ* 2009, 103 m.nt. I. Giesen (Eternit/Horstink).

25 Vgl. Hartlief, Hijma & Snijders 2009, p. 10-11.

26 Zo wordt ook benadrukt door Hebly & Lindenbergh 2013.

27 Evenzo Giesen in zijn annotatie onder HR 25 november 2005, ECLI:NL:HR:2005:AT8782, *NJ* 2009, 103 m.nt. I. Giesen (Eternit/Horstink).

28 Vgl. Commissie de Ruiter 1997, p. 22-23.

29 Zie Hendrikse 2008, p. 357.

30 Zie hierover ook De Lang & Van 2008, 2075-p. 88.

31 Vgl. art. 7:954 lid 2 BW.

9.4 Het schadefonds voor asbestslachtoffers

9.4.1 Inleiding

Vanwege de talrijke obstakels in het aansprakelijkheidsrecht en daarbuiten bij het verkrijgen van schadevergoeding, zijn twee schadefondsen opgericht voor het tegemoetkomen van asbestslachtoffers: de Regeling tegemoetkoming asbestslachtoffers en de Regeling niet-loondienstgerelateerde slachtoffers van mesothelioom en asbestose.[32] Ik heb ervoor gekozen om mij te beperken tot de bespreking van de Regeling tegemoetkoming asbestslachtoffers (hierna: het asbestfonds), omdat uit dit fonds de meeste tegemoetkomingen worden gedaan. Het andere fonds kan worden gezien als meer complementair. Bovendien sluiten de eisen die dit fonds stelt aan een aanvraag meer aan bij de werking van het aansprakelijkheidsrecht, aangezien dit fonds ervan uitgaat dat er een dader is. Het andere fonds gaat daarentegen uit van een onverhaalbare vordering in het aansprakelijkheidsrecht. In deze paragraaf zal de inhoud van het asbestfonds aan bod komen en tevens de bij het fonds betrokken uitvoeringsorganisatie kort worden belicht: het Instituut asbestslachtoffers.

9.4.2 Het Instituut asbestslachtoffers

Werkgevers- en werknemersorganisaties, het Comité Asbestslachtoffers, het Verbond van Verzekeraars en de overheid hebben op 23 november 1998 het Convenant instituut Asbestslachtoffers gesloten dat voorziet in de oprichting van het Instituut Asbestslachtoffers.[33] Met ingang van 10 maart 1999 is de oprichting van het instituut gerealiseerd en in 2000 is het asbestfonds voor de slachtoffers met mesothelioom in werking getreden.[34]

Het instituut heeft van de convenantspartijen als opdracht meegekregen onderzoek naar aanleiding van een aanvraag te verrichten, adviezen aan de Sociale Verzekeringsbank uit te brengen (die daarop een aanvraag toekent of afwijst), de bemiddeling tussen slachtoffer en werkgever plaats te laten vinden en protocollen te (blijven) ontwikkelen.

---

32 Vgl. de meest recente versies van de schadefondsen: Regeling tegemoetkoming asbestslachtoffers 2014, *Stcrt.* 2014, nr. 8920 en Regeling niet-loondienstgerelateerde slachtoffers van mesothelioom en asbestose, *Stcrt.* 2014, nr. 7712.

33 Het instituut is geopend op 26 januari 2000. Informatie over het instituut is te raadplegen via: www.asbestslachtoffers.nl. Het Convenant instituut asbestslachtoffers is in te zien op deze website: http://www.asbestslachtoffers.nl/PrimoSite/show.do?ctx=145975,263901. Zie over het Instituut: Van Dijk & van Osch 2008, p. 378-380. Comité asbestslachtoffers 2012.

34 Dat is de Regeling tegemoetkoming asbestslachtoffers, *Stcrt.* 2000, nr. 16, p. 9-14.

9.4.3 Doelstelling

Het doel van het schadefonds is van het begin af aan het bieden van een financiële tegemoetkoming aan de slachtoffers met maligne mesothelioom met een niet-verhaalbare vordering geweest.[35] De tegemoetkoming is te beschouwen als een uiting van maatschappelijke betrokkenheid bij het leed van de asbestslachtoffers, terwijl het slachtoffer die tegemoetkoming bij leven zou moeten kunnen verkrijgen.

Uit een evaluatie van het asbestfonds in 2002 bleek dat 90 tot 95 procent van de slachtoffers niet meer in leven was bij het ontvangen van een tegemoetkoming op grond van de regeling of het ontvangen van een schadevergoeding van de (oude) werkgever.[36] De regeling is toen veranderd van het bieden van een tegemoetkoming naar het bieden van een voorschot of een tegemoetkoming, waarbij de bewijslast verlicht is. Met ingang van 1 januari 2003 kunnen zowel de slachtoffers met een verhaalbare, als de slachtoffers met een niet-verhaalbare vordering een beroep doen op het schadefonds.[37]

Niet lang daarna, vanaf 1 juli 2003, is de kring van gerechtigden uitgebreid met de categorie huisgenoten van werknemers. Onder hen bleken ook gevallen van mesothelioom voor te komen. Vaak is de ziekte bij hen veroorzaakt door contact met de werkkleding van de in het verleden aan asbest blootgestelde werknemer.[38]

In 2014 is het asbestfonds uiteindelijk uitgebreid met de slachtoffers met asbestose die tijdens hun werk blootgesteld zijn aan asbest.[39] Terwijl deze uitbreiding reeds was beoogd bij het sluiten van het Convenant is eerder hierover geen consensus bereikt. De doelstelling van de regeling is thans het geven van een snelle uiting van maatschappelijke betrokkenheid bij het leed van slachtoffers met mesothelioom of asbestose door blootstelling aan asbest. In het navolgende zal ik ingaan op het asbestfonds zelf.

9.4.4 Schadevergoeding

Een slachtoffer met mesothelioom of asbestose heeft aanspraak op een bedrag van 19.417 euro voor de geleden en nog te lijden immateriële schade.[40] Het

35 Zie de toelichting bij de regeling: *Stcrt.* 2000, 16, p. 5 en ook: *Kamerstukken II*, 1996/97, 25000 XV, nr. 58, p. 5 (Kabinetsstandpunt).

36 Dit blijkt uit de Toelichting bij de wijziging: Wijziging regeling tegemoetkoming asbestslachtoffers, *Stcrt.* 2002, 246, p. 28.

37 Dat blijkt uit de Wijziging regeling tegemoetkoming asbestslachtoffers, *Stcrt.* 2002, 246, p. 28.

38 Zie *Stcrt.* 2003, nr. 132.

39 Vgl. de Regeling tegemoetkoming slachtoffers 2014, *Stcrt.* 2014, nr. 8920.

40 In 2000 bedroeg de uitkering €15.882,-. Het asbestfonds kent een jaarlijkse indexering aan de hand van het minimumloon. Vgl. laatstelijk: Bekendmaking van de minister van Sociale

betreft een tegemoetkoming in de schade. De tegemoetkoming is voor sommige slachtoffers een voorschot, omdat zij later van de aansprakelijke werkgever een volledige schadevergoeding kunnen krijgen na een bemiddelingstraject of een civiele procedure. Zij moeten de tegemoetkoming dan terugbetalen. Voor andere slachtoffers, met een niet-verhaalbare vordering, geldt dat zij de tegemoetkoming mogen houden. Zij krijgen immers geen extra vergoedingen.

9.4.5 Voorwaarden

Om recht te hebben op een tegemoetkoming, zal het slachtoffer aan een aantal voorwaarden dienen te voldoen.[41] Ik begin met de slachtoffers met mesothelioom, daarna volgen de slachtoffers met asbestose.

Allereerst moet de ziekte mesothelioom zijn vastgesteld met toepassing van het protocol maligne mesothelioom.[42] De inhoud van dit protocol zal ik in de volgende paragraaf beschrijven. Op de tweede plaats moet het slachtoffer aannemelijk maken dat de mesothelioom is veroorzaakt tijdens het verrichten van arbeid als werknemer. Ten derde mag hij geen betaling of een bedrag lager dan het uitkeringsbedrag van 19.417 euro hebben ontvangen van de werkgever.[43] Verder neemt de werknemer een aantal verplichtingen op zich voor het geval de werkgever met succes aansprakelijk kan worden gesteld. De voorwaarden werk ik hieronder uit.

Dat een slachtoffer maligne mesothelioom heeft, moet middels een vast protocol worden vastgesteld. De diagnose moet zijn gesteld door de behandelend arts, en bevestigd door het Nederlands Mesotheliomenpanel of door een expertgroep van de Nederlandse Vereniging van Artsen voor Longziekten en Tuberculose.[44] Voor het aannemelijk maken volstaat de eigen verklaring van de werknemer. Uit die verklaring moet blijken dat hij bij ten minste één werkgever in Nederland werkzaamheden heeft verricht waarbij hij ten minste zes maanden aan asbest heeft blootgestaan.[45] De werkzaamheden moeten in de primaire of secundaire asbestindustrie hebben plaatsgevonden of hebben

---

Zaken en Werkgelegenheid van 3 december 2014, 2014-0000172382, houdende wijziging vaststelling bedragen Regeling tegemoetkoming asbestslachtoffers per 1 januari 2015, *Stcrt.* 2014, nr. 35576.

41 Vgl. art. 3 van het asbestfonds en de toelichting op dat artikel, de Regeling tegemoetkoming asbestslachtoffers 2014, *Stcrt.* 2014, nr. 8920, p. 19-21.

42 Zie het Protocol diagnostiek maligne mesothelioom, zoals in de bijlage bij het asbestfonds gepubliceerd, *Stb.* 2000, 16.

43 Of een bedrag dat lager is dan 19.417 euro ongeacht de aard en de kosten waarin de betaling voorziet.

44 Zie het Protocol diagnostiek maligne mesothelioom, zoals in de bijlage bij het asbestfonds gepubliceerd, *Stb.* 2000, 16.

45 Vgl. het Protocol voorschotverlening, onderdeel van Protocollen behorende bij de overeenkomst tussen de SVB en het IAS betreffende de uitvoering TAS- en TNS-regeling. En de toelichting op art. 3 van het asbestfonds.

bestaan uit een functie of beroep van de zogenaamde beroepenlijst.[46] Daarbij is van belang op welke wijze de werknemer tijdens het werk met asbest in contact kon komen. Inmiddels heeft het Instituut asbestslachtoffers met zijn onderzoek naar het gebruik van asbest tijdens het werk van elk mesothelioomslachtoffer een groot deel van het gebruik van de asbestindustrie in kaart gebracht.

Alleen als de werknemer geen betaling heeft ontvangen van de werkgever, heeft hij recht op de tegemoetkoming van 19.417 euro. In het geval de werkgever een bedrag lager dan 19.417 euro heeft uitgekeerd, heeft de werknemer recht op het verschil tussen beide bedragen.

Het voorschotkarakter van de regeling komt tot uitdrukking in enkele verplichtingen die de werknemer op zich moet nemen. Zo verplicht de werknemer zich onder meer tot medewerking aan bemiddeling tussen hem en zijn werkgever. Hij verleent onherroepelijke volmachten aan de Sociale verzekeringsbank om de schadevergoeding langs gerechtelijke weg te verhalen en te innen bij de werkgever. Ook verklaart hij zich bereid het voorschot terug te betalen na ontvangst van de schadevergoeding van de werkgever als de Sociale verzekeringsbank geen gebruik heeft gemaakt van de volmachten. Van die ontvangst heeft hij een mededelingsplicht.

Voor de werknemer met asbestose gelden exact dezelfde voorwaarden, behalve dat de werknemer niet gediagnosticeerd moet zijn met mesothelioom, maar met de ziekte asbestose.[47] De werknemer moet een longfunctiebeperking hebben zoals bedoeld in klasse 2, 3 en 4 van het protocol diagnostiek asbestose. Afhankelijk van het percentage longfunctiebeperking van een werknemer wordt een indeling gemaakt van klasse 0 tot en met klasse 4 volgens de maatstaven van de American Medical Association (AMA).

Voor het ontstaan van asbestose is langdurige en intensieve blootstelling aan asbest nodig. Een matrix bepaalt hoeveel jaar bepaalde werkzaamheden moeten zijn verricht of hoeveel jaar in een bepaald beroep moet zijn gewerkt om de blootstellingsdrempel voor asbestose te overschrijden.[48]

Als de werknemer met mesothelioom of asbestose overlijdt voordat de tegemoetkoming is uitgekeerd, kunnen nabestaanden op grond van het asbestfonds de tegemoetkoming krijgen.[49] Op grond van art. 4 en art. 11 van het asbestfonds hebben de nabestaanden dit recht op een uitkering indien de werknemer een aanvraag heeft ingediend bij leven, en voordat er een beslissing

46 Het gaat om de Beroepenlijst die deel uitmaakt van het advies van de Gezondheidsraad aan de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 15 april 1998.

47 Vgl. art. 10 van het asbestfonds.

48 Zie het Protocol diagnostiek asbestose, dat is opgenomen als bijlage 1 bij het asbestfonds, *Stcrt.* 2014, nr. 8920.

49 Er is bij de inwerkingtreding een overgangsregeling opgenomen: nabestaanden kunnen ook een tegemoetkoming aanvragen voor de mesothelioomslachtoffers die overleden zijn in de periode van 1 juni 1997 tot 31 juli 2000. Vgl. ook voor een voorschot: art. 4 en art. 10 van het asbestfonds.

op de aanvraag is gevolgd.[50] Ook hebben nabestaanden recht op een uitkering als de werknemer slechts een verzoek tot bemiddeling heeft ingediend, en hij recht zou hebben gehad op de eenmalige uitkering.

Onder nabestaanden vallen de langstlevende van de echtgenoten, en als deze ontbreekt, de minderjarige kinderen tot wie de overledene in familierechtelijke betrekking stond en ten slotte, als ook die ontbreken, degenen met wie hij in gezinsverband leefde.[51]

Nadat is gebleken dat mesothelioom ook de huisgenoten van werknemers kon treffen, bijvoorbeeld door het dagelijks uitkloppen van de werkkleding met asbeststofdeeltjes, zijn sinds 1 juli 2013 huisgenoten toegevoegd aan de kring van gerechtigden.[52] De voorwaarden voor vergoeding van het bedrag zijn dat de huisgenoot aan maligne mesothelioom lijdt, een duurzaam hoofdverblijf in dezelfde woning als de werknemer geniet en de werknemer aan asbest is blootgesteld tijdens het verrichten van arbeid als werknemer.

Van duurzaam hoofdverblijf is in elk geval sprake als de huisgenoot ten tijde van de blootstelling aan asbest met de werknemer gehuwd was of een minderjarig kind was. Dit hoofdverblijf moet ten minste zes maanden hebben voortgeduurd om te voldoen aan de eis van duurzaamheid, tenzij, zo vult de Sociale verzekeringsbank dit criterium nader in, de blootstelling en de periode van gezamenlijk verblijf elkaar geheel overlappen.[53] Dan voldoet ook een kortere periode dat werknemer en huisgenoot het hoofdverblijf deelden.[54] Wat betreft de overige voorwaarden wordt aangeknoopt bij de eerdere genoemde voorwaarden voor toekenning van een voorschot voor de werknemer.[55]

Aangezien het een mass exposure accident betreft, is niet op voorhand een afgebakende groep slachtoffers aan te wijzen die mogelijk aan de voorwaarden voldoet. Uiteindelijk zijn, door de jarenlange ervaring van het schadefonds, wel de mogelijke werkgevers en beroepen nauwkeurig in kaart gebracht.

9.4.6 Protocollen

Het Instituut asbestslachtoffers maakt gebruik van verschillende protocollen om te bepalen of aan de voorwaarden voor een tegemoetkoming is voldaan.

---

50 Dat hieraan strikt de hand wordt gehouden, bevestigt het oordeel van de CRvB 9 april 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BI2705.

51 Vgl. art. 1 aanhef en onder f van het asbestfonds. In sommige gevallen heeft een slachtoffer zo een kort ziekbed, dat de diagnose mesothelioom postuum wordt gesteld; in dat geval wordt de aanvraag niet in behandeling genomen, vgl. ook CRvB 9 april 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BI2705.

52 Art. 8 van het asbestfonds.

53 Zo blijkt uit de toelichting op de Wijziging Regeling tegemoetkoming asbestslachtoffers, *Stcrt.* 2002, 246.

54 Vgl. de beleidsregel over huisgenoten, Huisgenoten (SB1064), te raadplegen via: www.svb.nl (laatst geraadpleegd 21 april 2015).

55 Zie ook art. 8 van het asbestfonds.

De protocollen maken onderdeel uit van de interne procedure van het asbestfonds, dat deel van de procedure dat alleen het Instituut asbestslachtoffers en niet het slachtoffer zelf aangaat. Ik bespreek hier de belangrijkste.

Voor de beoordeling of een slachtoffer de ziekte mesothelioom heeft, bestaat het protocol diagnostiek maligne mesothelioom. Dat schrijft voor dat de diagnose moet worden gesteld door het Nederlands Mesotheliomenpanel, wat hun procedure van onderzoek voor het stellen van een diagnose is en wat de procedure is in het geval de diagnose niet onmiddellijk kan worden gesteld.[56] Wanneer diagnose niet mogelijk is – bijvoorbeeld vanwege het ontbreken van materiaal –, heeft het Nederlands Mesotheliomenpanel een soort beroepsmogelijkheid, en kan het een forum van deskundigen van de Nederlandse Vereniging van Artsen voor Longziekten en Tuberculose raadplegen (NVALT).[57] In het protocol zijn categorieën van oordelen te vinden (variërend van 'geen twijfel over de diagnose' tot 'er is onvoldoende materiaal voor diagnostiek') en is beschreven tot welke conclusie deze oordelen moeten leiden. Bovendien geeft het protocol nauwkeurig aan binnen hoeveel tijd elke stap in de procedure moet worden afgerond.

Uit het protocol diagnostiek asbestose blijkt de precieze werkwijze van de artsen die de diagnose moeten bevestigen en de ernst van de ziekte moeten bepalen.[58] In het Nederlands Asbestose Panel zitten telkens drie artsen, die worden gerekruteerd uit de werkgroepen mesotheliomen en interstitiële longziekten van de longartsenvereniging NVALT. Er is volgens het protocol een meerderheid nodig voor het stellen van de diagnose asbestose, met bijbehorende AMA-klasse longfunctieverlies. De panelleden oordelen in beginsel onafhankelijk van elkaar. Wanneer de diagnostiek complex is, kan het panel een plenaire vergadering beleggen om een conclusie te vormen. Ook in dit protocol is nauwkeurig bepaald hoeveel tijd elke procedurele stap mag duren.

9.4.7 Procedure

Als een (potentieel) slachtoffer zich aanmeldt bij het Instituut asbestslachtoffers, wordt gezamenlijk een aanvraagformulier voor een voorschot ingevuld.[59] Als de werkgever van het slachtoffer traceerbaar is, wordt ook het bemiddelingstraject opgestart. Vervolgens verzamelt het Instituut de medische gegevens voor het Nederlands Mesotheliomen Panel (NMP) of het Nederlands Asbestose

56 Zie bijlage 2 Protocol diagnostiek maligne mesothelioom bij het asbestfonds, *Stcrt.* 2014, nr. 8920.

57 Ibid.

58 Bijlage 1, behorende bij artikel 1, eerste lid, van de Regeling tegemoetkoming asbestslachtoffers 2014, *Stcrt.* 2014, nr. 8920.

59 Meer informatie wordt verzameld na een uitgebreide telefonische afspraak of een huisbezoek. Informatie over de procedure is verkregen door een interview met Menno Kuiper, werkzaam voor het instituut, d.d. 8 maart 2013.

Panel (NAP). Het NMP of het NAP trekken op basis van die gegevens een conclusie in hun rapport: wel of geen ziekte aanwezig. Het instituut maakt een uitgebreide rapportage over het arbeidsverleden van het slachtoffer. Zo zoekt het instituut naar de werkgever in de gegevens van de Kamer van Koophandel en het Rijksarchief, om te zien of deze nog bestaat. Als de werkgever te vinden is, worden vragen gesteld over het gebruik van asbest in het bedrijf, de getroffen voorzorgsmaatregelen en de werkzaamheden van de werknemer. Voorts zullen getuigen kunnen worden aangeschreven en wordt onderzocht of er eerdere gevallen van mesothelioom bij dezelfde werkgever in dezelfde periode zijn voorgekomen. Ook raadpleegt het instituut de asbestkaart met informatie over de bedrijven in Nederland waar met asbest is gewerkt. Verder kan het instituut een arbeidshygiënist inschakelen en reeds bestaande asbestrapportages gebruiken.

Ook zal aan de werkgever worden gevraagd of hij een verzekering had die de schade dekt. Onderling hebben verzekeraars afgesproken onderzoek te doen naar hun polissen en de dekking op die polissen.[60]

Dan volgt een positief of negatief advies met betrekking tot toekenning van een tegemoetkoming aan de Sociale verzekeringsbank (SVB). Aan het slachtoffer wordt gevraagd een brief te schrijven aan de (voormalige) werkgever om zijn rechten op grond van art. 6:106 BW veilig te stellen, voordat hij komt te overlijden.[61]

Dan is de SVB aan zet; deze heeft met de medische rapportage en de rapportage over het arbeidsverleden een advies gekregen en beslist op basis daarvan over toekenning van de aanvraag. De SVB volgt over het algemeen het advies, maar zal de gegevens in de rapportages controleren. Dat kan gaan over de vraag of iemand wel een nabestaande is in de zin van de regeling, of in een bepaalde woonplaats woonachtig is geweest (in Nederland of niet).

Na de toekenning zal een voorschot worden uitgekeerd. De procedure vanaf de melding bij het Instituut tot de toekenning kost twee maanden.

9.4.8 Bemiddeling

Naast zijn rol bij het verstrekken van de voorschotten aan de slachtoffers heeft het Instituut asbestslachtoffers een rol als bemiddelaar. Het bemiddelt op vrijwillige basis tussen werknemers en (voormalig) werkgevers. Het instituut neemt een onafhankelijke positie in tussen partijen en geeft een oordeel op

60 Dit hebben de verzekeraars onderling afgesproken en vastgelegd in een circulaire. Zie http://cvisser.info/informatie/aansprakelijkheid/aaaoverig/overeenkomsten/asbest/1999-06-22%20circulaire%20aaa%2099_04%20regeling%20asbestschaden.pdf (laatst geraadpleegd 15 april 2015).

61 Het instituut kan dat niet voor het slachtoffer doen, omdat het niet optreedt als belangenbehartiger.

basis van de uitgewisselde argumenten. Met het bemiddelingstraject is een tijdsduur van zes maanden gemoeid. De kosten van de bemiddeling komen voor rekening van de werkgever, als de schikking slaagt.[62] Als de werkgever zijn aansprakelijkheid na de bemiddeling erkent, krijgt het slachtoffer een genormeerde volledige schadevergoeding.

De standaardschadevergoeding die wordt uitbetaald aan een mesothelioomslachtoffer bedraagt anno 2015 62.748 euro.[63] Die vergoeding bestaat uit drie componenten: een standaardbedrag van 56.464 euro voor immateriële schade, een vergoeding van 3.142 euro voor materiële schade en 3.142 euro voor overlijdensschade. Als de werknemer kan aantonen dat de materiële schadeposten hoger zijn, kan de vergoeding hoger uitvallen.

Aan een asbestoseslachtoffer betaalt de werkgever een standaardbedrag dat afhankelijk is van de ernst van het longfunctieverlies, gebaseerd op classificatie van de American Medical Association (AMA).[64] Dat bedrag varieert tussen 19.417 (hetzelfde als de tegemoetkoming uit het asbestfonds) en 56.464 euro. Daarbij krijgt het slachtoffer een materiële schadevergoeding van 3.142 euro.

In 59 procent van de gevallen legt de werkgever zich neer bij het oordeel van het instituut. De overige 41 procent slachtoffers, of hun nabestaanden, zal een civiele procedure moeten aanspannen om de aansprakelijkheid van de werkgever vast te stellen.

9.5 Beoordeling van het schadefonds

Nu volgt de beoordeling van het fonds voor werknemers met mesothelioom en asbestose vanuit vier gezichtspunten: worden de problemen van het aansprakelijkheidsrecht opgelost, is aan de doelstelling van de regeling voldaan, worden de functies van het aansprakelijkheidsrecht vervuld en voldoet de overheid met de oprichting aan een mogelijke plicht?

9.5.1 Problemen

Het asbestfonds lost de problemen van het aansprakelijkheidsrecht op, als het gaat om de toekenning van het voorschot. De lange duur van de procedure is bekort tot twee maanden, zodat het merendeel van de slachtoffers bij leven

62 Zie art. II.6 van het Convenant instituut asbestslachtoffers. De kosten bedragen €4.069,- exclusief btw in 2015, zo blijkt uit: http://www.asbestslachtoffers.nl/CMS/show.do?ctx=637278,263656 (laatst geraadpleegd 22 april 2015).

63 Vgl. http://www.asbestslachtoffers.nl/CMS/show.do?ctx=637278,263656 (laatst geraadpleegd 22 april 2015).

64 Ibid.

een uitkering krijgt. De bewijsproblemen door het lange tijdsverloop zijn daarmee verdwenen. Dit komt enerzijds omdat het bewijs van de blootstelling aan asbest is verlicht, anderzijds heeft het Instituut asbestslachtoffers de expertise in huis, door eerdere gevallen, om te beoordelen of het aannemelijk is dat het slachtoffer in een bepaalde periode bij een bepaalde werkgever in een bepaalde functie met asbest heeft gewerkt.

Voor het verkrijgen van een voorschot is blootstelling aan asbest bij één werkgever voldoende, dus het causaliteitsprobleem van meerdere werkgevers doet zich niet voor.

Aangezien de regeling juist bedoeld is om de werknemer met een onverhaalbare vordering tegemoet te komen, door faillissement of onvindbaarheid van de werkgever of door verjaring van de vordering, worden ook de problemen van de onverhaalbare vordering en verjaring opgelost. In die gevallen krijgt de werknemer immers een uitkering. Voor de verjaring geldt dat het probleem wordt opgelost, omdat het fonds voor zowel de verhaalbare als de niet-verhaalbare vordering een tegemoetkoming verstrekt. Een beoordeling of de vordering verjaard is, hoeft dan niet plaats te vinden.

Als de werknemer een verhaalbare vordering heeft, zal hij via bemiddeling door het Instituut asbestslachtoffers binnen zes maanden tot een uitkomst kunnen komen. De lange duur wordt ook dan bekort. In die bemiddelingsprocedure gelden de regels van het aansprakelijkheidsrecht. De kwesties van bewijs voor de werknemer, de lange duur, de causaliteit en de verjaring komen dan weer om de hoek kijken. Van de werkgevers legt 41 procent zich niet bij de uitkomst van de bemiddeling neer. De SVB verhaalt dan in de meest kansrijke zaken op de werkgever. Gaat het om een zaak die minder kansrijk is, dan zal de werknemer zelf een civiele procedure aan moeten spannen. De werknemer met mesothelioom zal de uitkomst van die procedure waarschijnlijk niet meer meemaken. Het fonds kan dus wel de problemen van het aansprakelijkheidsrecht voor het slachtoffer op korte termijn oplossen met een voorschot, maar niet als het gaat om de rest van zijn schadevergoeding.

9.5.2 Doelstelling

Voor de beoordeling van het asbestfonds maak ik een onderscheid in de tijd. Aanvankelijk voldeed het asbestfonds in het geheel niet aan de doelstelling, het geven van uiting van maatschappelijke betrokkenheid aan asbestslachtoffers, omdat de verstrekte tegemoetkomingen in bijna alle gevallen (90 tot 95 procent) pas na zijn dood bij het slachtoffer terechtkwamen. De reden daarvoor was dat het veel tijd kostte om tot de conclusie te komen dat het ging om een niet-verhaalbare vordering (eerst werd het bemiddelingstraject doorlopen).

Nadat de regeling in 2003 is uitgebreid met een voorschotconstructie, is hierin verbetering gekomen en is het aantal slachtoffers dat niet bij leven een

uitkering krijgt gereduceerd tot 13 procent.[65] De doelstelling, een snelle uiting van maatschappelijke betrokkenheid geven, wordt daarmee grotendeels gehaald als het gaat om de mesothelioomslachtoffers. In 2007 volgt bovendien een uitbreiding van de kring van gerechtigden met de huisgenoten van werknemers. Ook die uitbreiding draagt bij aan het welslagen van de doelstelling. Het grote voordeel van een structureel fonds is, zo blijkt, dat eventuele omissies of verkeerde procedures in de loop der tijd kunnen worden aangevuld of verbeterd. Op die wijze kan het fonds alsnog aan de doelstelling voldoen.

Ook de slachtoffers van asbestose krijgen sinds 2014 een tegemoetkoming uit het asbestfonds. Voor die tijd is er dus geen uiting van maatschappelijke betrokkenheid voor deze slachtoffers, terwijl ook zij ziek zijn geworden door het werken met asbest en zij met dezelfde problemen kampen als de mesothelioomslachtoffers (faillissement en onvindbaarheid werkgever, bewijsproblemen door verstrijken tijd, causaliteit). Deze uitbreiding zorgt ervoor dat de regeling beter aan de doelstelling voldoet dan voorheen.

Bij de oprichting van het Instituut asbestslachtoffers is bepaald dat gestreefd zou worden naar uitbreiding van de regeling, niet alleen met de ziekte asbestose, maar ook met longkanker. Voor werknemers met longkanker is tot op heden echter geen tegemoetkoming beschikbaar. Zij hebben evenals de mesothelioomslachtoffers een hele korte levensverwachting. Voor het vervullen van de doelstelling is dus nog een uitbreiding nodig.

9.5.3 Functies

Het asbestfonds geeft een tegemoetkoming aan slachtoffers. Het is de bedoeling dat de werknemer, zo mogelijk, volledig verhaal neemt op de werkgever. Ik behandel in deze paragraaf daarom zowel de vervulling van de functies indien slechts een tegemoetkoming wordt verkregen, als de vervulling van de functies wanneer ook een schadevergoeding na bemiddeling of een civiele procedure volgt.[66]

Ik begin met de tegemoetkoming. Slachtoffers met een vordering die niet meer verhaalbaar is op de werkgever, vanwege verjaring, faillissement of onvindbaarheid van de werkgever, krijgen uitsluitend een tegemoetkoming. Zij krijgen een gedeelte van hun schade vergoed. Aan de compensatiefunctie wordt dus gedeeltelijk voldaan. Met de uitkering krijgt het slachtoffer ook gedeeltelijke erkenning van zijn slachtofferschap.

Als er geen verhaal mogelijk is, krijgt het slachtoffer geen genoegdoening zoals in het aansprakelijkheidsrecht gegeven wordt. De preventieve werking die uitgaat van het verhaal op de dader ontbreekt daarmee eveneens.

---

65 Dit cijfer is ontleend aan Sociale Verzekeringsbank 2012, p. 29.

66 Bij de beoordeling van de functies worden de vragen van hoofdstuk 4 gebruikt. Daarnaast worden, indien aanwezig, ook evaluaties, rapporten of krantenberichten betrokken.

Het schadefonds kan de functie procedurele rechtvaardigheid grotendeels vervullen. Het slachtoffer kan in enige mate participeren en inspraak hebben bij de aanvraag voor een tegemoetkoming en bij de eventueel daarop volgende bezwaar- en beroepsprocedures. Hij kan dan tevens gehoord worden. Bij de aanvraag wordt hij zo nodig geholpen door een medewerker die op huisbezoek komt. Slachtoffers zijn tevreden over die mogelijkheid en geven het huisbezoek het cijfer 8,5 op een schaal van 1 tot 10.[67] Het enige punt dat ontbreekt, is dat het slachtoffer niet meer zijn verhaal kan doen ten overstaan van de dader, zoals dat in een civiele procedure kan. Wel wordt het slachtoffer waardig en respectvol bejegend door het Instituut asbestslachtoffers en tijdens de eventuele bezwaar- en beroepsprocedures. De medewerker die het slachtoffer begeleidt bij de aanvraag zal ook alle benodigde informatie over de procedure verschaffen. Ten slotte kan de procedure van twee maanden als snel worden beoordeeld.

Als het gaat om de tegemoetkoming, geeft het asbestfonds door de slechte scores op de functies genoegdoening en preventie, slechts in beperkte mate plaats voor de overkoepelende functie rechtshandhaving.

Als de tegemoetkoming uit het fonds, nu een voorschot, en de schadevergoeding tezamen worden genomen, ontstaat na bemiddeling en na een civiele procedure merendeels hetzelfde beeld. De compensatiefunctie wordt volledig vervuld, want alle schade wordt vergoed. Ook de functie erkenning komt volledig tot haar recht.

Omdat de regeling voorziet in volledig verhaal op de dader via bemiddeling of een civiele procedure, zal het slachtoffer genoegdoening kunnen krijgen van de schadevergoeding. Tevens zal van de regeling in combinatie met het aansprakelijkheidsrecht preventieve werking uitgaan. Dat is dan preventieve werking ten opzichte van toekomstige mogelijke daders, bijvoorbeeld werkgevers. Omdat de werkgever schadevergoeding moet betalen, krijgt toekomstige mogelijke dader immers een prikkel om voldoende zorg te betrachten.

De verschillende elementen van procedurele rechtvaardigheid worden alle gediend bij de bemiddeling. Bij de civiele procedure geldt dat voor de eerste drie elementen. Ten eerste is er volledige ruimte voor participatie en inspraak tijdens de bemiddeling of de civiele procedure. Ten tweede zal het slachtoffer bij zowel de aanvraag als tijdens de bemiddeling of civiele procedure waardig en respectvol behandeld worden. Over de verschillende procedures zal het slachtoffer geïnformeerd worden door de medewerker van het Instituut asbestslachtoffers die hem begeleidt bij het invullen, of door zijn advocaat, het derde element. Ten slotte is de lengte van de procedure bij bemiddeling vlot genoeg, zes maanden. Maar bij de civiele procedure is de procedure langer, terwijl het slachtoffer geen tijd te verliezen heeft gezien de korte levensverwachting

67 Zie Instituut asbestslachtoffers 2013, p. 13. 80% van de aanvragers maakt gebruik van de mogelijkheid de formulieren thuis met een medewerker in te vullen. Zie www.asbestslachtoffers.nl (laatst geraadpleegd 16 april 2015).

die hem rest. Daarom scoort procedurele rechtvaardigheid zeer goed bij de bemiddeling en goed bij de civiele procedure.

Omdat het voorschot uit het asbestfonds in combinatie met de schadevergoeding na bemiddeling of uit het aansprakelijkheidsrecht heel goed scoort op alle functies, heeft de overkoepelende functie rechtshandhaving ruim baan.

Score functies (op een schaal van -- tot ++)[68]	*fonds*	*fonds + bemiddeling*	*fonds + aansprakelijkheid*
Compensatie	+	++	++
Erkenning	+	++	++
Genoegdoening	--	++	++
Preventie	--	++	++
Proc. rechtv.	+	++	+
Totaal rechtshandhaving	0	++	++

9.5.4 Mogelijke plicht

De vraag was of de overheid tegemoetkomt aan een plicht met de oprichting van dit schadefonds. Het antwoord luidt negatief. Met de oprichting van het schadefonds voor mesothelioom- en asbestoseslachtoffers voldoet de overheid niet aan een plicht die voortvloeit uit het EVRM.[69] Het betreft hier namelijk geen rampschade waarbij een kleine dader aan heel veel slachtoffers ernstige personen- of zaakschade veroorzaakt, terwijl hij niet over voldoende eigen middelen beschikt en evenmin voldoende verzekerd is om iedereen te voldoen. In die gevallen zagen we dat de structurele insolventie van de kleine dader mogelijk tot aansprakelijkheid van de staat leidt, omdat hij niet voldoet aan zijn positieve procedurele verplichting uit art. 2 EVRM een effectief juridisch systeem te handhaven.[70]

In het geval van aansprakelijkheid voor asbest van de werkgever is de dader veelal insolvent geraakt door faillissement of onvindbaar door overgang van onderneming. Het kan ook zijn dat er onvoldoende dekking in de tijd is, waardoor een verzekeringspolis niet uitkeert en een werkgever onvoldoende draagkrachtig is. Die problemen zijn vooral ontstaan door het lange tijdsverloop tussen de onrechtmatige daad en de openbaring van de schade. Het gaat bovendien om gevallen van incidentele insolventie. In zulke gevallen, betoogde ik eerder, hoeft de staat niet garant te staan voor de insolventie van de da-

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

69 Vgl. vuistregel 1 van hoofdstuk 5.

70 Vgl. § 5.2.1.

der.[71] Een enkel geval haalt het systeem van effectieve juridische bescherming niet onderuit. Het gaat om een mass exposure accident.

Als een alternatief voor de civiele procedure kan het fonds wel beoordeeld worden op zijn prestaties met betrekking tot de eisen die voortvloeien uit art. 6 EVRM in relatie tot de redelijke termijn.[72] De procedure van het asbestfonds zal met een duur van twee maanden binnen de redelijke termijn vallen. Ook de bemiddeling van zes maanden zal net binnen de redelijke termijn vallen. Met het oog op de aard van de zaak (een werkgeversaansprakelijkheid) en het belang van de zaak (ernstige personenschade waarbij het slachtoffer een korte levensverwachting heeft) zal de zaak heel voortvarend ter hand moeten worden genomen.

Met de uitkering uit het schadefonds wordt het belang van het slachtoffer minder groot, zodat de redelijke termijn voor de civiele procedure enigszins wordt verlengd. Deze procedure zal echter nog steeds met grote spoed moeten worden uitgevoerd. Voorts kan worden opgemerkt dat bij dit type mass exposure accident minder snel tot lange procedures aanleiding zal geven, omdat niet verschillende slachtoffers verschillende procedures en kortgedingen beginnen. Er is telkens maar sprake van een procedure met een eiser.

9.6 AFSLUITING

In dit hoofdstuk is het asbestfonds voor slachtoffers van mesothelioom en asbestose beschreven en op een aantal hoofdpunten beoordeeld. Dit hoofdstuk vormt het sluitstuk van de vier hoofdstukken over schadefondsen. Van de bevindingen met betrekking tot de asbestfondsen 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 rampenfonds (hoofdstuk 11).

71 Ibid.
72 Vgl. vuistregel 4 van hoofdstuk 5.

DEEL IV

Beoordeling

10 Analyse fondsen

10.1 INLEIDING

Uit de fondsen die in het verleden voor rampen zijn opgericht kunnen lessen worden getrokken voor fondsen die in de toekomst worden opgericht. Nadat in de vorige vier hoofdstukken een schets is gegeven van verschillende fondscasus en deze zijn onderzocht, volgt nu een analyse. De analyse betreft vier onderwerpen: de inrichting van fondsen in relatie tot het aansprakelijkheidsrecht, de oplossing van problemen uit het aansprakelijkheidsrecht, de vervulling van functies van het aansprakelijkheidsrecht en het tegemoetkomen aan een mogelijke plicht tot oprichting van fondsen. Uit die analyse volgen lessen die relevant zijn voor rampenfondsen die geheel of gedeeltelijk door de overheid worden gefinancierd, maar deze lessen kunnen door hun algemene karakter eveneens worden betrokken op fondsen die niet door de overheid zijn gefinancierd of andere vormen van collectieve afwikkeling van massaschade.[1] Ik denk ook aan fondsen die een vergoeding bieden vor klimaatverandering.[2]

De analyse volgt de vraagpunten van het in hoofdstukken 2, 3, 4 en 5 beschreven toetsingskader. In dit hoofdstuk zullen de antwoorden op de vragen uit het toetsingskader voor de verschillende fondsen met elkaar worden gecombineerd en vervolgens geanalyseerd.[3] Deze analyse brengt zowel theoretische als meer praktische reflecties in de vorm van beleidsaanbevelingen met zich mee.

Ik zal aanvangen met de doelstelling van een fonds (§ 10.2). Dan volgt de inrichting van een fonds (§ 10.3). Vervolgens wordt het oplossen van de problemen van het aansprakelijkheidsrecht door fondsen besproken (§ 10.4). Ook zal het vervullen van de functies van het aansprakelijkheidsrecht door fondsen worden behandeld (§ 10.5). Daarna komt het tegemoetkomen aan een mogelijke plicht van de overheid aan bod (§ 10.6).

---

1 Behalve als het gaat om het oplossen van problemen van insolventie.

2 Hoewel deze schade strikt genomen buiten mijn onderzoek valt, zie de afbakening in § 1.5, kan bij natuurrampen ook sprake zijn van een aansprakelijke partij, vgl. § 1.1, of de overheid beslissen een vergoeding te bieden zonder directe aansprakelijkheid.

3 Wanneer duidelijk is dat de antwoorden uit de onderzochte fondsen niet alle mogelijke resultaten in zich herbergen, zal de analyse worden aangevuld met andere denkbare situaties. Wanneer daarvan sprake is, zal dat uitdrukkelijk worden vermeld.

10.2 Doelstelling van een fonds

De doelstelling van een fonds zou mijns inziens bepalend moeten zijn voor de inrichting ervan. De onderzochte fondsen hebben uiteenlopende doelstellingen. Het legionellafonds beoogt een gebaar te maken naar de slachtoffers en hun nabestaanden. De Financiële regeling I heeft als doel een passende en toereikende voorziening te treffen voor degenen die in een acute noodsituatie verkeren door de vuurwerkramp. De Cascoregeling wil ervoor zorgen dat particulieren de schade aan hun vernielde motorrijtuig door de vuurwerkramp niet zelf dragen. De Regeling functionele invaliditeit tracht vanuit een oogpunt van maatschappelijke solidariteit de slachtoffers van de vuurwerkramp tegemoet te komen voor blijvend lichamelijk of psychisch letsel. Het Wilnisfonds heeft als doelstelling een tegemoetkoming te bieden aan gedupeerden voor onvergoede, onverzekerbare schade en kosten door de dijkdoorbraak vanwege de zorgplicht voor de bewoonbaarheid, nationale belangen en solidariteit. Het asbestfonds ten slotte beoogt een snelle tegemoetkoming te bieden aan asbestslachtoffers met een niet-verhaalbare vordering als uiting van maatschappelijke betrokkenheid. De fondsen vertalen de doelstelling naar een bepaalde inrichting, bijvoorbeeld wat betreft de kring van gerechtigden, het soort schade of de procedure.

De doelstellingen van de bestudeerde fondsen zijn allemaal verbonden met de functie 'compensatie': zij beogen in meer of mindere mate compensatie voor een ramp te bieden. Het asbestfonds richt zich daarnaast op het oplossen van de problemen van de niet-verhaalbare vordering in het aansprakelijkheidsrecht. Dit fonds probeert bovendien de procedure zo in te richten dat het slachtoffer zo snel mogelijk een tegemoetkoming krijgt. De Cascoregeling beoogt bovendien een goede wisselwerking met andere vergoedingen, zo blijkt uit de voorwaarden.

Er valt onderscheid te maken tussen de doelstellingen van structurele en de doelstellingen van incidentele fondsen. Aan de doelstelling van de incidentele fondsen is bij de oprichting niet veel aandacht besteed – althans, daar is niet of nauwelijks iets over terug te vinden in de schriftelijke stukken.[4] De doelstelling moet worden opgemaakt uit de considerans van de regeling, uit de tekst van een fondsregeling zelf of uit de zeer korte toelichting bij een fonds. Dat er bij de incidentele fondsen weinig woorden aan de doelstelling zijn gewijd is te verklaren: een fonds is in korte tijd opgericht, waardoor er geen toelichting op de regeling is geschreven of een toelichting niet openbaar is gemaakt.

De doelstelling van de structurele fondsen komt doorgaans beter uit de verf. Aan de oprichting van deze fondsen ging immers een grondiger procedure vooraf. Zoals in het wetgevingsproces gebruikelijk is bij de wet waar

4 De incidentele fondsen zijn het legionellafonds, de Cascoregeling en de Regeling functionele invaliditeit.

bijvoorbeeld het Wilnisfonds op gebaseerd is, is een toelichting opgesteld met een omschrijving van de doelstelling. Ook in opvolgende parlementaire stukken zijn aanwijzingen te vinden voor de doelstelling. Het asbestfonds is niet bij formele wet opgericht. Alvorens het asbestfonds ingesteld werd, verscheen echter een rapport waarin de problemen in het aansprakelijkheidsrecht van het asbestslachtoffer in kaart werden gebracht. De doelstelling is ook in de toelichting op een fonds terug te vinden.

Dit hoofdstuk biedt handvaten voor het nadenken over de doelstelling en het inrichten van een fonds. Bij de inrichting van een fonds kan het vermijden van de problemen van het aansprakelijkheidsrecht mee worden genomen als doelstelling bij de vormgeving. Mogelijk is dat één of meer van de functies van het aansprakelijkheidsrecht uitdrukkelijk als doel worden genomen: het bieden van compensatie, erkenning, genoegdoening, preventie of procedurele rechtvaardigheid. Ook kan een (neven)doelstelling zijn het tegemoetkomen aan de eisen die het EVRM stelt. Voor die laatste doelstelling geldt dat die niet vrijblijvend is: uit het EVRM volgen nadere eisen voor de inrichting van een fonds. Aandacht voor deze verschillende doelstellingen heeft vrijwel ontbroken bij de inrichting van de onderzochte fondsen.[5]

Mijn advies is de doelstelling in de toekomst leidend te laten zijn bij de inrichting van een fonds. Dat geldt zowel voor de oprichting van een structureel als voor de oprichting van een incidenteel fonds. Op die manier kan een fonds de doelstelling(en) zoveel mogelijk benaderen. Ook kan een fonds een combinatie maken van doelstelling en nevendoelstellingen.

10.3 INRICHTING VAN EEN FONDS

10.3.1 Inleiding

Bij de inrichting van een schadefonds zullen keuzes moeten worden gemaakt. De doelstelling van een fonds zal daarbij leidend zijn. In de komende paragrafen bespreek ik verschillende aspecten met betrekking tot de reikwijdte van een fonds en het stroomlijnen ervan. In deze paragrafen komen onderwerpen aan bod die een checklist vormen van af te lopen punten bij de inrichting van een schadefonds:

- de kring van gerechtigden;
- de wijze van bereiken van gerechtigden;
- het soort schade;
- een gehele of gedeeltelijke schadevergoeding. Als de schade slechts gedeeltelijk wordt vergoed: de wijze van normering van de schade;
- de voorwaarden waaraan de gerechtigde moet voldoen;

5 Met uitzondering van het asbestfonds, dat gericht de problemen van het aansprakelijkheidsrecht probeert te ontwijken.

– de wijze van bewijslevering;
– de procedure;
– de wisselwerking met andere vergoedingen;
– het verhaal op de dader;
– de kosten.

Bij de inrichting van een fonds kan uiteraard, als in de vorige paragraaf al aan de orde kwam, ook rekening worden gehouden met het voorkomen van de problemen uit het aansprakelijkheidsrecht, het vervullen van functies van het aansprakelijkheidsrecht en het voldoen aan een mogelijke plicht tot oprichting. Deze onderwerpen komen in § 10.4 en verder aan bod.

10.3.2 Reikwijdte van een fonds

Bij de inrichting van een fonds moet de reikwijdte ervan worden bepaald. Daarbij zijn de kring van gerechtigden, het soort schade, de hoogte van vergoeding en de wijze van normering, en de voorwaarden van een fonds van belang. Deze punten worden in de volgende vier paragrafen behandeld.

10.3.2.1 Kring van gerechtigden

a. Algemeen

Bij de oprichting van een fonds is het van belang te bepalen wie tot de kring van gerechtigden behoren: het directe slachtoffer of ook de nabestaanden of de derden met verplaatste schade.[6] Tot de kring van gerechtigden behoren in alle onderzochte fondsen de directe slachtoffers van een ramp, degenen die rechtstreeks zijn getroffen door de gebeurtenis en ernstige personen- en zaakschade hebben geleden. Drie fondsen richten zich ook tot de nabestaanden van het slachtoffer.[7]

Deze categorieën slachtoffers hebben ook in het aansprakelijkheidsrecht recht op schadevergoeding, zie art. 6:162 BW en art. 6:108 BW. De beschreven fondsen onderscheiden zich van het aansprakelijkheidsrecht zoals dat op dit moment geldig is. De derden met verplaatste schade (art. 6:107 BW) komen in de onderzochte fondsen namelijk niet in aanmerking voor vergoeding, zoals naasten die kosten maken voor ziekenhuisbezoek. Ook de werkgever van het

6 Een zeer uitgebreide inventarisatie van de mogelijke kring van gerechtigden is ook te vinden in het kader van de uitbreiding van de WTS met personenschade bij Engelhard & Rijnhout 2015, p. 40-45. Zij noemen ook de hulpverlener als potentieel direct slachtoffer. Ik besteed daar hier geen aandacht aan, omdat dergelijke slachtoffers niet bij de verschillende rampcasus ben tegengekomen. Dat betekent niet dat deze er niet zijn geweest.

7 Het legionellafonds, de Regeling functionele invaliditeit en het asbestfonds.

slachtoffer kan in de onderzochte fondsen geen beroep doen op een tegemoetkoming omdat hij een loondoorbetalingsverplichting heeft (art. 6:107aBW).

Dat deze derden in de onderzochte fondsen niet behoren tot de kring van gerechtigden valt te verklaren. Bij het vergoeden van schade door een fonds moeten keuzes worden gemaakt aan de hand van de doelstelling. Wanneer een fonds beperkte middelen tot zijn beschikking heeft, zal de keuze eerder vallen op degenen die rechtstreeks zijn getroffen en ernstige personen- en zaakschade hebben geleden.[8] De derden met verplaatste schade en de werkgever van het slachtoffer hebben dergelijke schade niet geleden en zijn niet rechtstreeks getroffen.

Ik ga nu nader in op het directe slachtoffer en de nabestaanden.

b. Directe slachtoffer

In de beschreven fondsen wordt het slachtoffer niet altijd als zodanig gedefinieerd. Toch weten de fondsen de slachtoffers steevast te identificeren door het stellen van voorwaarden die zo specifiek zijn dat zij slechts op een bepaalde groep slachtoffers van toepassing zijn (zie hierna ook uitgebreid § 10.3.2.4. over voorwaarden). Het betreft de volgende voorwaarden: 1) het slachtoffer moet specifiek letsel hebben opgelopen, een bepaald type zaakschade hebben geleden of kosten hebben gemaakt en 2) die ziekte, schade of kosten moeten zijn geleden of gemaakt als gevolg van de ramp in kwestie. Bij het bepalen van de kring van gerechtigden is de doelstelling van een fonds van zwaar gewicht.[9]

In enkele fondsen wordt bij letselschade en bij zaakschade een bijkomende voorwaarde gesteld aan het slachtoffer, namelijk dat het slachtoffer tijdens de ramp aanwezig moet zijn geweest op de plek van de ramp[10] of dat de schade is geleden in een afgebakend schadegebied. Voorbeelden van die laatste voorwaarde zijn de bijgeleverde kaart van het overstromingsgebied bij het uitkeringsreglement van het Wilnisfonds en het hanteren van een lijst van door de vuurwerkramp volledig verwoeste woningen bij de Financiële regeling I. Het voordeel daarvan is dat de kring van gerechtigden wordt ingeperkt en dat slachtoffers ook actief kunnen worden benaderd, bijvoorbeeld met een

8 Dit is in overeenstemming met de leer van de toerekening van schade, zoals deze is neergelegd in art. 6:98 BW. De aard van de schade is een omstandigheid die een rol speelt bij de toerekeningsvraag. Onderscheid wordt wel gemaakt naar personenschade, zaakschade en zuivere vermogensschade. Volgens de zogenaamde deelregels van Brunner moet personenschade eerder worden toegerekend dan zaakschade, en zaakschade eerder dan zuivere vermogensschade. Zie hierover: Asser/Hartkamp & Sieburgh 6-II 2013/66.

9 Engelhard & Rijnhout ontworpen vier soorten regelingen gericht op uitbreiding van de WTS met personenschade, waarbij de kring van gerechtigden en schade een verschillende rol spelen: Engelhard & Rijnhout 2015, p. 78-91.

10 Zie art. 2 legionellafonds; art. 1 Regeling functionele invaliditeit.

brief op naam.[11] Door de slachtoffers wordt dit op prijs gesteld.[12] Een nadeel is dat schadegevallen buiten het aangegeven rampgebied niet in aanmerking voor een vergoeding komen.

Hoewel het aansprakelijkheidsrecht in de kern dezelfde voorwaarden kent, van schade en causaal verband, zijn deze niet zo specifiek gesteld. Integendeel, in beginsel komen alle soorten schade als gevolg van de onrechtmatige daad (art. 6:162 BW) voor vergoeding in aanmerking, zo lang de overtreden norm maar strekt tot bescherming van het slachtoffer en zijn belang. Het aansprakelijkheidsrecht richt zich dus tot alle mogelijke slachtoffers, terwijl deze fondsen zich richten tot een specifieke groep van directe slachtoffers. Met het bepalen van deze specifieke groep gerechtigden is het beschermingsbereik van een fonds gegeven.[13]

Het verschil tussen de onderzochte fondsen en het aansprakelijkheidsrecht is goed te duiden. Omdat deze fondsen zich speciaal richten tot de slachtoffers van een ramp, proberen zij met het stellen van specifieke voorwaarden in te zoomen op de slachtoffers in kwestie. Zo vallen heel veel personen meteen buiten de kring van gerechtigden en wordt voorkomen dat slachtoffers die door een andere oorzaak schade hebben geleden een beroep kunnen doen op een fonds.

Wanneer een fonds een specifieke groep slachtoffers voor ogen heeft, strekt het met het oog op afbakening tot aanbeveling om het directe slachtoffer te definiëren aan de hand van deze twee voorwaarden: dat een bepaald type schade of kosten zijn geleden en dat deze is geleden of zijn gemaakt als gevolg van de ramp in kwestie. Dit resulteert erin dat bijvoorbeeld slachtoffers die in Maastricht schade lijden door een gasontploffing zich niet verhalen op een fonds voor de vuurwerkramp in Enschede.

De aanvullende voorwaarde dat het slachtoffer tijdens de ramp ter plekke moet zijn geweest, kan daarnaast worden gesteld als het gaat om letsel of overlijdensschade van het slachtoffer.[14] Op die manier vallen degenen die in een andere stad wonen, de ramp op televisie zien en als gevolg daarvan schade menen te lijden buiten het toepassingsbereik van een fonds. Wanneer het rampgebied en de daar geleden zaakschade vaststaan (dit zal vooral bij een mass disaster accident spelen), kan een ruimtelijke begrenzing als aanvullende voorwaarde gelden om zodoende de kring van gerechtigden af te scheiden van degenen die geen recht hebben op vergoeding.

Als een fonds is opgericht, is het van belang de slachtoffers in kennis te stellen van hun mogelijke aanspraak op dat fonds. Gebeurt dat niet afdoende,

11 Dit gebeurde bij de Financiële regeling I.

12 Zo blijkt uit de bijlage bij *Kamerstukken II*, 2003/04, 27157, nr. 63, Onderzoeksbijlage, p. 41.

13 Dit lijkt op het vereiste van relativiteit van de onrechtmatige daad. Relativiteit is echter geen speciale voorwaarde van de onderzochte fondsen.

14 Engelhard & Rijnhout waarschuwen dat het bij rampen onduidelijk kan zijn of slachtoffers ter plekke waren: Engelhard & Rijnhout 2015, p. 47.

dan zullen slachtoffers de weg naar een fonds niet of pas laat weten te vinden.[15] Dit gebeurt indien mogelijk zo persoonlijk mogelijk, bijvoorbeeld met een brief op naam.[16] Wanneer de identiteit van de slachtoffers die een beroep kunnen doen op het schadefonds nog niet is vastgesteld bij de oprichting ervan, is het van belang de slachtoffers in kennis te stellen van het bestaan van het schadefonds. Afhankelijk van het type ramp en de groep slachtoffers kunnen een website en sociale media ruchtbaarheid aan een fonds geven, maar ook advertenties op televisie, radio, internet, in dagbladen, regionale kranten of huis-aan-huisbladen kunnen aangewezen middelen zijn. Ook kan informatie worden verstrekt door artsen gespecialiseerd in een bepaalde ziekte, zoals het asbestfonds laat doen.

c. Nabestaanden

Enkele fondsen bieden een aanspraak aan de nabestaanden van directe slachtoffers.[17] De definitie van 'nabestaanden' varieert van een beperkte tot een ruime categorie van personen. Zo vergoedt het legionellafonds alleen schade aan de echtgenoot of de persoon met wie een overleden slachtoffer een gemeenschappelijke huishouden voerde.[18] De Regeling functionele invaliditeit geeft een ruime aanspraak, namelijk aan de rechtsopvolgers onder algemene titel – potentieel kan dus ook een achterneef in aanmerking komen voor een tegemoetkoming. Het asbestfonds zit ertussenin en geeft een tegemoetkoming aan de echtgenoot en als die er niet is, aan de minderjarige kinderen, en als die er niet zijn, aan degene met wie een slachtoffer in gezinsverband leefde.[19]

Een onderscheid kan worden gemaakt tussen twee categorieën nabestaanden: degenen met een zelfstandig recht omdat ze schade lijden door het overlijden[20] en degenen die de aanspraak van het slachtoffer erven.[21]

Deze laatste categorie verdient enige uitwerking, omdat aan de tegemoetkoming extra voorwaarden kunnen worden gesteld. Wanneer erft de nabestaande van het slachtoffer? Er zijn drie praktijken:

1. De persoonlijke aanspraak van het slachtoffer op het schadefonds gaat onder voorwaarden over op de nabestaande na diens overlijden. Het fonds bepaalt, dat de nabestaande de tegemoetkoming krijgt, als het slachtoffer

15 Zo worden niet alle asbestslachtoffers bereikt, zo blijkt uit de cijfers.
16 Zoals de Financiële regeling I.
17 Het betreft het legionellafonds, de Regeling functionele invaliditeit en het asbestfonds.
18 Art. 5 legionellafonds.
19 Het asbestfonds sluit aan bij de definitie in de Algemene ouderdomswet voor de invulling van het begrip echtgenoot, vgl. art. 1 lid 2 asbestfonds.
20 Zie het legionellafonds.
21 Vgl. de Regeling functionele invaliditeit en het asbestfonds.

een aanvraag heeft gedaan en recht op de tegemoetkoming zou hebben gehad, maar hij vóór de toekenning komt te overlijden.[22]
2. De nabestaande heeft recht op een tegemoetkoming als het slachtoffer recht op de tegemoetkoming zou hebben gehad. Deze voorwaarde is terug te vinden in de Regeling functionele invaliditeit.[23]
3. De nabestaande heeft geen recht op de tegemoetkoming volgens deze praktijk.[24] Het uitkeringsreglement gaat ervan uit dat het slachtoffer in leven is bij uitkering.

Bij de vergelijking tussen de fondsen en het aansprakelijkheids- en erfrecht gaan we uit van het onderscheid tussen de twee situaties. In de ene situatie heeft de nabestaande een zelfstandig recht op vergoeding (art. 6:108 BW), die de begrafeniskosten en de kosten van levensonderhoud omvat. Daarnaast kan de schade ontstaan door het verdriet om het overlijden worden vergoed, de immateriële schade. Deze komt thans nog niet voor vergoeding in aanmerking, maar een wetsvoorstel is in voorbereiding.

Een definitie van de nabestaanden die een vergoeding kunnen krijgen voor hun gederfde levensonderhoud is te vinden in art. 6:108 lid 1 BW; het zijn de echtgenoten, partners, minderjarige kinderen, bloed- en aanverwanten, en andere gezinsleden die voor hun levensonderhoud van de overledene afhankelijk waren. Alleen degene die de begrafeniskosten heeft gedragen heeft recht op een vergoeding voor die kosten (art. 6:108 lid 2). Voor immateriële schade zal een aparte definitie gaan gelden, zo volgt uit het gepubliceerde wetsvoorstel: deze omvat echtgenoot of partner, kinderen, ouders, degene met een duurzame zorgrelatie in gezinsverband en ook degene met wie de nabestaande in een zodanig nauwe persoonlijke relatie staat, dat uit de eisen van redelijkheid en billijkheid voortvloeit dat hij als nabestaande wordt aangemerkt.[25] Het legionellafonds geeft alleen de echtgenoot of persoon met wie een slachtoffer een gemeenschappelijk huishouden voerde aanspraak en hanteert dus een nauwere definitie dan het wetsvoorstel.

In de andere situatie erft de nabestaande de aanspraak van het slachtoffer, als die door de ramp letsel heeft opgelopen en daarna is overleden (voor de toepassing in fondsen zijn hierboven drie praktijken besproken). De regels

22 Aldus art. 4 en art. 10 van het asbestfonds.Ook wordt op die manier uitgelegd de Bekendmaking van de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Defensie van 10 september 2013, nr. MinBuZa 2013–256644, van de contouren van een civielrechtelijke afwikkeling ter vergoeding van schade aan weduwen van slachtoffers van standrechtelijke executies in het voormalige Nederlands-Indië van vergelijkbare ernst en aard als Rawagedeh en Zuid Sulawesi, *Stcrt.* 2013, 25383, zie hierover Van de Bunt 2014, p. 3048-3055, i.h.b. p. 3053-3054.

23 Vgl. art. 2 Regeling functionele invaliditeit.

24 Zie de Financiële regeling I uit Enschede.

25 Zie *Kamerstukken II*, 2014/2015, 34 257, nr. 2, p. 2 (Voorstel van wet):deze definitie is te vinden in het voorgenomen art. 6:108 lid 4 BW.

van erfopvolging uit boek 4 van het Burgerlijk Wetboek zijn van toepassing. Slechts de Regeling functionele invaliditeit hanteert dezelfde ruime wijze van overgang van het recht van het slachtoffer op de nabestaande. Het asbestfonds heeft een meer afgebakende groep nabestaanden op het oog, terwijl het slachtoffer bovendien al een aanvraag moet hebben gedaan bij het fonds. Die aanpak strookt meer met de bepaling in het aansprakelijkheidsrecht voor de overgang onder algemene titel van immateriële schade (art. 6:106 lid 2).

Dat twee van de fondsen geen nabestaanden erkennen conform het aansprakelijkheidsrecht, maar een kleinere groep, valt te verklaren. Zij lijken degenen te kiezen die het slachtoffer het meest nabij stonden. Gezien het feit dat de middelen van de fondsen beperkt zijn, is een beperking tot een dergelijke groep te rechtvaardigen. Met een beperkte, welomschreven groep nabestaanden zal een regeling bovendien eenvoudiger toe te passen zijn.

Bij het opstellen van de definitie van de nabestaande met een zelfstandig recht zal de oprichter van een fonds moeten beslissen of het een ruime of beperkte(re) kring van nabestaanden op het oog heeft. Gaat de voorkeur uit naar een ruime kring, dan biedt het aansprakelijkheidsrecht aanknopingspunten voor verschillende categorieën schade. Die definities zijn gericht op gederfde inkomsten, begrafeniskosten en verdriet.

Ook verdient het aanbeveling aandacht te besteden aan de situatie waarin een slachtoffer letsel oploopt waaraan hij komt te overlijden. Vooral als het overlijden van het slachtoffer voorzienbaar is vanwege de ernst van zijn letsel, de aard van zijn ziekte of zijn leeftijd zou een hierop gerichte bepaling niet mogen ontbreken. Afhankelijk van het karakter van een fonds – zoekt het aansluiting bij het aansprakelijkheidsrecht of meer bij het sociale zekerheidsrecht? – sluit het aan bij een van de drie genoemde praktijken. Bij de derde praktijk kan het volgende aangetekend worden. Wenst een fonds slechts het directe slachtoffer te bevoordelen en niet zijn erven, dan kan het uitkeringsreglement bepalen dat het slachtoffer bij uitkering in leven moet zijn.

10.3.2.2 Schade

De slachtoffers van een ramp hebben te kampen met ernstige personen- en zaakschade. In de onderzochte fondsen wordt telkens slechts een bepaalde categorie schade vergoed: de materiële personenschade,[26] de immateriële schade[27] of de zaakschade.[28] Dat heeft verschillende redenen; er is geen andere schade,[29] het hangt samen met de beperkte doelstelling van de regeling[30]

26 Zie de Regeling functionele invaliditeit.
27 Aldus het asbestfonds en het legionellafonds.
28 Zoals de Financiële regeling I, de Cascoregeling en het Wilnisfonds.
29 Het Wilnisfonds.
30 Het legionellafonds.

of er zijn andere schadefondsen voor.[31] Maar in beginsel kan een schadefonds, evenals het aansprakelijkheidsrecht, alle schadeposten vergoeden.

Heeft een schadefonds beperkte middelen, dan verdient het de voorkeur te kijken waar de slachtoffers het zwaarst getroffen zijn, en voor die schade een gehele of gedeeltelijke tegemoetkoming te bieden. Het kan zijn dat slachtoffers vooral pijn of verdriet hebben. Het verstrekken van immateriële schade ligt dan voor de hand. Indien slachtoffers hoge ziekenhuiskosten moeten maken of geen verdiencapaciteit meer hebben, dan kan deze materiële personenschade vergoed worden. Zijn hun huizen verwoest door een ramp, dan kan een fonds zich richten op de vergoeding van die zaakschade.

10.3.2.3 Vergoeding

a. Geheel versus gedeeltelijk

Twee van de onderzochte schadefondsen keren een gehele oftewel een volledige schadevergoeding uit: het Cascofonds en de Regeling functionele invaliditeit.[32] De andere fondsen keren slechts een tegemoetkoming uit.

Het bieden van enkel een tegemoetkoming wijkt af van het aansprakelijkheidsrecht, waar een vergoeding van de volledige schade het uitgangspunt is. Hier is een verklaring voor. De middelen van een fonds kunnen bijvoorbeeld beperkt zijn, zodat een gehele vergoeding van schade van rampslachtoffers niet tot de mogelijkheden behoort.[33] Een andere verklaring is dat een fonds een voorschot op de schade wenst te verstrekken, zoals het asbestfonds doet, en daarom slechts een gedeelte van de geleden schade vergoedt. Afhankelijk van de aan een fonds ter beschikking staande middelen en zijn doeleinden zal een fonds dus een gehele dan wel een gedeeltelijke vergoeding van schade aan slachtoffers bieden. Het doel van een fonds kan bijvoorbeeld zijn gelegen in het verstrekken van een voorschot op de schade, en dat fonds zal om die reden slechts een deel van de schade vergoeden.

Bij het verstrekken van een vergoeding van gehele of gedeeltelijke schade door een fonds is de berekening van schade een punt van aandacht. In het 'gewone' aansprakelijkheidsrecht gaat men in beginsel uit van de volledige schadevergoeding, die dan berekend moet worden.[34] Een schadefonds is in die zin anders dan het aansprakelijkheidsrecht omdat het gaat om grote aantallen slachtoffers met veelal vergelijkbare schade. Dat maakt een afwijking

31 In Enschede.

32 Beide regelingen zijn getroffen naar aanleiding van de vuurwerkramp in Enschede.

33 Het legionellafonds kreeg bijvoorbeeld 1 miljoen gulden ter beschikking om te verdelen onder de slachtoffers.

34 Enige abstractie is mogelijk. Voor smartengeld wordt de schade ook genormeerd volgens standaardbedragen die rechters toekennen.

van de berekening in elk individueel geval en in plaats daarvan indeling in categorieën mogelijk.

b. Berekening gehele vergoeding

De fondsen die een volledige vergoeding uitkeren gaan, net als het aansprakelijkheidsrecht, uit van een berekening van de werkelijke schade. In dit geval zijn dat de Cascoregeling en de Regeling functionele invaliditeit. Wanneer een schadefonds een volledige vergoeding wil uitkeren, kan het echter ook uitgaan van vaste, gestandaardiseerde bedragen. Dit is een gevolg van het massale karakter van een ramp. We kunnen dit normering van schade noemen. Van de concrete omstandigheden van het geval wordt geabstraheerd.

Hebben de slachtoffers schade geleden die van eenzelfde type en ernst is, dan is het mogelijk hun schade op een bepaald standaardbedrag vast te stellen. Denk bijvoorbeeld aan slachtoffers die allemaal dezelfde ziekte hebben, die een bepaald verloop kent. Dan kan de immateriële schade van elk slachtoffer op een vast, gemiddeld bedrag worden gesteld. Dat is eveneens mogelijk voor bijvoorbeeld de kosten van de aanpassing van een huis in verband met letsel of voor schade aan de inboedel.

Een voordeel van standaardisering van de schade is een reductie van de kosten van de uitvoering van een fonds; de schade hoeft immers niet in elk individueel geval vastgesteld te worden. Daarbij komt dat het slachtoffer niet met een fonds in discussie kan gaan omtrent de hoogte van de tegemoetkoming. Dat brengt een verdere reductie van kosten met zich mee aangaande het bezwaar- en beroepstraject. De duur van de procedure wordt bovendien bekort, omdat de schade niet hoeft te worden berekend en er minder bezwaar en beroep wordt aangetekend.

Daartegenover staat als nadeel dat de tegemoetkoming van een fonds niet precies beantwoordt aan de geleden schade. Sommigen krijgen iets meer, anderen iets minder dan hun schade. Is de schade meer uiteenlopend wat betreft type en ernst, dan zal dit nadeel zwaarder wegen.

Indien een fonds de volledige schade aan slachtoffers wil vergoeden, is er de keuze tussen een berekening op basis van de werkelijk geleden schade, of de vaststelling van een of meer standaardbedragen. Naarmate de geleden schade van de rampslachtoffers meer van eenzelfde type en ernst is, kunnen de voordelen van het gebruik van standaardbedragen opwegen tegen de nadelen ervan.

c. Berekening gedeeltelijke vergoeding

Wanneer de onderzochte fondsen een gedeeltelijke vergoeding van schade uitkeren, gebruiken zij een bepaalde berekeningswijze om tot het vergoedingsbedrag te komen. Van een bewuste keuze lijkt geen sprake te zijn. In de praktijk blijken er vier verschillende methoden van normering te bestaan. De

eerste twee gaan uit van standaardisering van schade, de laatste twee methoden nemen de werkelijke schade als uitgangspunt.[35]

i. Normering op basis van forfaits.[36] Dit houdt een gedeeltelijke vergoeding van schade in, waarbij elk slachtoffer hetzelfde bedrag voor de geleden schade krijgt. Omdat de schade niet voor elk slachtoffer berekend wordt, is dit een eenvoudige methode. Dit betekent niet dat een forfaitaire benadering helemaal geen maatwerk biedt. De forfaits van de Financiële regeling I maken bijvoorbeeld onderscheid tussen verschillende situaties en zijn daardoor enigszins toegesneden op het individuele geval. Zo valt het forfait voor de inrichtingskosten van een appartement lager uit dan het forfait voor een rijtjeshuis. En bij wijze van tegemoetkoming in de eerste onkosten krijgt een gezin een ander bedrag dan een alleenstaande of een echtpaar.

Net als bij de eerdergenoemde standaardisering van de schade zijn de voordelen van het gebruik van forfaits de snelheid en de reductie van kosten. Nadelen zijn dat minder recht wordt gedaan aan de individuele situatie.

Wanneer een fonds als doelstelling heeft de eerste nood na een ramp te lenigen en een gedeelte van de schade te vergoeden of een voorschot op de geleden schade te bieden, dan lijkt normering op basis van forfaits aangewezen te zijn.

ii. Normering op grond van een percentage van standaardbedragen. Deze vorm van normering wordt gebruikt in het asbestfonds en in het legionellafonds. Slachtoffers die een tegemoetkoming krijgen uit een van beide fondsen hebben hetzelfde type schade (mesothelioom of legionellabesmetting) en deze is van dezelfde ernst (kent een bepaald ziekteverloop). Zij krijgen een vergoeding voor hun immateriële schade. De tegemoetkoming is een percentage van een standaardbedrag.

Is de geleden schade minder homogeen van aard, dan wordt het lastiger om van de werkelijke schade af te wijken. Wederom gelden als voordelen van deze wijze van schadeberekening een toename van de snelheid van de procedure en een kostenreductie. De keerzijde van het gebruik van standaardbedragen is dat sommige slachtoffers te weinig vergoeding en andere slachtoffers te veel vergoeding krijgen.[37]

Het verschil met de forfaitaire benadering is dat de gestandaardiseerde schade een benadering van de werkelijke schade is, terwijl er met de werkelijke schade bij het gebruiken van forfaits geen rekening wordt gehouden. Ten

35 Engelhard & Rijnhout bespreken ook normering van schade: Engelhard & Rijnhout 2015, p. 122-148. Zij onderscheiden naast normering ook abstrahering van schade, waarbij het laatste inhoudt dat één of meer schadecomponenten en/of berekeningsfactoren worden weggedacht, zonder dat er een standaard voor in de plaats wordt gesteld, p. 129-130.

36 Vgl. de Financiële regeling I in Enschede. Vgl. ook Engelhard & Rijnhout 2015, p. 134-140.

37 Het gebruik van gestandaardiseerde bedragen is een afwijking van het beginsel van volledige schadevergoeding, zoals dat in het aansprakelijkheidsrecht geldt.

opzichte van de forfaitaire benadering kan worden gesteld dat meer recht wordt gedaan aan het individuele geval. De grens tussen beide benaderingen is niet heel strak te trekken: wordt er een bepaald bedrag vrijgemaakt voor uitkering door een fonds en krijgt elk slachtoffer ongeacht zijn schade 10.000 euro, dan is dat een forfaitaire benadering. Wanneer de forfaitaire benadering meer onderscheid maakt tussen het type schade en het soort slachtoffer, dan zou betoogd kunnen worden dat dit tevens een percentage van de gestandaardiseerde schade is.

Indien een fonds van zins is de snelheid van de procedure te verhogen en de kosten van uitvoering te reduceren, dan is het gebruik van een percentage van standaardbedragen een goede berekeningsmethode. Toepassing van deze methode is mogelijk bij de verstrekking van een gedeeltelijke eindtegemoetkoming, maar deze methode zou zeker ook voor het bieden van een voorschot gehanteerd kunnen worden. Omdat er meer recht wordt gedaan aan de individuele situatie heeft deze benadering mijn voorkeur boven de forfaitaire benadering. Voor het gebruik van (een percentage van) standaardbedragen is voldoende massa benodigd; slachtoffers met schade van eenzelfde type en ernst. Ontbreekt een dergelijke massa, dan kan een forfaitaire benadering uitkomst bieden met het oog op de snelheid en de reductie van kosten.

iii. Normering op basis van een percentage van de werkelijke schade.[38] Hierbij becijfert een schade-expert en/of een medisch expert de schade van het slachtoffer in elk individueel geval. Deze methode komt overeen met die in het aansprakelijkheidsrecht.[39] Hoe preciezer de schade wordt berekend, hoe meer recht wordt gedaan aan de individuele situatie van het slachtoffer. Een nadeel is dat de exacte berekening van schade zeer tijdrovend is en hoge kosten met zich meebrengt.

Het Wilnisfonds heeft tegemoetkomingen verstrekt op basis van een percentage van de werkelijke schade. Het heeft een vergoeding geboden voor verschillende schadeposten en daarbij verschillende percentages gehanteerd. Mijns inziens komt hierbij het beginsel van gelijkheid in het gedrang: verschillende schadeposten van slachtoffers worden verschillend behandeld. Ook maakt het gebruik van verschillende percentages de regeling minder doorzichtig. Waarom wordt van de ene schadepost 90 procent vergoed, en van de andere schadepost maar 65 procent?

Bij een berekening volgens methode 3 kan het gebruik van grove categorieën uitkomst bieden, toont de uitvoeringspraktijk van de Enschedese Regeling functionele invaliditeit.[40] Het fonds drukt de berekening van de lichamelijke

38 Vgl. het Wilnisfonds.

39 Met dien verstande dat de schade in het aansprakelijkheidsrecht concreet of meer abstract kan worden begroot.

40 Deze regeling gaat uit van de volledige vergoeding van schade. Vgl. Stichting Uitvoeringsorganisatie Personenschade Vuurwerkramp 2007, p. 19-20.

en psychische invaliditeit uit in een precies percentage van de werkelijke schade. Vooral bij de berekening van psychische schade heeft dit aanleiding gegeven tot veel bezwaar- en beroepschriften tegen de genomen besluiten. Het bleek namelijk lastig de mate van psychische invaliditeit op een exact percentage vast te stellen. Dat leidde tot geslaagde bezwaren. Een grovere indeling, bijvoorbeeld een mate van psychische invaliditeit van 0 tot 20 procent, 20 tot 40 procent, 40 tot 60 procent, enzovoorts, zou uitkomst hebben kunnen bieden.[41]

In de onderzochte fondsen vindt de berekening van de schade niet alleen plaats volgens de methode die in het aansprakelijkheidsrecht gebruikelijk is, maar ook volgens een methode afkomstig van de schadeverzekering.[42] Een fonds is vrij in het hanteren van een methode. Afhankelijk van de geleden schade zal een keuze voor een bepaalde methode meer voor de hand kunnen liggen, bijvoorbeeld vanwege de eenvoud van die methode.

Indien een fonds precisie en zorgvuldigheid als doelstelling voorop heeft staan, kan normering op basis van een percentage van de werkelijke schade aanbevolen worden. Aan het individuele slachtoffer wordt dan maximaal recht gedaan. Ook wanneer de benadering van normering door percentages van standaardbedragen geen optie is omdat de schade te veel uiteenloopt, kan uitgeweken worden naar deze optie. Nadelen blijven de hoge kosten en vertraging van de procedure. Komt een fonds tegemoet aan slachtoffers met verschillende schadeposten, dan worden vanuit een oogpunt van transparantie en gelijkheid bij voorkeur dezelfde percentages voor de schadeposten gehanteerd.

iv. Normering door het gebruik van kortingen op de werkelijke schade. Ook nu moet de schade exact berekend worden.[43] Kortingen kunnen de vorm aannemen van een drempelbedrag, een eigen risico, een maximumbedrag en een plafond, zo zagen we in het Wilnisfonds. Een drempelbedrag houdt in dat schade slechts wordt vergoed als deze boven een bepaalde drempel uitkomt. Wanneer veel slachtoffers een hele kleine schade hebben geleden en een fonds alleen de slachtoffers met zwaardere schade wil compenseren, is het gebruiken van een drempel een manier om deze groepen van elkaar te scheiden. Bij het hanteren van een eigen risico blijft een gedeelte van de schade voor eigen

41 Aldus Stichting Uitvoeringsorganisatie Personenschade Vuurwerkramp 2007, p. 19-20. Daarnaast liet de motivering soms te wensen over.

42 Een voorbeeld van de methode in het aansprakelijkheidsrecht is de Cascoregeling, een voorbeeld van de methode in het schadeverzekeringsrecht is de Regeling functionele invaliditeit. Deze regelingen gaan beide uit van een volledige vergoeding van schade.

43 Zie over deze vorm van normering ook Engelhard & Rijnhout 2015, p. 140-144. Zij zijn positief ten aanzien van het gebruik van standaardbedragen in combinatie met drempels/plafonds, Engelhard & Rijnhout 2015, p. 165. Ik ben het niet met hen eens ten aanzien van het gebruik van drempels en plafonds zoals ze tot nu toe in het kader van de WTS zijn toegepast.

rekening. Als er een plafond is ingesteld, geldt een maximum aan de vergoeding. Een maximumbedrag werkt net zoals een plafond, maar is verbonden aan verschillende vergoedingen die het slachtoffer krijgt.

Het Wilnisfonds combineert methode 3 en 4.[44] De toepassing van veel verschillende kortingen en percentages maakt het fonds minder transparant en ingewikkeld om uit te voeren. Dit heeft geleid tot problemen bij de uitvoering; er is vertraging ontstaan bij de afwikkeling van de aanvragen en het risico op fouten bij de uitvoering is verhoogd.[45] Door de intransparantie van de regeling zijn veel bezwaarschriften en beroepschriften ingediend.

Normering door toepassing van kortingen op de werkelijke schade kan een bepaald doel dienen, bijvoorbeeld met een drempel een scheiding aanbrengen tussen de slachtoffers met meer en de slachtoffers met minder schade. Dergelijke normering dient gericht te worden toegepast. Eenvoud van een regeling komt de uitvoerbaarheid van de regeling ten goede en maakt deze voor slachtoffers transparanter; de toepassing van veel verschillende kortingen lijkt hiermee strijdig te zijn.

d. Keuze voor normering

Wanneer een fonds een gedeeltelijke vergoeding uitkeert, zal het moeten kiezen voor een van de wijzen van normering. Een schadefonds is in die zin anders dan het aansprakelijkheidsrecht; het gaat om grote aantallen slachtoffers met veelal vergelijkbare schade. Dat maakt de methoden van normering 1 en 2 tot bruikbare methoden voor een fonds, omdat deze de snelheid van de procedure ten goede kunnen komen en de kosten van de uitvoering laag houden. Wanneer een schadefonds een vast bedrag uitkeert, levert dat namelijk tijdwinst op in de procedure. De stap in de procedure van het vaststellen van de schade, zoals deze in het aansprakelijkheidsrecht ook wordt genomen, hoeft namelijk niet meer te worden gemaakt. Ook de kosten die verbonden zijn aan het nauwkeurig vaststellen van de schade door schade-experts of medische experts hoeven niet meer te worden gemaakt. Bovendien kan er geen juridische discussie ontstaan over de vaststelling van de hoogte van de vergoeding. Wanneer grote groepen mensen in schadefondsen gecompenseerd moeten worden, kan het gebruik van forfaits en gestandaardiseerde bedragen dus tot meer snelheid en lagere kosten leiden. Binnen die groepen kan dan gedifferentieerd worden naar de verschillende typen slachtoffers en de categorieën schade die zij geleden hebben.[46]

---

44 Zo wordt gedaan in het Wilnisfonds.
45 Bisschop 2013, p. 12.
46 Van Doorn & De Bruijn 2013, p. 2856-2863.

e. Evenredigheid

Wanneer een fonds onvoldoende middelen heeft om de slachtoffers volledig te compenseren, zullen keuzes moeten worden gemaakt over de verdeling van gelden. Voorkomen moet worden dat sommige slachtoffers alle schade vergoed krijgen en andere slachtoffers niets en dat het ene slachtoffer meer vergoed krijgt van zijn schade dan de ander. Het aansprakelijkheidsrecht kiest op verschillende plaatsen waar het beschikbare geld ontoereikend is voor de vergoeding van alle schade voor een evenredige verdeling van gelden.[47] Dat lijkt een rechtvaardige oplossing, maar doorstaan de vier manieren van normering de test van de evenredige verdeling?

De tegemoetkoming die het slachtoffer volgens de normering van methoden 2 en 3 krijgt geschiedt inderdaad volgens het principe van evenredige verdeling, door uit te gaan van percentages van standaardbedragen of van de werkelijke schade.[48] Methode 1 en 4 volgen het principe van de evenredige verdeling niet. Slachtoffers kunnen meer of minder schade hebben geleden, maar krijgen toch eenzelfde bedrag vergoed, of krijgen niets (methode 4, drempel).

Toch kunnen methoden 1 en 4 niet zonder meer worden afgewezen. Er kunnen redenen zijn om andere beginselen, zoals snelheid of het uitselecteren van de ergst getroffen slachtoffers, te verkiezen boven het principe van de evenredige verdeling.

10.3.2.4 Voorwaarden

a. Algemeen

Voordat het recht op een tegemoetkoming ontstaat, moet de schade van het slachtoffer voldoen aan de voorwaarden die een fonds stelt. De onderzochte schadefondsen stellen niet veel eisen: slechts schade en causaal verband moeten aanwezig zijn. Voldoende is dus dat het slachtoffer schade heeft geleden of kosten heeft gemaakt als gevolg van een ramp. De andere elementen van de onrechtmatige daad – onrechtmatigheid, toerekening en relativiteit – zijn niet terug te vinden in de voorwaarden. De precieze normschending en de persoon van de dader doen er in de onderzochte schadefondsen niet toe. Om die reden ontbreken deze elementen. Omdat er minder voorwaarden worden gesteld dan in het aansprakelijkheidsrecht, is het voor de aangewezen gerechtigden gemakkelijker aanspraak te maken op een vergoeding dan in het aansprakelijkheidsrecht. Of een slachtoffer aan de voorwaarden kan voldoen, hangt mede

47 Zie hierover uitgebreid § 2.2.4.

48 Zoals we eerder zagen in § 2.2.4, geldt dit principe als er onvoldoende gelden zijn om alle slachtoffers te voldoen.

af van de eisen die een fonds stelt aan het bewijs dat het slachtoffer moet leveren. Ik kom hier nog op terug.

Wanneer een in de toekomst op te richten fonds de voorwaarden schade en causaal verband stelt, kan het daarmee voldoende onderscheid maken tussen degenen die wel aanspraak kunnen maken en degenen die geen aanspraak kunnen maken. Het fonds kan het type schade daartoe nauwkeurig omschrijven.[49] Het is daarom niet noodzakelijk extra voorwaarden op te nemen in een fonds.[50] Het is echter wel mogelijk om extra voorwaarden op te nemen, zoals onrechtmatigheid, toerekening of relativiteit, bijvoorbeeld omdat een fonds geen natuurrampen wil vergoeden.[51]

Het element schade kan impliciet als voorwaarde gesteld zijn, bijvoorbeeld als wordt vereist dat een slachtoffer een bepaalde ziekte onder de leden heeft of in het ziekenhuis heeft gelegen.[52] Men kan er dan van uitgaan, dat het slachtoffer lijdt of verdriet heeft gehad en dus immateriële schade heeft geleden. De omvang van de schade hoeft niet te worden aangetoond. Van een dergelijke impliciete voorwaarde wordt gebruik gemaakt als wordt gewerkt met forfaitaire bedragen of standaarduitkeringen.[53] De omvang van de schade is dan geen issue.

Wanneer het fonds beoogt de werkelijke schade te vergoeden, wordt schade expliciet als voorwaarde gesteld.[54] Dan zal de omvang van de schade wel moeten worden aangetoond; bijvoorbeeld door middel van een medische keuring of door schade-experts die de schade vaststellen.

Naast de voorwaarden van schade en causaal verband zijn andere voorwaarden mogelijk, bijvoorbeeld gericht op een goede wisselwerking met andere vergoedingen of verhaal op de dader. Welke voorwaarden daarmee gepaard gaan, zal ik uiteenzetten in § 10.3.3.2 en § 10.3.3.3. Ook de afwezigheid van eigen schuld kan een voorwaarde zijn.[55] Ook het afwijken van de voorwaarden is mogelijk als een fonds een hardheidsclausule opneemt. Omdat dit aanvragen van anderen dan directe rampslachtoffers en hun nabestaanden kan aantrekken, zou een hardheidsclausule slechts een beperkte reikwijdte

---

49 Ook de kring van gerechtigden kan medebepalen wie er een beroep op het fonds kunnen doen. Zo ook Engelhard & Rijnhout 2015, p. 78. Zij combineren schadevorm en kring van gerechtigden om tot een afbakening te geraken: p. 84-87, en concluderen dat een nauwkeurig omschreven kring van gerechtigden in combinatie met nauwkeurig omschreven schadeposten tot de minste uitvoeringskosten zal leiden, aangezien dit tot de minste discussie zal leiden, p. 105.

50 De voorwaarden schade en causaal verband lijken niet werkelijk richting aan de doelstelling te geven.

51 Dan 'helpt' de voorwaarde wel een deel van de doelstelling te realiseren, namelijk niet bij een natuurramp uit te keren.

52 Zie bijvoorbeeld de Financiële regeling I, het legionellafonds of het asbestfonds.

53 Zo is het geval bij de Financiële regeling I, het legionellafonds en het asbestfonds.

54 Zie bijvoorbeeld de Cascoregeling.

55 Zo bepaalt het Wilnisfonds bijvoorbeeld.

moeten hebben: bijvoorbeeld zien op onbillijkheid van de hoogte van de uitkering en uitdrukkelijk de doelstelling van het fonds vooropstellen.[56]

Met het stellen van voorwaarden zijn de doelstellingen van een fonds te verwerkelijken. Alleen een bepaald type schade als gevolg van een specifieke ramp komt voor een tegemoetkoming in aanmerking, andere schade laat een fonds buiten beschouwing. Met het verhaal op de dader kunnen voorts bijvoorbeeld de functies genoegdoening en preventie gerealiseerd worden. Heeft een fonds het oog op een goede wisselwerking, dan stelt het voorwaarden die daarop zien.

b. Bewijs

In beginsel zou de bewijslast van de voorwaarden in een fonds even zwaar kunnen zijn als de bewijslast van het aansprakelijkheidsrecht. Afhankelijk van de doelstelling van een fonds (bijvoorbeeld voorschotfunctie of snel uitkeren) en de specifieke kenmerken van een ramp (lang geleden, heel verwoestend) kan een verlichting van de bewijslast echter uitkomst bieden.

Wanneer een schadefonds voor een bepaalde ramp en een bepaalde categorie slachtoffers in het leven wordt geroepen, kan over het specifieke bewijs worden nagedacht. In veel gevallen omschrijven de onderzochte schadefondsen de bewijsmiddelen waarmee kan worden aangetoond dat aan de voorwaarden is voldaan dan ook nauwkeurig. De onderzochte fondsen vragen bijvoorbeeld om een verklaring van het slachtoffer, een verklaring van een huisarts, een keuring door een speciale arts, een huurcontract of een uittreksel uit de gemeentelijke basisadministratie. Het omschrijven van de bewijsmiddelen draagt bij aan de eenvoud van de aanvraag bij een schadefonds en de mogelijkheid deze aanvraag zonder rechtsbijstand in te dienen. Ook de beoordeling van de aanvraag kan gemakkelijker worden uitgevoerd, waardoor de uitvoeringskosten lager zijn – het wordt namelijk gemakkelijker om te beslissen.

Niet alle rampen zullen zich even goed lenen voor het gebruik van vaste bewijsmiddelen. Is bijvoorbeeld de schade geleden naar aanleiding van een bezoek aan een festival acht jaar geleden, dan zal het slachtoffer waarschijnlijk niet meer beschikken over een entreebewijs. Naarmate het onzekerder is of het bewijsmiddel door het slachtoffer op de omschreven wijze te leveren zal zijn, zal er meer ruimte moeten zijn voor een andere, vrije manier van bewijslevering. Een al te strakke omschrijving van de bewijsmiddelen kan gaan knellen, als daardoor maar weinig slachtoffers recht hebben op een uitkering.[57] Vermoedt een fonds dat met de bewijsmiddelen geknoeid is, dan zal het liever vrije bewijskracht aan het bewijs toekennen.

56 Zie uitgebreid over de hardheidsclausule Engelhard & Rijnhout 2015, p. 88-91.

57 Ervan uitgaand dat een fonds de slachtoffers van een ramp zoveel als mogelijk tegemoet wil komen.

Naast een keuze omtrent de bewijsmiddelen komt een fonds ook voor een keuze te staan met betrekking tot de zwaarte van het bewijs. In de onderzochte fondsen zien we zowel terug dat aansluiting wordt gezocht bij het aansprakelijkheidsrecht wat betreft het bewijs van de voorwaarden, als dat daarvan wordt afgeweken en het bewijs wordt verlicht. Als aansluiting wordt gezocht bij het aansprakelijkheidsrecht brengt dit met zich dat de partij die zich beroept op de rechtsgevolgen van door haar gestelde rechten of feiten de bewijslast voor de rechten of feiten draagt.[58] Als het bewijs daarentegen wordt verlicht, hoeft het slachtoffer bijvoorbeeld slechts *aannemelijk* te maken dat aan een voorwaarde is voldaan. Dit zien we terug bij zowel de voorwaarde schade – dan is deze bijvoorbeeld impliciet van aard (zie hierboven) – als bij de voorwaarde causaal verband. Zo heeft het asbestfonds de bewijslast ten aanzien van het causaal verband verlicht, omdat slachtoffers door het verstrijken van de tijd lastig aan bewijs konden komen.

Nog twee redenen kunnen worden gegeven voor verlichting van de bewijslast. Een reden voor het verlichten van de bewijslast zou kunnen zijn dat een ramp zo verwoestend is dat er geen bewijsmiddelen meer voorhanden zijn. Denk hierbij aan de vuurwerkramp in Enschede. Vasthouden aan een bewijslast gelijk aan die van het aansprakelijkheidsrecht zou betekenen dat slachtoffers geen aanspraak op een tegemoetkoming uit een fonds zouden hebben. Ook als een fonds een voorschot wil verstrekken aan het slachtoffer, kan een verlichting van de bewijslast leiden tot het vlotter uitkeren aan het slachtoffer. De keerzijde van een verlichting van de bewijslast is dat ook slachtoffers die strikt genomen niet onder de doelstelling van een fonds vallen potentieel een uitkering zouden kunnen krijgen.

Voor welke bewijslast wordt gekozen, zal dus in sterke mate afhangen van de doelstelling van een fonds. Vasthouden aan de bewijslast van het burgerlijk procesrecht kan bijdragen aan een zorgvuldige afhandeling van de aanvraag en het tegengaan van fraude. Een verlichting van de bewijslast past bijvoorbeeld bij een voorschotfonds of een fonds dat in de ergste nood wil tegemoetkomen.

10.3.3 Stroomlijnen van een fonds

Wanneer een fonds wordt ingericht, moeten keuzes worden gemaakt om dat fonds te stroomlijnen. Daarbij zijn de procedure van een fonds, de wisselwerking met andere vergoedingen, het verhaal op de dader en de kosten van belang. Deze onderwerpen komen in de volgende paragrafen aan bod.

58 Zoals art. 150 Rv. bepaalt. Zie bijvoorbeeld het legionellafonds, de Financiële regeling I, de Cascoregeling, de Regeling functionele invaliditeit en het Wilnisfonds.

10.3.3.1 Procedure

In alle fondsen die zijn onderzocht is de procedure nauwkeurig omschreven. Door deze nauwkeurige omschrijving wordt de snelheid van de procedure gewaarborgd. In de onderzochte fondsen loopt deze uiteen van zes weken tot vijf maanden. De onderzochte fondsen hanteren grotendeels dezelfde procedure. Waar dit niet zo is, zal ik dat aangeven. Ik loop deze stappen in chronologische volgorde na.

Een aanvraagformulier moet door het slachtoffer binnen een bepaalde termijn worden ingeleverd. Dan bevestigt een fonds de ontvangst daarvan en geeft het aan binnen welke termijn een beslissing over de uitkering wordt genomen. In een enkel fonds is de mogelijkheid opgenomen om aanvullende informatie aan het slachtoffer te vragen en is een termijn bepaald waarbinnen het slachtoffer die informatie dient te verstrekken.[59] Als het fonds in kwestie (mede door het aanvullend onderzoek) niet binnen de gestelde termijn tot een beslissing kan komen, moet het een nieuwe, redelijke termijn noemen waarbinnen zal worden beslist.[60] Na een positieve beslissing keert het fonds binnen een vastgestelde termijn een bedrag uit. Dat zijn de procedurele stappen die ook voor het slachtoffer van belang zijn; zij maken onderdeel uit van de regeling zelf.

Wat zeer opvallend is, is dat de procedure van de schadefondsen geheel afwijkt van de procedure in het civiele recht. Daar heeft het slachtoffer de beschikking over de civiele procedure volgens de regels van het burgerlijk procesrecht. Die procedure is contentieus en op tegenspraak. De fondsen zijn niet gebonden aan die regels en kunnen naar hun eigen noden worden vormgegeven. Daardoor kunnen zij het probleem van de lange procedure van het aansprakelijkheidsrecht ondervangen (zie ook verder § 10.4.2.6).

Behalve de genoemde stappen in de procedure die voor het slachtoffer relevant zijn en daarom in een regeling thuishoren, kunnen er stappen in de procedure zijn die slechts voor een fonds van belang zijn: de interne procedure. Ik denk aan termijnen voor het doen van nader onderzoek of aan beslisschema's. Het asbestfonds hanteert voor zulke stappen interne protocollen.[61] In die protocollen staan de termijnen die verbonden zijn aan de raadpleging van deskundigen of andere derden. Ook de wijze waarop de deskundigen dienen te beslissen is in die protocollen neergelegd. Het asbestfonds, dat een ingewikkelde procedure kent waarbij nader onderzoek wordt verricht, kan desalniettemin door middel van de protocollen een snelle procedure handhaven.

59 Zie Regeling functionele invaliditeit.
60 Zie art. 8 lid 2 Regeling functionele invaliditeit.
61 Zie het Protocol diagnostiek mesothelioom en het Protocol diagnostiek asbestose, als bijlagen opgenomen bij de Regeling tegemoetkoming asbestslachtoffers 2014, *Stcrt.* 2014, nr. 8920.

Het verdient aanbeveling de procedure van een fonds nauwkeurig en zo uitgebreid mogelijk in de betreffende regeling op te nemen teneinde een snelle procedure te waarborgen. De bovengenoemde stappen zouden in ieder geval deel uit kunnen maken van de procedure; deze lijken namelijk voor elke procedure relevant. Eventueel kan een protocol voor de interne procedure worden opgesteld teneinde ook de snelheid van de interne procedure te waarborgen. Met een dergelijke strakgetrokken procedure kan de doelstelling snelheid gediend worden.

10.3.3.2 Wisselwerking met andere vergoedingen

Bij de inrichting van een schadefonds zal nagedacht moeten worden over de omgang met andere vergoedingen die het slachtoffer in verband met de ramp krijgt. Mijn uitgangspunt is namelijk dat het slachtoffer niet meer dan zijn volledige schade vergoed behoort te krijgen. Dat uitgangspunt is ontleend aan het aansprakelijkheidsrecht.[62] Naast de fondsuitkering kan een slachtoffer een vergoeding krijgen van de dader, van zijn private verzekeraar, op grond van sociale zekerheid, vanuit andere fondsen, of uit liefdadigheid.

In het merendeel van de gevallen voorzien de onderzochte schadefondsen in bepalingen gericht op wisselwerking met andere vergoedingen.[63] De bepalingen sluiten aan bij de vergoedingen die gezien de reikwijdte van een fonds mogelijk verkregen kunnen worden; de Cascoregeling voor vernielde motorvoertuigen is bijvoorbeeld gericht op samenloop met het aansprakelijkheidsrecht en een uitkering uit schadeverzekering.

Zonder een bepaling voor samenloop ontstaan niet onmiddellijk problemen. Het legionellafonds biedt bijvoorbeeld een uitkering voor immateriële schade en die categorie schade wordt slechts vergoed in het aansprakelijkheidsrecht. Met andere vergoedingen is geen samenloop. In het aansprakelijkheidsrecht is samenloop geregeld; de fondsuitkering hoort in mindering te worden gebracht op de te vergoeden schade door de dader.

Er moet onderscheid gemaakt worden tussen a) de situatie dat er reeds een andere vergoeding is verkregen en b) de situatie dat na de fondsuitkering nog een andere vergoeding zal vrijkomen.
Ad a) Een schadefonds kan bepalen dat reeds verkregen andere vergoedingen ter zake van dezelfde schade als het fonds beoogt te vergoeden op de fondsuitkering in mindering zullen worden gebracht. Reeds verkregen materiële schadevergoeding kan dan in mindering worden gebracht op een fondsuitkering voor materiële schadeposten, reeds verkregen immateriële schadevergoe-

62 Dat uitgangspunt is ontleend aan het aansprakelijkheidsrecht. In hoofdstuk 3 wordt dit uitgangspunt uitgewerkt. Het gaat hier nu om wisselwerking tussen verschillende vergoedingen, niet om het idee of het fonds van volledige schadevergoeding of normering uit dient te gaan.

63 Alleen het legionellafonds heeft geen bepaling voor samenloop opgenomen.

ding kan in mindering worden gebracht op een fondsuitkering voor immateriële schadeposten. In de onderzochte schadefondsen ontbrak een dergelijke bepaling. Omdat deze fondsen alle snel tot uitkering kwamen, heeft dit waarschijnlijk niet tot dubbele vergoedingen geleid.
Ad b) Een fonds kan rekening houden met het feit dat het slachtoffer na de fondsuitkering nog een andere vergoeding krijgt. In de eerste plaats kan een schadefonds bepalen dat een nog te verkrijgen schadevergoeding alvast in mindering zal worden gebracht op een fondsuitkering.[64] Een dergelijke bepaling bevat alleen het Wilnisfonds.[65] Wanneer een fonds als doelstelling heeft een uitkering te doen om de hoogste nood te lenigen, of alvast een vergoeding te geven vooruitlopend op een mogelijke schadevergoeding in de toekomst, ligt een dergelijke bepaling echter niet in de rede. Het fonds heeft dan een voorschotkarakter en het zou afbreuk aan dat karakter doen als toekomstige vergoedingen bij voorbaat al verrekend worden.

In de tweede plaats kan een regeling een bepaling bevatten gericht op het voorkomen dat in de toekomst voor een tweede keer voor dezelfde schade een vergoeding wordt uitgekeerd. Dat kan volgens twee methoden. De eerste methode is passief van aard, de tweede meer actief.

De eerste methode behelst het volgende.[66] Het vraagt slachtoffers het ontvangen bedrag (of wanneer de vergoedingen lager zijn dan het ontvangen bedrag, dat deel van het ontvangen bedrag) terug te betalen als het vergoedingen voor dezelfde schade ontvangt.[67] Opnieuw zou dan moeten gelden dat alleen materiële schadevergoeding kan worden verrekend met een fondsuitkering voor materiële schadeposten en immateriële schadevergoeding met een fondsuitkering voor immateriële schadeposten. Het slachtoffer zou door een fonds een mededelingsplicht van dergelijke vergoedingen opgelegd kunnen krijgen.

De tweede methode tracht dubbele vergoeding actief te voorkomen. Zoals reeds vermeld, doet een dubbele vergoeding zich niet voor bij samenloop met het aansprakelijkheidsrecht. De schade, en dus het aan het slachtoffer te betalen bedrag aan schadevergoeding, wordt namelijk verlaagd door de uitkering uit een fonds. Zou in een theoretisch geval de fondsuitkering volgen op de schade-

64 Dat lijkt dan op de figuur van de voordeelstoerekening in het aansprakelijkheidsrecht, art. 6:100 BW.

65 Art. 16 Wilnisfonds, zie hierover ook de toelichting op de Regeling tegemoetkoming schade bij overstroming van de Maas januari 2003, *Stcrt.* 2003, 9, p. 6.

66 Naast het gebruik van volmachten om de schade in rechte te verhalen op en te innen bij de dader gebruikt het asbestfonds deze methode.

67 Het Schadefonds geweldsmisdrijven heeft in de consultatieronde van het wetsvoorstel ter uitbreiding van het spreekrecht van slachtoffers en nabestaanden in het strafproces en over de wijziging van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven (*Kamerstukken II*, 2014/15, 34 082, nr. 1) geadviseerd art. 6 Wsg zo aan te passen dat een slachtoffer zijn vorderingsrecht behoudt als hij een uitkering heeft ontvangen en achteraf terugbetaalt wat hij van de dader ontvangt. Thans heeft het fonds een zelfstandig verhaalsrecht, maar het maakt hiervan in de praktijk geen gebruik. Het wetsvoorstel is overigens niet in die zin aangepast.

vergoeding, dan kan de fondsuitkering bij wijze van voordeel in mindering worden gebracht op de schadevergoeding (art. 6:100 BW).

Samenloop met een verzekeringsuitkering kan op de volgende manier worden voorkomen. Het recht op de verzekeringsuitkering kan door het slachtoffer door middel van cessie worden overgedragen aan een schadefonds (art. 3:94 BW), zoals de Cascoregeling deed.[68] Dat kan voor dat gedeelte van de verzekeringsuitkering dat het fonds uitkering heeft gedaan, een partiële cessie.[69] Wanneer de persoon van de dader op het moment van de akte van cessie niet bekend is, moet na bekendwording met bekwame spoed aan hem mededeling van de cessie worden gedaan , aldus art. 3:94 BW. Die mededeling heeft terugwerkende kracht tot de datum van de cessie-akte.[70]

Van samenloop tussen sociale zekerheid en een fondsuitkering zal hoogstwaarschijnlijk geen sprake zijn. Bij de oprichting van een fonds zal worden bekeken in welke schade het fonds zal tegemoetkomen, met andere woorden: voor welke schade geen andere tegemoetkoming bestaat. Wanneer slachtoffers recht hebben op sociale zekerheid, die net als het schadefonds door de overheid wordt gefinancierd, zal het schadefonds niet in die schade tegemoetkomen.[71] Daar is immers al in voorzien. Een actieve benadering is dus niet nodig.

Evenzo zal een schadefonds zijn uitkeringen afstemmen op vergoedingen die reeds uit andere schadefondsen verkregen kunnen worden.[72] Ook daar hoeft dus geen actie te worden ondernomen.

Hieruit volgt een algemene aanbeveling. Indien de oprichter van een fonds zich ten doel stelt te voorkomen dat een slachtoffer een dubbele vergoeding krijgt, lijkt een bepaling gericht op de wisselwerking tussen vergoedingen niet te kunnen ontbreken. Gebleken is dat daar verschillende mogelijkheden voor bestaan. Afhankelijk van de reikwijdte van een fonds kunnen een of meerdere bepalingen worden opgesteld.

---

68 De Financiële regeling I vroeg de slachtoffers oorspronkelijk het recht op de verzekeringsuitkering te cederen, maar heeft de regeling later aangepast en van de cessies met opzet geen gebruik meer gemaakt. Sommige slachtoffers kregen daardoor hun schade dubbel vergoed. Vgl. hierover § 7.5.4. Van een goede wisselwerking was dus geen sprake.

69 Vgl. Snijders & Rank-Berenschot 2012, p. 292 e.v. Ook cessie van een bepaald deel van een deelbare vordering is mogelijk, zoals een geldvordering.

70 Vgl. art. 3:94 lid 2 BW. Zie hierover ook Snijders & Rank-Berenschot 2012, p. 297.

71 Overigens zijn de rechten op uitkeringen van sociale zekerheid niet te cederen, zo is wettelijk bepaald. Zo bijvoorbeeld art. 46 WWB, art. 65 WAO, art. 80 WIA.

72 Zo bepaalt art. 3 van de Regeling functionele invaliditeit dat de nabestaande geen recht heeft op een uitkering als deze een aanspraak heeft op de Regeling tegemoetkoming nabestaanden vuurwerkramp Enschede. Is dat overigens onverhoopt niet het geval, dan kan het tweede betalende fonds bepalen dat geen vergoeding wordt verkregen als al een vergoeding is verkregen uit een ander fonds, zodat dubbele vergoeding wordt voorkomen.

10.3.3.3 Verhaal op de dader

De wisselwerking met het aansprakelijkheidsrecht verdient bijzondere aandacht, in de vorm van het verhaal op de dader. Door het nemen van verhaal wordt voorkomen dat de dader de dans ontspringt omdat een ander de schade reeds aan het slachtoffer vergoed heeft. Het nemen van verhaal is bovendien van belang voor het herbergen van de functies genoegdoening en preventie in een fonds, waarvoor immers een vereiste is dat de dader de schade betaalt.[73] Tegelijkertijd is het goed te realiseren dat het verhaal een bescheiden rol toekomt als het gaat om een schadefonds voor rampschade: juist de omvang van de schade en de daarmee samenhangende onderverzekering of insolventie van de dader – het gebrek aan verhaal op de dader dus –, vormen de belangrijkste redenen om een schadefonds op te richten.

Is de dader solvent, dan kan een fonds ook bij rampschade verhaal nemen. Bij een mass disaster accident is verhaal op een of enkele (kleinere) daders aan de orde. Het verhaal bestaat dan uit het voeren van een of enkele rechtszaken om de schade te verhalen, waarbij in een casus dezelfde vragen van aansprakelijkheid voorliggen.[74] Bij mass exposure gaat het potentieel om een groot aantal daders, die door tijdsverloop insolvent, onvindbaar of failliet kunnen raken. Betreft het sluipende schade, dan zijn naast verschillende daders ook verschillende casus aan de orde, met elk hun aansprakelijkheidsvragen (bijvoorbeeld inzake bewijs en causaliteit).

Een keuze moet worden gemaakt tussen het verhalen van de gehele vordering ten behoeve van het slachtoffer – waarna de fondsuitkering bij voldoende opbrengst van de schadevergoeding wordt afgetrokken en het restant wordt uitbetaald – en het uitsluitend verhalen van de fondsuitkering. Het asbestfonds vordert de gehele vordering. De Cascoregeling had de intentie om een deel van de vordering te verhalen.[75] Mijn voorkeur gaat uit naar het verhalen van de gehele schadevergoeding. Op die manier wordt het slachtoffer niet belast met het voeren van een civiele procedure en het is daarnaast efficiënter, omdat het slachtoffer geen advocaat- en proceskosten heeft. Een schadefonds heeft hierbij een schaalvoordeel: het voert één procedure voor heel veel slachtoffers of vele gelijksoortige procedures. De kosten voor een fonds zijn dus waarschijnlijk lager dan de kosten van de slachtoffers afzonderlijk. In het navolgende gaan we dan ook van het verhaal van de gehele vergoeding uit.

73 Zie hierover hoofdstuk 4.

74 Zie over dit onderwerp ook Asser, Groen & Vranken 2003, p. 180.

75 Omdat de daders van de vuurwerkramp insolvent waren, is dit niet doorgevoerd. De Cascoregeling wilde slechts verhalen als het slachtoffer zijn vordering zou proberen te innen bij de daders.

Voor het verhaal op de dader bestaan vier technieken. De eerste twee technieken komen voor in de onderzochte fondsen.[76] De derde en vierde techniek teken ik voor de volledigheid op. Ik zet ze hieronder op een rij.

1. Het slachtoffer verstrekt een fonds een volmacht om voor hem een rechtsvordering in te stellen en de schade te innen (art. 3:60 BW), zoals het asbestfonds dat doet.[77] Als voorwaarde voor de fondsuitkering geldt dan dat dit fonds de bevoegdheid tot verrekening krijgt wanneer het de vordering met succes int bij de dader.

   Met de volmacht kan een fonds gaan procederen, maar het kan ook besluiten daarvan af te zien, bijvoorbeeld omdat het de kans op succes gering inschat. Dat doet het asbestfonds regelmatig. Het slachtoffer blijft vrij om een proces aan te spannen. Bij verhaal via de volmacht dient een fonds het slachtoffer een aanvullende voorwaarde bij de uitkering op te leggen: een verplichting tot terugbetaling van de fondsuitkering als het slachtoffer een schadevergoeding van de dader ontvangt. Daardoor is de rechter niet verplicht de fondsuitkering in mindering te brengen op de schadevergoeding door de dader.[78] Tevens kan een fonds het slachtoffer een mededelingsplicht met betrekking tot de ontvangst van de schadevergoeding opleggen.
2. Bij cessie draagt het slachtoffer zijn vordering op de dader over aan een schadefonds. Dat zal dan zijn voor het deel van de vordering dat een schadefonds daadwerkelijk aan het slachtoffer heeft uitgekeerd. Voor het overige zou dit een zogenaamde 'cessie ter incasso' zijn, wat inhoudt dat een schadefonds voor het slachtoffer een rechtsvordering instelt tegen de dader en de schadevergoeding int, en die vervolgens aan het slachtoffer doorbetaalt.[79] De cessie ter incasso kwalificeert als een overeenkomst van lastgeving (art. 7:414), waarbij kan worden afgesproken dat een fonds de uitsluitende bevoegdheid heeft de rechtsvordering te innen: in dat geval is het een overeenkomst van lastgeving met privatieve werking (art. 7:423 BW).[80]

   Verhaalt een schadefonds de schade niet, en het slachtoffer procedeert na ontbinding van de lastgevingsovereenkomst, dan wordt de vordering verminderd met het gecedeerde bedrag. De Cascoregeling heeft de slacht-

76 Het asbestfonds en de Cascoregeling.

77 Het instellen van de rechtsvordering en het innen van de schade zijn beide rechtshandelingen die de gevolmachtigde voor de volmachtgever kan verrichten zodat de rechtsgevolgen voor de volmachtgever zijn. Zie uitgebreid over de volmacht en het verschil met lastgeving: Frenk 1994, p. 177-187. Het asbestfonds maakt gebruik van de volmacht voor het verhaal.

78 Vgl. in die zin bij het asbestfonds Hof Arnhem-Leeuwarden 26 november 2011, ECLI:NL:GHARL:2013:8973. De terugbetalingsverplichting en het karakter van een voorschot van de fondsuitkering wordt veronachtzaamd door Rb. Roermond 7 september 2011, ECLI:NL:RBROE:2011:BU2964. Het slachtoffer kan in het laatste geval door de SVB verplicht worden tot terugbetaling, en houdt dan zelf de schadevergoeding minus het voorschot.

79 Zie hierover bijvoorbeeld Snijders & Rank-Berenschot 2012, p. 300.

80 Ibid.

offers de vorderingen laten cederen, maar van die cessies is geen gebruik gemaakt.[81]

3. Het slachtoffer kan een fonds de opdracht geven een vordering in te stellen en de schade te innen, terwijl het slachtoffer de overgedragen bevoegdheid niet zelf mag uitoefenen.[82] Deze figuur is de privatieve last (art. 7:423 BW). Een fonds is dan verplicht verhaal te nemen. Als voorwaarde voor de fondsuitkering geldt dan dat dit fonds de bevoegdheid krijgt tot verrekening als het de vordering met succes int bij de dader. Een voordeel is dat een fonds ervan verzekerd is dat slachtoffers niet tegelijkertijd met de dader kunnen onderhandelen of zelf een procedure kunnen beginnen.[83] Komt een fonds de overeenkomst niet na, dan ontspringt de dader de dans. Het slachtoffer kan de overeenkomst ontbinden en alsnog procederen.
4. Ook kan een fonds een wettelijk verhaalsrecht krijgen om de schade op de dader te verhalen. Deze vorm kwam ik in de onderzochte fondsen niet tegen, maar een ander fonds, het Schadefonds geweldsmisdrijven, heeft wel een dergelijk verhaalsrecht.[84] Als gunstig kan worden beschouwd dat de procedure niet via ingewikkelde civielrechtelijke constructies hoeft te worden ingestoken. Het is duidelijk dat alleen het betreffende fonds het recht hiertoe heeft. Dan moet het fonds in kwestie ook daadwerkelijk tot verhaal overgaan. Laat een fonds dit na, dan hoeft de dader niet te betalen. Een fonds kan hiertoe besluiten omdat het de kosten hoger inschat dan de verwachte baten; die baten kunnen tegenvallen omdat de procespositie niet sterk is, of omdat de dader naar verwachting onvoldoende solvent is.[85]

De vier besproken technieken voor het verhaal op de dader hebben elk hun voor- en nadelen. Niet één techniek lijkt volledig te kunnen overtuigen. Wellicht dat meer ervaring van schadefondsen met de verschillende technieken op termijn uitsluitsel kan geven. Afhankelijk van de doelstelling van een fonds zal een oprichter een keuze moeten maken of hij de schade wil verhalen, en zo ja op basis van welke techniek.

Ten slotte moet bij verhaal op de dader voor ogen worden gehouden dat een fonds beoogt het slachtoffer na de ramp in een betere financiële positie

81 Omdat de verzekeringsdekking van de daders volstrekt ontoereikend was.
82 Zie over dit onderwerp Frenk 1994, p. 177-187.
83 Hierop wijst ook Frenk 1994, p. 187.
84 Art. 6 Wsg.
85 Het Schadefonds geweldsmisdrijven wil om die reden af van het zelfstandig verhaalsrecht. In de praktijk maakt het van het verhaalsrecht geen gebruik. Het Schadefonds geweldsmisdrijven heeft in de consultatieronde van het wetsvoorstel ter uitbreiding van het spreekrecht van slachtoffers en nabestaanden in het strafproces en over de wijziging van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven (*Kamerstukken II*, 2014/15, 34 082, nr. 1) geadviseerd art. 6 Wsg zo aan te passen dat een slachtoffer zijn vorderingsrecht behoudt als hij een uitkering heeft ontvangen en achteraf terugbetaalt wat hij van de dader ontvangt. Het wetsvoorstel is overigens niet in die zin aangepast.

te brengen. Met de vergoedingen van een fonds en de vergoedingen uit andere bronnen kan het slachtoffer de situatie van voor de ramp zo dicht mogelijk benaderen. Daarmee strookt het uitoefenen van verhaal ten nadele van het slachtoffer niet. Is de dader onvoldoende solvent om de gehele schadevordering te voldoen, dan zou van de verkregen schadevergoeding eerst het slachtoffer of de slachtoffers moeten worden betaald.[86] Hetgeen vervolgens resteert, kan terugvloeien in een fonds. Op deze manier krijgt het slachtoffer voorrang boven een schadefonds.

10.3.3.4 Kosten

De verwachting was dat de kosten van de uitvoering van een schadefonds lager zouden uitvallen dan de kosten van het aansprakelijkheidsrecht (25 tot 50 procent).[87] Die verwachting valt tegen. De kosten van uitvoering zijn slechts lager bij twee van de onderzochte fondsen: de Enschedese Financiële regeling I (7 procent) en het legionellafonds (13 procent).[88]

De andere fondsen maken kosten die vergelijkbaar zijn met die van het aansprakelijkheidsrecht. In het midden zit het asbestfonds (31 procent).[89] Hogere uitvoeringskosten hebben de Enschedese Cascoregeling (41 procent),[90] de Regeling functionele invaliditeit (46 procent)[91] en het Wilnisfonds (53 procent).[92]

---

86 Een vergelijkbare bepaling kent het verzekeringsrecht, art. 7:962 BW. Zie hierover bijvoorbeeld: Mijnssen 2012, p. 104. Ook W.H. van Boom gaat uit van een beginsel van behoorlijke verhaalsuitoefening bij botsing van belangen tussen degene met een verhaalsrecht en het slachtoffer, Van Boom 1996, p. 95-118, i.h.b. p. 115.

87 Vgl. hoofdstuk 3 Stroomlijnen van een fonds.

88 Een bedrag van 9.095.000 euro is uitgekeerd aan slachtoffers van de vuurwerkramp, terwijl met de uitvoering een bedrag van 666.000 euro gemoeid was. Zie College B en W Enschede, Rapportage afwikkeling uitvoering schaderegelingen vuurwerkramp Enschede, 2006, p. 6. Een bedrag van 784.359 euro is uitgekeerd aan slachtoffers met legionella, terwijl met de uitvoering door de stichting een bedrag van 123.201 euro gemoeid was. Zie Van den Wall-Bake 2004, p. 15.

89 In 2012 bedraagt de uitkeringslast van dit fonds 3 miljoen euro (de uitkeringen minus de van de werkgever teruggevorderde bedragen). De uitvoeringskosten van het asbestfonds bestaan uit de kosten van de SVB, in dat jaar 1 miljoen euro, en van het Instituut asbestslachtoffers, ruim 800.000 euro (voor 120 TNS-slachtoffers en 345 TAS-slachtoffers samen 1.1 miljoen euro). Vgl. Sociale Verzekeringsbank 2013, p. 38 en ook: Instituut asbestslachtoffers 2013, p. 33.

90 Cascoregeling: Met de uitvoering is een bedrag gemoeid van 472.000 euro, terwijl de uitkeringslast 668.000 euro bedraagt. Vgl. Stand van zaken afwikkeling vuurwerkramp Enschede d.d. 31-12-2006, § 2.1.1, bijlage bij *Kamerstukken II*, 2006/07, 27 157, nr. 65.

91 In totaal is een bedrag van 7.833.000 euro uitgekeerd. Dit fonds is uitgevoerd met een tweetal andere regelingen. De uitvoeringslast van deze regelingen tezamen bedraagt 7.334.000 euro, terwijl de uitkeringslast gezamenlijk 8.534.000 euro is. Zie Stand van zaken afwikkeling vuurwerkramp Enschede d.d. 31-12-2006, § 2.2, bijlage bij *Kamerstukken II*, 2006/07, 27 157, nr. 65.

92 Vgl. Bisschop 2013, p. 12.

De twee fondsen die het laagst scoren (Financiële regeling I en legionellafonds) werken met forfaitaire bedragen. Het asbestfonds gebruikt een percentage van een gestandaardiseerd bedrag. De fondsuitkering in de duurste drie fondsen (Cascoregeling, Functionele invaliditeit, Wilnisfonds) is gebaseerd op de werkelijke schade, die door schade-experts of medische experts moet worden vastgesteld. Wanneer een fonds ervoor kiest de fondsuitkering te baseren op de werkelijke schade, zijn daarmee kennelijk extra kosten voor de uitvoering gemoeid. Waar bij het gebruik van forfaits of gestandaardiseerde bedragen een eenvoudig beslisschema volstaat, dient bij een fondsuitkering gebaseerd op de werkelijke schade een precieze meting door deskundigen te worden verricht.

Geconstateerd kan worden dat de wijze van schadeberekening door het schadefonds een belangrijke factor is met betrekking tot de hoogte van de uitvoeringskosten. Wanneer men de kosten van een fonds laag wil houden, zou een fonds de schade derhalve moeten normeren door forfaitaire bedragen of (percentages van) gestandaardiseerde bedragen toe te passen.

Het vermoeden dat de complexiteit en onzekerheid van de regels van het aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht tot hoge kosten leiden, terwijl het schadefonds deze complexiteit en onzekerheid niet kent, is deels onjuist gebleken.[93] Het hangt er namelijk van af hoe het desbetreffende fonds is ingericht. De onderzochte schadefondsen hanteren alle voorwaarden die gedeeltelijk gelijk zijn aan die van het aansprakelijkheidsrecht, zo zagen we eerder in dit hoofdstuk: schade en causaal verband. Heeft het fonds daarbij de werkelijke schade tot uitgangspunt genomen, zoals het aansprakelijkheidsrecht dat ook doet, dan krijgt het te maken met dezelfde complexiteit en onzekerheid als het aansprakelijkheidsrecht.[94] Wijkt het fonds af van het aansprakelijkheidsrecht door forfaitaire bedragen of (percentages van) gestandaardiseerde bedragen te hanteren, dan heeft het deze problemen kennelijk niet of minder.

Ook de eenvoud van schadeberekening van een fonds lijkt ertoe te leiden dat de uitvoering vlotter verloopt. Het duurste fonds kent een zeer gecompliceerde berekeningswijze van de schade met voor verschillende schadeposten wisselende percentages van vergoeding en daarnaast toepassing van schijven van vergoeding, drempels en maxima.[95] Het een na duurste fonds keert slechts een schadepost uit, maar beoogt daarbinnen een ogenschijnlijk exacte mate van invaliditeit vast te stellen in percentages.[96] De uitvoeringskosten zullen waarschijnlijk lager uitvallen als niet wordt gekozen voor ingewikkelde en verschillende kortingen op het schadebedrag.

93 Zie § 3.5.
94 Zo de Cascoregeling, de Regeling functionele invaliditeit en het Wilnisfonds.
95 Het Wilnisfonds.
96 De Regeling functionele invaliditeit.

Het eerdere vermoeden dat het contradictoir karakter van het aansprakelijkheidsrecht zou leiden tot hogere kosten lijkt te worden gelogenstraft door de cijfers over de kosten.[97] De beslissingen van de onderzochte schadefondsen die geen contradictoir karakter hebben worden eveneens aangevochten door slachtoffers, zowel wat betreft het recht op vergoeding als op de hoogte daarvan. Zij kunnen immers bezwaar en beroep in bestuursrechtelijke zin aantekenen. Wanneer het fonds forfaits of van de werkelijke schade afgeleide gestandaardiseerde bedragen toepast, zal er over de hoogte van de uitkering echter geen of veel minder twist kunnen rijzen, met minder bezwaren en beroepen als direct gevolg. Dat zal eveneens hebben gezorgd voor de geconstateerde reductie van de kosten in bepaalde schadefondsen.

Om de kosten van uitvoering van een fonds zo laag mogelijk te houden, is het aan te bevelen de fondsuitkering te bepalen op forfaits of (percentages van) gestandaardiseerde bedragen.[98] Dit leidt namelijk tot een reductie van de kosten van experts en van kosten voor bezwaar- en beroep. Daarnaast kan ervoor gekozen worden de regeling zo eenvoudig mogelijk in te richten met betrekking tot het toepassen van kortingen om de kosten van uitvoering te beperken.

10.4 Oplossing problemen

10.4.1 Inleiding

Bij het onderzoek naar de fondsen is gebleken dat met de oprichting van een fonds enerzijds problemen kunnen worden opgelost, maar dat anderzijds weer andere problemen ontstaan. In § 10.4.2 zal ik ingaan op de vraag in hoeverre de onderzochte fondsen de geconstateerde problemen van het aansprakelijkheidsrecht kunnen oplossen. In § 10.4.3. zal aan bod komen welke andere (juridische of uitvoerings)problemen bij het onderzoek eventueel aan het licht zijn gekomen en of deze te vermijden zijn.

10.4.2 Problemen van het aansprakelijkheidsrecht

Een belangrijke vraag is of de problemen bij de afwikkeling van rampschade door de introductie van een schadefonds worden opgelost. Voor elk afzonderlijk fonds is die vraag al behandeld in het hoofdstuk over het betreffende fonds. Hier volgt een analyse van de uitkomsten.

---

97 Zie § 3.5.

98 Engelhard & Rijnhout verwachten dat standaardbedrag gecombineerd met drempels/plafonds tot de laagste kosten leiden: Engelhard & Rijnhout 2015, p. 155.

De problemen bij de afwikkeling van rampschade in en rondom het aansprakelijkheidsrecht blijken zich bijna alle voor te doen bij zowel mass disaster als mass exposure accidents. Uitzonderingen zijn verjaring, bewijsnood door tijdsverloop, insolventie door onvoldoende verzekeringsdekking in de tijd en door overgang van de onderneming. Die problemen komen alleen voor bij mass exposure accidents die sluipende schade veroorzaken.

10.4.2.1 Causaliteit

Een schadefonds is in staat om de problemen van causaal verband te ontlopen, daar waar een fonds afwijkt van het aansprakelijkheidsrecht. Dit kan bijvoorbeeld door de introductie van een andere wijze van schade berekenen of door het laten vallen van bepaalde eisen, die het aansprakelijkheidsrecht wel stelt. Hanteert het schadefonds dezelfde eisen als het aansprakelijkheidsrecht voor het causaal verband en voor het schadebegrip, dan blijven de problemen die het aansprakelijkheidsrecht heeft, bestaan.[99]

We zien het vraagstuk van causaal verband naar voren komen bij de vuurwerkramp in Enschede en de dijkdoorbraak in Wilnis.[100] Het betreft uitsluitend de regelingen die de werkelijke schade tot uitgangspunt nemen: de Regeling functionele invaliditeit en het Wilnisfonds.[101]

De problemen komen overigens pas bij het toekennen van de fondsuitkering aan het licht, eerder in de aansprakelijkheidsprocedures zijn deze niet aan bod gekomen. Het causaal verband tussen de ramp en de schade is niet duidelijk, in die zin dat onduidelijkheid bestaat over de conditie van het slachtoffer of de zaak, voorafgaand aan of onafhankelijk van de ramp. In het geval van de vuurwerkramp in Enschede, bij de vergoeding van psychische schade, is een twistpunt of vóór de ramp niet al psychische schade bestond. Ook als het gaat om materiële schade, in Wilnis, rijzen dergelijke vragen: was het huis niet al aan het verzakken voordat de overstroming plaatsvond? Was het parket niet aan vervanging toe vóór de ramp?

Discussie valt kennelijk niet te vermijden wanneer wordt vastgehouden aan de eisen van causaal verband en schade zoals deze in het aansprakelijkheidsrecht gelden. Slachtoffers waren ontevreden en tekenden bezwaar en

99 Ook het schadebegrip is van belang, omdat het causaal verband gaat over de vraag: is de schade geleden als gevolg van de ramp?

100 Zie de Regeling functionele invaliditeit § 7.7.6.1 en het Wilnisfonds § 8.5.1.

101 Ook de Cascoregeling neemt de werkelijke schade tot uitgangspunt, maar hierbij zijn voor zover bekend geen problemen ontstaan. Wellicht ligt dit ook aan het type schade: als bekend is dat het gaat om een bepaald type auto van een bepaald bouwjaar, zal daar misschien gemakkelijker een waarde aan toegekend worden. Toch kan zich ook daar het probleem voordoen dat de auto al deuken had voor de ramp, waardoor de waarde minder was.

beroep aan tegen zulke beslissingen.[102] Vervolgens hebben deskundigen zich opnieuw moeten uitlaten over de vraag in hoeverre de schade is veroorzaakt door de ramp. De rechter heeft de knoop doorgehakt. De twee onderzochte schadefondsen bieden dan ook geen oplossing voor dit probleem van causaal verband, dat net als in het aansprakelijkheidsrecht opduikt.

Een aandachtspunt hierbij is dat als een fonds alleen de schade als gevolg van de ramp wenst te vergoeden, uitdrukkelijk in de regeling wordt neergelegd dat de schade wordt vastgesteld door de situatie zonder de ramp en die met de ramp zo goed als mogelijk te vergelijken. Wordt dit niet gedaan, dan kan een slachtoffer het standpunt innemen dat alle schade moet worden vergoed, ook de schade die voor de ramp al bestond. Eventueel kunnen rechtspraak en literatuur die zijn ontwikkeld met betrekking tot het causaal verband in het aansprakelijkheidsrecht bij de uitvoering van een fonds worden gebruikt.

Het probleem van causaal verband ziet mede op het vaststellen van de werkelijke schade, oftewel de wijze van schadeberekening van de twee genoemde fondsen. Een andere wijze van schadeberekening door een schadefonds zou de problemen mogelijk kunnen voorkomen: op basis van forfaits of gestandaardiseerde schade. Dan wordt de oude situatie namelijk niet bij de berekening in ogenschouw genomen en krijgen de slachtoffers in alle gevallen hun schade vergoed. Dit zien we in het legionellafonds, het asbestfonds en de Financiële regeling I. Daarbij kan het slachtoffer meer schade vergoed krijgen dan in het aansprakelijkheidsrecht, ook de schade die hij eigenlijk eerder al had, maar dat moet dan op de koop toe worden genomen.

Om de problemen van causaal verband te ontwijken kan een fonds dus afwijken van het aansprakelijkheidsrecht. Wenst een fonds de schade te berekenen op basis van de werkelijke schade, dan zullen zich in de uitvoeringspraktijk waarschijnlijk problemen voordoen rondom causaal verband.

10.4.2.2 Verjaring

Het probleem van verjaring doet zich alleen voor in het asbestfonds. Dit fonds lost het probleem op, want het biedt een tegemoetkoming aan slachtoffers met een verjaarde en aan slachtoffers met een niet-verjaarde vordering. Daarmee vormt verjaring niet langer een obstakel voor het verkrijgen van een tegemoetkoming.

Keert een (denkbeeldig) schadefonds echter alleen schade uit aan degene met de verjaarde vordering (en niet aan degene met een niet-verjaarde vordering), dan zal het schadefonds moeten toetsen of de vordering verjaard is.

---

102 Zie bijvoorbeeld voor het Wilnisfonds: ABRvS 26 februari 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AF4994, *AB* 2003, 156 m.nt. N. Verheij; ABRvS 8 juni 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT6938, ECLI:NL:RVS:2005:AT 6939, ECLI:NL:RVS:2005:AT6940, ECLI:NL:RVS:2005:AT6941, ECLI:NL:RVS:2005:AT6942, ECLI:NL:RVS:2005:AT6943, ECLI:NL:RVS:2005:AT6944, ECLI:NL:RVS:2005:AT6945; ABRvS 23 januari 2008, ECLI:NL:RVS:2005:BC2503.

Eerder zagen we al dat uit rechtspraak volgt dat de dader onder omstandigheden op grond van de redelijkheid en billijkheid niet altijd met succes een beroep kan doen op het verstrijken van de lange verjaringstermijn van 30 jaar.[103] De verschillende gezichtspunten uit de gezichtspuntencatalogus van de Hoge Raad zullen moeten worden gewogen. Het kan zijn dat een beroep op verjaring zonder meer in strijd komt met de redelijkheid en billijkheid, bijvoorbeeld wanneer het gedrag de dader in hoge mate kan worden verweten. Dat is volgens de rechtbank Den Haag bijvoorbeeld het geval bij het standrechtelijk executeren van slachtoffers door Nederlandse militairen in Indonesië tijdens de politionele acties.[104] De slachtoffers werden immers opzettelijk gedood. In andere gevallen, zoals de asbestcasus leert, is die afweging lastiger te maken. Dat kan aanleiding geven tot een drietal problemen.

Ten eerste zal een schadefonds een uitgebreid onderzoek moeten doen naar de feiten, terwijl het door het lange tijdsverloop niet eenvoudig is die te achterhalen.[105] Onder meer de verwijtbaarheid van de gedraging zal moeten worden onderzocht.

Ten tweede zal voor dat onderzoek tijd uitgetrokken moeten worden, wat aanleiding zou kunnen geven tot vertraging in de procedure. Dit kan bijzonder vervelend zijn met het oog op de hoge leeftijd die slachtoffers mogelijk hebben. Het is niet denkbeeldig dat slachtoffers overlijden tijdens de procedure.

Ten derde zullen de beslissingen van een fonds, gebaseerd op een afweging uit de gezichtspuntencatalogus, voor het slachtoffer niet altijd waterdicht lijken. Dat kan leiden tot veel bezwaren van het slachtoffer, wat niet verwonderlijk is, nu pas als de rechter uitspraak heeft gedaan definitief zal zijn wat de uitkomst is.

Met ingang van 1 januari 2004 is de wetswijziging ingegaan voor verjaring van personenschade, waarbij de absolute termijn voor verborgen personenschade voor gebeurtenissen van na die datum is verlaten. Daardoor zal het probleem van verjaring de komende jaren, tot 2034, nog kunnen opspelen.

Uit het voorgaande blijkt dat een schadefonds een oplossing kan vormen voor het probleem van verjaring als het niet toetst of een vordering verjaard is. Wenst een fonds dit wel te toetsen, dan ontstaan problemen zoals die ook in het aansprakelijkheidsrecht voorkomen. De uitkomst van de beslissing door een fonds zal regelmatig door het slachtoffer worden betwist, met het onderzoek naar de feiten is kostbare tijd gemoeid en bovendien kunnen er bewijsproblemen ontstaan door het tijdsverloop. Als een schadefonds voor verjaring een oplossing wil vormen, zal er ook moeten worden nagedacht over het bewijs dat door het slachtoffer moet worden aangedragen.

---

103 Zie § 2.3.1. en § 9.3.5. over verjaring.

104 Rechtbank Den Haag 14 september 2011, ECLI:NL:RBSGR:2011:BS8793.

105 Zo blijkt ook uit de Toelichting bij de Wijziging Regeling tegemoetkoming asbestslachtoffers, *Stcrt.* 2002, 246, p. 4.

10.4.2.3 Bewijsproblemen door tijdsverloop

Van de onderzochte fondsen heeft alleen het asbestfonds te maken met lang tijdsverloop. Het is door het tijdsverloop voor het slachtoffer immers lastig te bewijzen dat hij tijdens een dienstverband met asbest heeft gewerkt. Het asbestfonds heeft daarom in dit geval de bewijslast voor slachtoffers verlicht. Het slachtoffer hoeft slechts aannemelijk te maken dat hij tijdens zijn dienstverband is blootgesteld aan asbest.[106] De gedetailleerde verklaring van het slachtoffer over zijn dienstjaren volstaat. Bij aanvang van het asbestfonds was de bewijslast zwaarder, waardoor bepaalde slachtoffers buiten de boot vielen.[107]

Lang tijdsverloop kan dus zorgen voor bewijsproblemen voor het slachtoffer. De schriftelijke stukken die feiten kunnen bewijzen, zoals brieven, contracten, faxen, handgeschreven documenten of verklaringen van getuigen, zijn immers misschien niet bewaard gebleven en getuigen kunnen uit het zicht verdwenen of overleden zijn. Wanneer de bewijslast zoals deze in het civiel recht geldt onverkort wordt gehandhaafd, kan dit gemakkelijk leiden tot bewijsnood bij het slachtoffer en daarmee tot afwijzing van een aanvraag.

Bij het inrichten van een fonds kan rekening worden gehouden met de bewijsproblemen door lang tijdsverloop. In die zin kan een fonds dit probleem oplossen. Bekeken kan worden welk bewijs het slachtoffer nog wel kan leveren. Blijft de bewijslast gelijk aan die van het aansprakelijkheidsrecht, dan is de consequentie waarschijnlijk dat veel aanvragen uit een fonds moeten worden afgewezen.

10.4.2.4 Insolventie, onvoldoende verzekeringsdekking, faillissement en onvindbaarheid van de dader

In de onderzochte fondsen spelen een of meer van de problemen insolventie, onvoldoende verzekeringsdekking, faillissement en onvindbaarheid van de dader steeds weer een rol. Hoewel de problemen verschillend zijn, komen zij uiteindelijk neer op hetzelfde probleem: terwijl er wel aansprakelijkheid is van de dader voor een ramp, biedt deze geen verhaal. Als de overheid een fonds vult, behoort dat probleem tot het verleden. De overheid is zeer solvent. Het slachtoffer krijgt een tegemoetkoming in de schade uit het fonds en is niet meer afhankelijk van zijn verhaal op de dader. In de onderzochte fondsen zijn deze problemen, voor zover een vergoeding wordt geboden dan ook van de baan.

106 Zie § 9.4.5.

107 Zie de Toelichting bij de Wijziging Regeling tegemoetkoming asbestslachtoffers, *Stcrt.* 2002, 246, p. 5.

10.4.2.5 Onvoldoende verzekeringsdekking en evenredige verdeling

Het probleem van onvoldoende verzekeringsdekking en evenredige verdeling uit het aansprakelijkheidsrecht is vergelijkbaar met onvoldoende middelen en evenredige verdeling in schadefondsen. De onderzochte schadefondsen hadden echter alle voldoende middelen om de uitkeringen van de slachtoffers te voldoen. Het kan zijn dat de uitkering pas vastgesteld wordt nadat de middelen voor het fonds en het aantal slachtoffers bekend zijn, zoals bij het legionellafonds. Ook kan het zijn dat er een maximum budget is, maar dat dit niet bereikt is: zo opereerde het Wilnisfonds.[108] Alle andere fondsen hebben voldoende geld tot hun beschikking gekregen; hun financiering is flexibel en afhankelijk van het aantal slachtoffers dat zich heeft aangemeld bij het fonds.[109] In al deze fondsen wordt het probleem dus opgelost.

Dat kan anders zijn. Denk hierbij aan de WTS die een budget heeft van maximaal 500 miljoen euro. De WTS keert een tegemoetkoming in de schade uit gebaseerd op de werkelijke schade. Wanneer zich een grote ramp met ernstige schade voltrekt, kan het beschikbare bedrag onvoldoende zijn om alle slachtoffers te compenseren. Een manier om de gelden te verdelen kan zijn wie het eerst komt, wie het eerst maalt, maar dat leidt tot een bijzonder onevenredige verdeling van de gelden. Rechtvaardiger is het om de schade evenredig over alle slachtoffers te verdelen.[110] Eenieder krijgt dan eenzelfde deel van zijn schade vergoed.

Voor het bevorderen van een evenredige verdeling is benodigd dat het totaal aantal slachtoffers en hun schade-omvang geschat worden, waarna iedereen naar keuze forfaits krijgt, (een percentage van) gestandaardiseerde bedragen, (een percentage van) de werkelijke schade of een bedrag aan werkelijke schade met toegepaste kortingen.[111] In het geval van de WTS is dat een percentage van een bedrag aan werkelijke schade met toegepaste kortingen.

Met het oog op de snelheid van de procedure en de kosten van de procedure kan een voorkeur bestaan voor een minder evenredige verdeling, dus door middel van forfaits of de toepassing van kortingen.[112]

10.4.2.6 Lange duur

De lange duur is in alle rampcasus een probleem. Opvallend is dat de tijd die nodig is van een aanvraag tot een uitkering door een schadefonds vele

108 *Kamerstukken II*, 1996/1997, 25159, nr. 5, p. 4. De WTS heeft een maximum budget van 500 miljoen euro. Als de financiële toestand van de staat het toelaat, kunnen extra gelden beschikbaar worden gesteld.

109 Vgl. het asbestfonds, de Financiële regeling I, Cascoregeling en de Regeling functionele invaliditeit.

110 Zie hierover ook § 2.2.4.

111 Vergelijk ook § 10.3.2.3.

112 Vergelijk ook § 10.3.2.3.

malen korter is dan de afwikkeling van rampschade in het aansprakelijkheidsrecht. De kortste duur van de procedure in de onderzochte fondsen was zes weken[113] en de langste duur vijf maanden.[114] Dat is een enorme bekorting ten opzichte van het aansprakelijkheidsrecht, dat in de onderzochte rampcasus voor de afwikkeling telkens een decennium nodig had. Het schadefonds heeft dus een groot potentieel als het doel het bekorten van de duur van de procedure voor het slachtoffer is.

Een nuancering is echter op zijn plaats. Het opstellen van een regeling moet dan natuurlijk wel zo snel mogelijk na een ramp gebeuren, want pas na de oprichting kan een aanvraag worden ingediend. Die tijd zou opgeteld kunnen worden bij die van procedure tot de uitkering. We zagen dat schadefondsen in sommige gevallen al meteen na de ramp worden opgericht[115] en in andere gevallen pas enkele jaren na de ramp in het leven worden geroepen.[116] Een structurele regeling zou dit probleem kunnen ondervangen.

Ook kan vertraging na de procedure optreden. Dat gebeurt als het slachtoffer een (deels) negatieve beslissing ontvangt en bezwaar- en beroep aantekent tegen die beslissing. Met de bestuursrechtelijke procedure is ook tijd gemoeid die moet worden opgeteld bij de duur van de procedure van een fonds. Hoe meer procedures worden gevoerd, hoe meer vertraging optreedt. Het meest extreme voorbeeld is de Regeling functionele invaliditeit. Al met al duurde het zeven jaar voordat de regeling was afgewikkeld en de uitvoerende stichting kon worden opgeheven.[117]

Daarbij lijkt een belangrijke les dat het verstrekken van duidelijke informatie over een schadefonds aan de aanvragers, zodat de gewekte verwachtingen realistisch zijn, van grote invloed kan zijn op het aantal aanvragen en het aantal bezwaren. Realistische verwachtingen kunnen ook in bredere zin van belang zijn. Ik zal daar in de volgende paragraaf nader op ingaan. In het kader van de lange duur van de procedure is het aantal aanvragen en bezwaren van belang. Zo deden veel slachtoffers een beroep op de Regeling functionele invaliditeit voor hun psychische klachten. De regeling vergoedde echter alleen schade voor psychisch letsel dat naar medische normen vast te stellen was. De slachtoffers hadden hierin te hoge verwachtingen, omdat zij niet goed begrepen hadden dat hun klachten niet voldoende invaliderend waren.

---

113 De Cascoregeling in Enschede.

114 Het legionellafonds.

115 Zoals de Financiële regeling I – met het opnemen van de schade werd al begonnen voordat het Wilnisfonds was opgericht.

116 Bijvoorbeeld de Regeling functionele invaliditeit.

117 Van de slachtoffers die een aanvraag deden uit de Regeling functionele invaliditeit stelde 29 procent bezwaar in en ging 14 procent in beroep,vgl. Stand van zaken afwikkeling vuurwerkramp Enschede d.d. 31-12-2006, § 2.2, bijlage bij *Kamerstukken II*, 2006/07, 27 157, nr. 65. Zie ook § 7.7.6.1 en § 7.7.6.2.

En ook het Wilnisfonds kende heel veel afwijzingen (34 procent), omdat er na het opnemen van schade een eigen risico werd ingevoerd.[118] Slachtoffers worden dan op het verkeerde been gezet en doen een aanvraag, terwijl zij uiteindelijk buiten de regeling vallen. Het hoge aantal afwijzingen en mogelijk hoge aantal bezwaren dat daaruit kan voortvloeien, kan door het geven van goede en tijdige voorlichting over de reikwijdte van een fonds en de doelgroep van slachtoffers voorkomen worden.

Het bekorten van de lengte van de procedure is een van de factoren die van belang is met het oog op de functie procedurele rechtvaardigheid. Als de procedure heel lang duurt, zal het slachtoffer geen procedurele rechtvaardigheid meer ervaren. Een korte duur is ook te prefereren met het oog op art. 6 EVRM, het recht op een proces binnen een redelijke termijn. Een fonds blijkt, onder de voorwaarden als hierboven genoemd (een snelle oprichting na een ramp en voorkomen van bezwaren en beroepen), na een bijzonder korte procedure tot de uitkering van een vergoeding aan het slachtoffer in staat te zijn.

10.4.3 Andere problemen

Met de oprichting van een fonds kunnen problemen uit het aansprakelijkheidsrecht opgelost worden, maar tegelijkertijd kan een fonds te maken krijgen met andere juridische of uitvoeringsproblemen. In deze paragraaf behandel ik de problemen die bij de uitvoering van een of meer van de onderzochte fondsen aan het licht zijn gekomen en die een bedreiging vormen voor het succes van een fonds. Ook bespreek ik de mogelijke oplossingen voor die problemen gevonden in de andere, onderzochte fondsen.

10.4.3.1 Gewekte verwachtingen

Voor alle soorten fondsen geldt dat het belangrijk is dat zij voldoen aan de gewekte verwachtingen. Ik geef enkele (negatieve) voorbeelden uit het onderzoek naar de fondsen. Bij het Wilnisfonds werden alle schades opgenomen, terwijl achteraf een eigen risico werd vastgesteld. Dat leidde tot veel onterecht ingediende aanvragen en dus tot veel teleurstelling onder slachtoffers.

De Enschedese Financiële regeling I had de strekking de verstrekte uitkering te innen bij de eventuele aanwezige schadeverzekering van het slachtoffer. De slachtoffers hadden dat tevoren niet goed begrepen en zij voelden zich achtergesteld ten opzichte van degenen zonder schadeverzekering. Uiteindelijk heeft de gemeente de regeling aangepast in het voordeel van de slachtoffers.

Aan elk slachtoffer een percentage van een maximaal bedrag uitkeren, zoals in de Enschedese Regeling functionele invaliditeit is gebeurd, geeft slachtoffers

118 Zie Bisschop 2013, p. 10.

het idee dat er een heel laag bedrag wordt uitgekeerd. Vooral tegen de beslissingen waarbij een laag percentage is uitgekeerd, zijn veel bezwaar- en beroepschriften ingediend. Een andere manier van presenteren van de uitkering, bijvoorbeeld alleen het bedrag van de uitkering noemen, zou de perceptie van het bedrag kunnen beïnvloeden.

Een ander voorbeeld is het volgende. Als het ene ad hoc-fonds een lagere vergoeding biedt dan een ander ad hoc-fonds, is dit lastig uit te leggen aan het slachtoffer. Dit was het geval bij de legionellaslachtoffers, die hun uitkering vergeleken met de Enschedese slachtoffers. Dat is een kwestie van rechtsgelijkheid. Een structureel fonds dat een vaste uitkeringssystematiek heeft zal tot meer tevredenheid onder slachtoffers leiden en de slachtoffers erkenning kunnen geven.

Communicatie met de slachtoffers over het doel en reikwijdte van een fonds, de schade die vergoed wordt en de voorwaarden voor een uitkering is dus heel belangrijk.[119] Dit is ook van belang voor het vervullen van de functie procedurele rechtvaardigheid. Een van de aspecten van procedurele rechtvaardigheid is immers het verkrijgen van informatie over de procedure en de mogelijke uitkomsten ervan. Ook de manier van presenteren van een vergoeding verdient aandacht. Onrealistische verwachtingen kunnen de aanleiding vormen tot teleurstelling onder de slachtoffers, maar ook tot hogere uitvoeringskosten om de aanvragen te beoordelen en tot een langere duur van de procedure. De afwijzingen kunnen namelijk leiden tot het indienen van meer bezwaar- en beroepschriften.

10.4.3.2 Onvoldoende capaciteit

Het is van belang dat het schadefonds voldoende capaciteit heeft om de aanvragen binnen de daarvoor gestelde termijn te behandelen. Voor rampen die (ook) kunnen worden gekarakteriseerd als een mass disaster accident geldt dat op korte termijn veel capaciteit beschikbaar moet zijn. Voor rampen met het karakter van een mass exposure accident met sluipende schade zal gedurende lange tijd voldoende capaciteit beschikbaar moeten zijn.

Dat geldt zowel voor de beoordeling van de aanvragen, als voor het raadplegen van deskundigen. Voor het vaststellen van de werkelijke schade, of voor het constateren van een ziekte kunnen deskundigen nodig zijn. Bij personenschade zullen voldoende artsen en bij zaakschade voldoende schade-experts beschikbaar moeten zijn. In de Enschedese regeling voor Functionele invaliditeit bleek de beschikbaarheid van medische deskundigen een probleem te vormen.[120]

---

119 In deze zin ook Engelhard & Rijnhout 2015, p. 172-173 en p. 191.

120 Vgl. Stichting Uitvoeringsorganisatie Personenschade Vuurwerkramp 2007, p. 19.

10.4.3.3 Medisch protocol

Wanneer complexe medische schade moet worden vastgesteld, verdient het de voorkeur een medisch protocol in te stellen.[121] In de Enschedese Regeling functionele invaliditeit ontbrak een dergelijk protocol, waardoor onzekerheid ontstond over de beoordelingen en ook wachttijden ontstonden. Voor het asbestfonds, dat ook gebruik maakt van medische beoordelingen, werkt een dergelijk protocol bijzonder goed.[122] Dat protocol bepaalt volgens welke richtlijnen betrokken artsen een diagnose stellen, waardoor deze diagnose in rechte overeind zal blijven als het protocol gevolgd is. Ook verbindt het protocol tijdsindicaties aan de verschillende te nemen stappen. Hierdoor blijft de procedure zo kort en overzichtelijk mogelijk. Daarnaast bepaalt het protocol welke (gespecialiseerde) groep artsen bevoegd is uitspraken over de zaken te doen. Het verdient voor een fonds aanbeveling een protocol te laten vaststellen door een gezaghebbende instantie of groep medici, zoals ook bij het asbestfonds is gebeurd.[123] Een forum van deskundige artsen zou eventueel kunnen fungeren als vraagbaak als de arts twijfels heeft over de diagnose.[124]

10.4.3.4 Overgangsrecht

Bij de oprichting van een nieuw schadefonds kan een probleem ontstaan als niet is nagedacht over oude voorvallen. Als het gaat om een mass disaster accident is het geen probleem, maar betreft het een mass exposure accident dat lang geleden is gebeurd, dan zal schade van lang geleden waarschijnlijk niet meer onder de reikwijdte van het schadefonds vallen, omdat die niet meer kan worden aangetoond. Om een al te harde grens tussen het moment dat de aanspraak uit het schadefonds ontstaat en het moment daarvoor te voorkomen, kan een overgangsregeling worden opgenomen. Bij de inwerkingtreding van het asbestfonds is een dergelijke overgangsregeling opgenomen: nabestaanden kunnen ook een tegemoetkoming aanvragen voor de mesotelioomslachtoffers die overleden zijn in de periode van 1 juni 1997 tot 31 juli 2000. Dat neemt niet weg dat er uiteindelijk ergens een lijn zal moeten worden getrokken, zodat 'oude' slachtoffers of hun nabestaanden buiten de boot kunnen vallen.

---

121 Dat is in het asbestfonds heel succesvol gebleken, zie hierover § 9.4.6. In de Enschedese regeling, waar geen protocol beschikbaar was, bleken de medische keuringen achteraf tot veel gegronde bezwaren en daardoor tot herkeuringen te leiden, vgl. Stichting Uitvoeringsorganisatie Personenschade Vuurwerkramp 2007, p. 19.

122 Het betreft het Protocol diagnostiek mesothelioom en het Protocol diagnostiek asbestose, als bijlagen opgenomen bij de Regeling tegemoetkoming asbestslachtoffers 2014, *Stcrt.* 2014, nr. 8920.

123 Bij het asbestfonds is dit de commissie asbestprotocollen geweest die samengesteld is door de Gezondheidsraad. Zo blijkt uit de publicatie: Gezondheidsraad 1998.

124 Zoals ook gebeurt in geval van de asbestprotocollen.

10.4.3.4 Ad hoc-fondsen

In de ad hoc-fondsen wordt het wiel telkenmale opnieuw uitgevonden, zo blijkt uit het onderzoek.[125] Dat gaat niet altijd vlekkeloos. De Financiële regeling I werd gewijzigd onder druk van de slachtoffers, die ontevreden waren over de gecedeerde vorderingen op de verzekeraars, zodat uiteindelijk dubbele vergoedingen aan slachtoffers plaatsvonden.[126] De Regeling voor functionele invaliditeit leidde tot uitvoeringsproblemen en tot veel bestuursrechtelijke procedures.[127] Met de oprichting van een fonds gaat voorts tijd verloren, moet denkkracht worden ingezet en worden kosten gemaakt. Als er geen structureel fonds bestaat, maar dit nog moet worden opgericht, ervaart het slachtoffer geen rechtszekerheid. Als de hoogte van de vergoeding hoger of lager is dan vergoedingen in een andere ad hoc-regeling, levert dit voor de slachtoffers rechtsongelijkheid op. Waarom werden de slachtoffers van de legionellaramp anders behandeld dan de slachtoffers van de vuurwerkramp? De structurele schadefondsen, zoals het asbestfonds en het Wilnisfonds, bieden derhalve grote voordelen boven schadefondsen die ad hoc worden opgericht.

Een structureel fonds heeft namelijk het vermogen om te leren van gemaakte fouten en het fonds naar aanleiding daarvan aan te passen. Dat laat de ontwikkeling van het asbestfonds heel goed zien. Wanneer dat fonds niet voldeed aan de doelstelling werden de voorwaarden en de procedure aangepast en ook werd de regeling uitgebreid met andere categorieën slachtoffers.[128] Ook een structurele regeling die bij incidentele rampen zal gelden zal dergelijke voordelen met zich mee brengen. Zo werkt ook de WTS: als een structurele wet, waarbij voor iedere ramp een nieuwe regeling wordt gemaakt. De ervaring die met de eerdere regelingen is opgedaan kan worden gebruikt bij een volgende toepassing.[129]

Een structurele regeling is derhalve te verkiezen boven ad hoc-oplossingen, omdat deze continuïteit met zich brengt, kosten bespaart en tijdwinst oplevert. Bovendien zorgt een structureel fonds voor rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor de slachtoffers. In hoofdstuk 11 kom ik terug op de oprichting van een structureel rampenfonds.

---

125 Het legionellafonds, de Financiële regeling I, de Cascoregeling en de Regeling functionele invaliditeit zijn ad hoc-fondsen.

126 Zie § 7.5.4.

127 Zie § 7.7.6.2.

128 Zie § 9.5.2.

129 De hoge uitvoeringskosten van de WTS met verschillende percentages, drempels, maxima en plafonds hebben vooralsnog echter niet geleid tot een andere uitkeringssystematiek. Vgl. hierover ook § 8.5.2.

10.5 Functies van het aansprakelijkheidsrecht

Uit de beoordelingen van de fondsen op de functies van het aansprakelijkheidsrecht kunnen we het volgende opmaken.[130] Wanneer de fondsen en het aansprakelijkheidsrecht samenwerken kan dit tot een zeer goede beoordeling leiden. Dat hoeft niet te verbazen, aangezien het aansprakelijkheidsrecht dienstbaar is aan zijn eigen functies en een fonds kan voorzien in de tekortkomingen van het aansprakelijkheidsrecht. Een fonds verstrekt het slachtoffer dan een voorschot terwijl de uitkomst van het aansprakelijkheidsrecht wordt afgewacht. Vereist is dan wel dat de dader te vinden is, solvent is en de procedure niet te lang duurt. De overkoepelende functie rechtshandhaving en de andere functies werken dan optimaal: het eindoordeel kan dan 'zeer goed' zijn.[131] Dat geldt voor het asbestfonds in samenwerking met het aansprakelijkheidsrecht, als het ten minste gaat om de verhaalbare vorderingen.[132] Als de vergoeding uit het aansprakelijkheidsrecht wordt verkregen door bemiddeling door het fonds, presteert het fonds net zo goed.[133] Voorwaarden zijn opnieuw dat de vordering verhaalbaar is en de procedure niet te lang duurt. De duur van de bemiddeling in dat fonds is slechts zes maanden.

De oprichting van fondsen komt vooral in zicht wanneer de dader geheel (Enschede, asbest) of gedeeltelijk (legionella) insolvent is. Nu geldt dat de samenwerking tussen een fonds en het aansprakelijkheidsrecht tot een score 'goed' zou kunnen leiden als uit het aansprakelijkheidsrecht nog een substantiële vergoeding naar het slachtoffer vloeit.[134] Doet het aansprakelijkheidsrecht niets voor het slachtoffer omdat de dader insolvent is, dan hangt de vervulling van de functies van het aansprakelijkheidsrecht alleen af van de wijze waarop een fonds daar gestalte aan weet te geven.

De onderzochte fondsen scoren van 'slecht' tot 'goed' op de overkoepelende functie rechtshandhaving. Dat lijkt een bedroevend resultaat, maar zegt veel over de functie die de onderzochte fondsen hebben, en over de wijze waarop een fonds kan worden ingericht. De fondsen die zijn onderzocht zijn ook niet allemaal ingericht met het oog op een goede samenwerking met het aansprakelijkheidsrecht of het vervullen van de functies van het aansprakelijkheidsrecht. Dat verklaart voor een deel hun lage waardering. Bij de oprichting van fondsen in de toekomst voor schade waarvoor een derde aansprakelijk is, is dit een punt van aandacht: welke functies van het aansprakelijkheidsrecht wenst het fonds te realiseren?

130 Vgl. de beoordelingen van de functies in hoofdstuk 6, 7, 8 en 9.
131 Op een schaal van zeer slecht tot zeer goed.
132 Zie § 9.5.3.
133 Zie § 9.5.3.
134 Zie het legionellafonds § 6.7.3.

De compensatiefunctie wordt door de fondsen over het algemeen goed vervuld.[135] De onderzochte fondsen maken, evenals het aansprakelijkheidsrecht, de schade voor het slachtoffer goed door een schadevergoeding voor diens geleden schade te bieden. De schadevergoeding kan zowel materiële als immateriële schade omvatten.[136] De fondsen beperken de kring van gerechtigden vaak tot het directe slachtoffer en zijn nabestaanden[137]. De fondsen vergoeden een klein deel van de schade[138] tot de gehele schade.[139]

De mate van compensatie door een fonds zal afhankelijk zijn van de beschikbaar gestelde middelen en de door slachtoffers geleden schade. Om het slachtoffer van een ramp met ernstige personen- en zaakschade werkelijk te helpen zijn schade goed te maken ligt vergoeding van een substantieel deel tot een gehele vergoeding voor de hand.

Voor de functie erkenning geldt dat de score van de onderzochte fondsen bij vier van de zes fondsen goed tot zeer goed is.[140] Deze fondsen weten met een substantiële tot volledige vergoeding uitdrukking te geven aan het slachtofferschap van de slachtoffers. Hoe hoog zou een substantiële bijdrage dan moeten zijn? Eerder stelde ik al dat deze vergoeding ten minste een derde deel van de schade zou moeten bedragen om substantieel te zijn.[141] Wanneer het slachtoffer een fondsuitkering krijgt, wordt duidelijk dat het niet aan hemzelf te wijten is dat hem iets is overkomen, maar dat de ramp toe te schrijven is aan het handelen van een ander. Ook voor de familie, vrienden, omgeving en samenleving wordt dat helder.

De schadevergoeding lijkt voor het slachtoffer ook van symbolische waarde. Is die vergoeding naar de mening van de slachtoffers niet gebaseerd op vergelijkbare, andere fondsuitkeringen, maar is deze lager, dan biedt het fonds juist geen of minder erkenning. Dat bleek in het legionellafonds het geval te zijn.[142] Het is dus van belang, wanneer een fonds beoogt het slachtoffer erkenning te bieden, om aan het slachtoffer uit te (kunnen) leggen waarop de hoogte van de vergoeding gebaseerd is.

Ook ontevreden zijn de slachtoffers die een uitkering kregen uit de Regeling functionele invaliditeit. Bij hen gaat het eveneens over de hoogte van de vergoeding, die zij onvoldoende vinden.[143] Ook hebben veel slachtoffers uit dat fonds geen uitkering gekregen, terwijl zij zich wel slachtoffer voelden. Het lijkt erop dat de slachtoffers ook een vergoeding voor hun verdriet willen,

135 De score is goed tot zeer goed.
136 Zie § 10.3.2.2.
137 Zie § 10.3.2.1.
138 Het legionellafonds.
139 De Cascoregeling bijvoorbeeld.
140 Met uitzondering van het legionellafonds en de Regeling functionele invaliditeit, die slecht scoren op deze functie.
141 Zie § 4.6.
142 Zie § 6.7.3.
143 Zie § 7.7.6.3.

terwijl het fonds slechts een vergoeding biedt voor blijvend psychisch of lichamelijk letsel door de vuurwerkramp. Afgeleid kan worden dat het voor de realisatie van de functie erkenning belangrijk is om de slachtoffers duidelijk uit te leggen wat de doelstelling van het fonds is.

Het zijn vooral de functies compensatie en erkenning die een fonds in de onderzochte fondsen gestalte weet te geven. Op de andere functies scoren de fondsen in de vier rampcasus beduidend slechter.

Het oordeel over de functie genoegdoening is over de gehele linie zeer slecht, met uitzondering van het asbestfonds. De reden daarvoor is dat de dader in het aansprakelijkheidsrecht zorgt voor de genoegdoening door de veroorzaakte schade te vergoeden aan het slachtoffer. Omdat de onderzochte fondsen door de overheid worden gefinancierd, kunnen zij deze genoegdoening in beginsel niet bieden. Daarvoor zouden zij de schade op de dader moeten verhalen. In het geval het fonds verhaal probeert nemen op de dader of bemiddelt tussen dader en slachtoffer, volgt daar dus prompt een positieve score op: het asbestfonds doet het 'zeer goed'.[144] Bij de andere fondsen was de dader geheel of gedeeltelijk insolvent, wat maakt dat het geen of minder zin had om verhaal te nemen op de dader.

Dat de andere vijf fondsen geen enkele genoegdoening verschaffen, terwijl de overheid het fonds vult, lijkt merkwaardig. De overheid is door de slachtoffers immers ook als dader aangewezen, maar wordt door de rechter niet als dader aangemerkt. Hier lijkt de uitkomst te wringen met ons gevoel. Kan een fonds niet op een andere manier – dan in de zin van het aansprakelijkheidsrecht – genoegdoening bieden aan het slachtoffer?

Het slachtoffer kan behalve uit het aansprakelijkheidsrecht ook genoegdoening halen uit andere bronnen, zoals een politiek debat over een ramp, beschuldigingen in de media aan het adres van de dader en de consequenties daarvan in diens professionele en persoonlijke leven, en niet te vergeten: een strafrechtelijke veroordeling van de dader. Zou het slachtoffer niet een dergelijke, andere vorm van genoegdoening kunnen halen uit een schadefonds, dat immers wordt gevoed door de overheid? De overheid is in haar hoedanigheid van nachtwaker telkens betrokken geweest bij het ontstaan van de ramp en wordt door de slachtoffers wel als dader gepercipieerd. De overheid is ten slotte ook aansprakelijk gesteld door de slachtoffers. Ik zou willen stellen dat het vullen van een fonds door de overheid een bijzondere vorm van genoegdoening oplevert aan de slachtoffers. Dit is dus een vorm van genoegdoening die specifiek geldt voor een door de overheid gefinancierd rampenfonds, terwijl de overheid een (niet verwijtbare) rol heeft gehad bij het ontstaan van de ramp in kwestie. In zoverre zullen ook andere fondsen een of andere vorm van genoegdoening kunnen realiseren.

De waardering voor het fonds op de functie preventie is in vijf fondsen laag, alleen het asbestfonds scoort hoog als het bemiddelt of verhaal neemt

144 Zie § 8.5.3.

op de dader. Als een fonds de schade niet verhaalt, gaat daarvan geen prikkel tot voorzichtig gedrag naar een potentiële dader uit. Hierdoor zal mogelijk meer schade worden aangericht. Van een fonds gaat dan geen preventieve werking uit. Deze preventieve werking kan worden toegevoegd door een fonds verhaal te laten nemen op de dader.

Een andere factor die van betekenis kan zijn voor preventie is de eigen schuld van het slachtoffer. Het gaat dan om schade die is veroorzaakt door omstandigheden die aan het slachtoffer toe te rekenen zijn (art. 6:101 BW). Op die manier krijgt ook het slachtoffer een prikkel om zich voorzichtig te gedragen. In de betrokken rampencasus was eigen schuld van het slachtoffer echter geen factor van betekenis. In de fondsen is dan ook, met uitzondering van het Wilnisfonds, geen voorwaarde opgenomen gericht op de afwezigheid van eigen schuld. Het Wilnisfonds bepaalt dat de schade veroorzaakt door eigen schuld of door het nalaten schadebeperkende maatregelen te nemen in mindering komt op de uitkering van het schadefonds. Een dergelijke bepaling kan, afhankelijk van de casuïstiek van een ramp, bijdragen aan de preventieve werking van een fonds.

Wanneer een in de toekomst op te richten fonds de functie genoegdoening of de functie preventie wil integreren, op een wijze vergelijkbaar met het aansprakelijkheidsrecht, dan moet dat fonds verhaal nemen op de dader. Met het verhaal op de dader zijn echter wel kosten gemoeid. Indien een fonds de schade desalniettemin wil verhalen op de dader, zal een keuze moeten worden gemaakt of dat fonds de gehele vordering verhaalt op de dader of slechts de fondsuitkering. Het verhalen van de gehele schadevordering geniet mijn voorkeur. Deze vorm is efficiënter, omdat het slachtoffer geen civiele proces- of advocaatkosten hoeft te maken. Bovendien wordt het slachtoffer minder belast met het voeren van een civiele procedure.

Als een fonds verhaal neemt op de dader kan dat middels verschillende technieken, die elk hun voor- en nadelen hebben.[145] Het verhaal op de dader zou in elk geval niet moeten worden uitgeoefend ten nadele van het slachtoffer. Is de dader onvoldoende solvent om de gehele schadevordering te voldoen, dan zou van de verkregen schadevergoeding eerst het slachtoffer of de slachtoffers moeten worden betaald.[146]

Ten aanzien van de functie procedurele rechtvaardigheid laten de onderzochte fondsen een wisselend beeld zien: van zeer slecht tot goed. Voor deze functie zijn vier factoren van belang. Eén factor is dat het slachtoffer gehoord dient te worden ten overstaan van de dader en kan participeren in de procedure. In de onderzochte fondsen is dat slechts gedeeltelijk mogelijk. Het slachtoffer kan gehoord worden in de bezwaar- en beroepsprocedure die kan volgen op een negatieve beslissing (art. 7:2 Awb of voor de rechter) en in die zin participeren in de procedure. Anders dan in het aansprakelijkheidsrecht

145 Deze zijn besproken in § 10.3.3.3.
146 Zie § 10.3.3.3.

wordt het slachtoffer niet gehoord tegenover de dader in de rechtszaal waar hij zijn verhaal kan doen. Dit is de reden dat het beste resultaat van de fondsen op deze functie 'neutraal' is. Wanneer een toekomstig fonds zich mede ten doel stelt procedurele rechtvaardigheid te bieden, zou aan dit aspect aandacht kunnen worden besteed. Denkbaar is dat de procedure van een fonds de mogelijkheid opent het slachtoffer zijn verhaal te laten doen. Bij voorkeur zou het slachtoffer dan het woord voeren tegenover de dader, maar daar zou deze dan zijn medewerking aan moeten verlenen.

Een tweede factor houdt in dat een fonds en de rechter het slachtoffer respectvol en waardig bejegenen. Dat gebeurt over het algemeen goed. De fondsen nemen de slachtoffers serieus en behandelen hen met voldoende egards.

Dan is een factor het verkrijgen van voldoende informatie over de procedure. Wanneer het slachtoffer voldoende informatie over de aanvraag uit een fonds krijgt en over de bestuursrechtelijke rechtsgang die daarop kan volgen, zal aan deze factor voldaan zijn. Krijgt het slachtoffer te weinig informatie over bijvoorbeeld de doelgroep of de voorwaarden van de regeling dan zal de score voor procedurele rechtvaardigheid lager zijn.[147] Een fonds kan op een persoonlijke manier informatie verstrekken, bijvoorbeeld door bij het slachtoffer langs te gaan om te helpen met het invullen van het aanvraagformulier. Dan scoort dat fonds extra goed op het verstrekken van informatie.[148] In sommige gevallen zal bij een mass disaster accident ook het eerste contact van het fonds uit kunnen gaan als de groep slachtoffers bekend is.

De laatste factor is de snelheid van de procedure. Over het algemeen behalen de onderzochte fondsen goede resultaten als het om snelheid gaat. Zo zagen we dat fondsen het probleem van de lange duur van de procedure kunnen oplossen. In een enkel geval gaat het mis, omdat er veel bezwaarschriften en (hoger) beroepen worden ingediend tegen de beslissing van een fonds,[149] waardoor de procedure wordt verlengd.

De rol van de fondsen die zijn onderzocht bestaat vooral uit het bieden van compensatie en erkenning aan het slachtoffer. Daar zijn de fondsen in deze of vergelijkbare vorm goed voor toegerust; ten minste de fondsen die zich richten op het helpen van het slachtoffer door een geldelijke vergoeding te verstrekken en niet trachten de schade te verhalen op de dader.

Dat wil niet zeggen dat een andere inkleding van een fonds niet mogelijk is – de rol die een fonds kan innemen in de toekomst. Genoegdoening en preventie kunnen ook uit een fonds voortvloeien, maar daar zal een fonds dan vorm aan moeten geven, en in die vorm moet de schade verhaald worden op de dader. Evenzo kan een fonds procedurele rechtvaardigheid verstrekken,

147 De Regeling functionele invaliditeit bijvoorbeeld.
148 Dat doet het asbestfonds.
149 De Regeling functionele invaliditeit.

maar daarvoor zou er een mogelijkheid het woord te krijgen tegenover de dader moeten worden geïncorporeerd in de inrichting van een fonds.

10.6 MOGELIJKE PLICHT TOT OPRICHTING

10.6.1 Inleiding

De analyse van de mogelijke plicht van de overheid tot oprichting van een fonds valt uiteen in enkele onderwerpen. Was er een plicht tot oprichting in elke specifieke fondscasus? Deze vraag is reeds per fonds besproken in de hoofdstukken over de vier rampen. Hier volgt een analyse in § 10.6.2. Als er een plicht is, is de vervolgvraag: kan de vorm van de fondsen de toets aan het EVRM doorstaan? Eerder sprak ik uit dat de doelstelling leidend zou moeten zijn bij de inrichting, maar dat die in beginsel ter vrije bepaling staat van een fonds. Hier geldt echter dat de doelstelling een dwingend karakter heeft, omdat deze voortvloeit uit de eisen van het EVRM. Het uitgangspunt van de vergoeding komt aan bod in § 10.6.3. Besproken wordt verder of de fondsen een daadwerkelijk rechtsmiddel vormen in de zin van art. 13 EVRM (§ 10.6.4). Dan volgt of de fondsen de toets aan de redelijke termijn van art. 6 EVRM kunnen doorstaan (§ 10.6.5). Tot slot zal onderzocht worden of de fondsen rechtszekerheid (§ 10.6.6) en rechtsgelijkheid bieden (§ 10.6.7).

10.6.2 Voorkomen aansprakelijkheid

Wanneer levens verloren gaan in omstandigheden die de verantwoordelijkheid van de staat mogelijk raken, rust er een plicht op de staat om een effectief juridisch systeem te bieden, zo volgt uit het EVRM. In Nederland biedt het aansprakelijkheidsrecht het slachtoffer deze bescherming in de vorm van verhaal op de dader. In rampschadegevallen ontbreekt echter het toepasselijk verhaal regelmatig, omdat de (kleine) dader structureel insolvent is. Uit dit onderzoek blijkt dat er inderdaad een plicht op de staat rust in de casus van de legionella-uitbraak en de vuurwerkramp.[150] De staat kan dan aansprakelijk worden gesteld vanwege de op hem rustende positieve procedurele verplichting om bescherming te bieden die ook in de praktijk effectief is, die voortvloeit uit art. 2 EVRM.

Het was de vraag of de staat met de oprichting van een fonds aan aansprakelijkheid weet te ontkomen. Dat is inderdaad het geval. Het instellen van een schadefonds is een maatregel die de staat kan nemen om een effectieve

150 Het Wilnisfonds blijkt uiteindelijk ook tegemoet te komen bij een natuurramp, vandaar dat ik dit fonds bij deze analyse buiten beschouwing laat.

rechtsbescherming te bieden, zo zagen we eerder.[151] In de gevallen waarbij de staat betrokken is in haar rol van nachtwaker, en waarbij sprake is van structurele insolventie, zoals bij de legionella-uitbraak en de vuurwerkramp, komen de onderzochte fondsen tegemoet aan een mogelijke plicht voor de overheid.[152] Het slachtoffer krijgt uit de fondsen een tegemoetkoming voor de geleden schade, zodat er in de praktijk een effectieve rechtsbescherming bestaat.

Niet bij alle rampen dient de overheid maatregelen te treffen om aansprakelijkheid op grond van art. 2 EVRM te voorkomen. Als de insolventie niet wordt veroorzaakt door het massale karakter van een ramp – een kleine dader moet heel veel schade betalen –, dan is er geen sprake van aansprakelijkheid voortvloeiend uit art. 2 EVRM. Dat bleek het geval bij de asbestcasus, waar problemen met de vergoeding van de schade worden veroorzaakt door bijvoorbeeld onvindbaarheid of faillissement van een individuele dader. Insolventie in het incidentele geval is mijns inziens geen reden voor schending van art. 2 EVRM – daar hoeft de overheid niet voor in te staan.[153]

Wanneer de staat wenst te voorkomen dat hij aansprakelijk is voor de structurele insolventie van de kleine dader bij rampen, kan hij dus een schadefonds oprichten.

10.6.3 Uitgangspunt vergoeding

Het feit dat de staat een schadefonds opricht om aan aansprakelijkheid op grond van art. 2 EVRM te ontkomen is niet voldoende. Ook de hoogte van de vergoeding doet ertoe. Wanneer een ramp is veroorzaakt door gevaarlijke activiteiten, terwijl de overheid zijdelings betrokken is geweest bij het ontstaan van de ramp, moeten slachtoffers namelijk een volledige schadevergoeding krijgen, zo volgt uit het EVRM.[154] Een gedeeltelijke vergoeding volstaat dan niet. Enkele fondsen bevredigen daarom niet: het legionellafonds en de Financiële regeling I. Zij bieden slechts een gedeeltelijke compensatie. Alleen wanneer de slachtoffers volledig worden gecompenseerd, zoals het geval was bij de Cascoregeling en de Regeling functionele invaliditeit, komt de overheid tegemoet aan de verplichting die op haar rust.

Dat betekent voor de toekomst het volgende. Richt de staat na een ramp veroorzaakt door derden een schadefonds op ter voorkoming van aansprakelijkheid op grond van art. 2 EVRM, dan is een volledige schadevergoeding uit

151 In § 6.7.4, § 7.8, § 8.5.4 en § 9.6.4.
152 Het Wilnisfonds blijkt uiteindelijk tegemoet te komen bij een natuurramp, vandaar dat ik dit fonds bij deze analyse buiten beschouwing laat.
153 Zie § 5.2.1.
154 Zie hierover vuistregel 3 van hoofdstuk 5.

dit fonds aan de slachtoffers aan te bevelen. Een gedeeltelijke vergoeding van schade is onvoldoende.

10.6.4 Daadwerkelijk rechtsmiddel

Wanneer de staat een schadefonds opricht omdat slachtoffers hun schade niet via het aansprakelijkheidsrecht verhaald kunnen krijgen, kan de vraag worden gesteld of de procedure voor dat schadefonds geldt als een daadwerkelijk rechtsmiddel voor een nationale instantie in de zin van art. 13 EVRM. Tegen de onderzochte schadefondsen heeft iedere keer bezwaar en beroep in de zin van het bestuursrecht opengestaan, omdat zij kwalificeren als bestuursorgaan in de zin van art. 1:1 lid 1 onder b Awb. Tegen beslissingen van die schadefondsen heeft derhalve een daadwerkelijk rechtsmiddel voor een nationale instantie opengestaan. Ook als het schadefonds door de overheid op afstand wordt gezet, zoals het geval was bij het legionellafonds, de Cascoregeling en de Regeling functionele invaliditeit (zij kregen vorm in een privaatrechtelijke stichting), krijgt het fonds de status van bestuursorgaan.

Dat een privaatrechtelijke stichting kan gelden als zelfstandig bestuursorgaan, zodat slachtoffers zich eventueel tot de bestuursrechter kunnen wenden, is reeds duidelijk sinds een uitspraak over de Stichting Silicose Oud Mijnwerkers uit 1995.[155] Een privaatrechtelijke stichting keerde aan de oudmijnwerkers vergoedingen uit als zij waren getroffen door de longziekte silicose. Deze stichting was gefinancierd door de overheid en ook op het formuleren van de criteria voor uitkering had de overheid invloed gehad. Volgens de rechter was de stichting een bestuursorgaan, want door het geven van uitkeringen (het nemen van besluiten) oefende de stichting een publieke taak uit en was zij 'met enig openbaar gezag bekleed' (art. 1:1 lid 1 onder b Awb).

In 2014 heeft de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een nieuwe richting gewezen om te bepalen of een stichting een bestuursorgaan is.[156] Openbaar gezag kan immers slechts bij wettelijk voorschrift worden toegekend. Als een daartoe strekkend wettelijk voorschrift ontbreekt, is een orgaan van een privaatrechtelijke rechtspersoon in beginsel geen bestuursorgaan. Voor organen van privaatrechtelijke rechtspersonen die geldelijke uitkeringen of op geld waardeerbare voorzieningen aan derden verstrekken, zoals schadefondsen, kan echter een uitzondering worden gemaakt, waardoor die organen toch bestuursorganen zijn. Daarvoor moet aan twee cumulatieve vereisten zijn voldaan.

Het eerste vereiste is een inhoudelijk vereiste: inhoudelijke criteria van een fonds moeten dan in beslissende mate worden bepaald door een of meer

155 ABRvS 30 november 1995, ECLI:NL:RVS:1995:ZF1850 (Stichting Silicose Oud Mijnwerkers).
156 Zie ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014: 3379, voorafgegaan door een conclusie: ECLI:NL:RVS:2014:2260. Zie ook ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3394.

bestuursorganen als bedoeld in art. 1:1 lid 1 onder a Awb. Dat bestuursorgaan hoeft geen zeggenschap te hebben over een beslissing over een verstrekking in het individuele geval.

Het tweede vereiste is een financieel vereiste: de financiering van de uitkeringen moet voor twee derde of meer worden gefinancierd door een of meer bestuursorganen in de zin van art. 1:1 lid 1 onder a Awb.

Bij de oprichting van toekomstige fondsen zal met het oog op de nieuw ingezette lijn in de rechtspraak wellicht minder snel worden besloten dat sprake is van een bestuursorgaan, als daarvoor een privaatrechtelijke rechtspersoon wordt gebruikt. Als de privaatrechtelijke rechtspersoon de voorwaarden voor de uitkering uit het fonds zelf bepaalt, is immers niet aan het inhoudelijke vereiste voldaan. Om de bestuursrechtelijke rechtsgang te openen zou een fonds dat een grote mate van zelfstandigheid krijgt de bevoegdheid moeten krijgen uitkeringen te verstrekken krachtens een wettelijk voorschrift. In dat geval zal het fonds zonder meer tegemoetkomen aan art. 13 EVRM.

Voor het EVRM is een rechtsgang echter niet noodzakelijkerwijs voorgeschreven. Ook een ander college of instantie zou onafhankelijk onderzoek kunnen verrichten en kunnen beoordelen of de beslissingen van een fonds terecht genomen zijn. De instantie moet in dat geval wel met voldoende macht en waarborgen omkleed zijn om een daadwerkelijk rechtsmiddel te vormen, door bijvoorbeeld procesvertegenwoordiging toe te staan en het beginsel van hoor en wederhoor toe te passen. Daarnaast moeten de beslissingen van een dergelijk college of instantie afdwingbaar zijn.

10.6.5 Redelijke termijn

Met de oprichting van rampenfondsen wordt niet alleen ingespeeld op de eisen van art. 2 EVRM, maar ook op de eis van art. 6 EVRM, dat een proces binnen een redelijke termijn moet eindigen. De tijd die nodig is voor het doorlopen van de onderzochte schadefondsen is bijzonder kort: van zes weken tot vijf maanden.[157] Aan de eis van een redelijke termijn wordt door deze fondsen zonder meer voldaan. Sommige fondsen bieden een voorschot op de schade,[158] terwijl andere fondsen een eindtegemoetkoming verstrekken. Voor beide doeleinden lijkt een fonds dus een geschikt middel te vormen.

Vermeden moet worden dat de redelijke termijn wordt overschreden in de bestuursrechtelijke rechtsgang volgend op de beslissingen van schadefondsen. De redelijke termijn is voor die zaken thans gesteld op vier jaar. Voor het bezwaar- en beroeptraject staat een termijn van maximaal twee jaar, terwijl

157 Zie ook § 10.4.2.6.

158 Na de tegemoetkomingen van het legionellafonds en het asbestfonds volgen voor het slachtoffer nog vergoedingen via het aansprakelijkheidsrecht. De tegemoetkomingen kunnen als voorschotten worden beschouwd.

het hoger beroep ook eenzelfde termijn in beslag mag nemen.[159] Cijfers van de duur van het bezwaar en beroep naar aanleiding van de beslissingen van de onderzochte fondsen, waren helaas niet voorhanden.

Volgt er na een vlotte tegemoetkoming van een fonds geen civiele procedure meer, en heeft het slachtoffer al zijn schade vergoed gekregen, dan is overschrijding van de redelijke termijn geen issue meer. Op die manier kan de tussenkomst van een schadefonds overschrijding van de redelijke termijn voorkomen.

Volgt er nog een civiele procedure tegen een dader, dan biedt het voorschot of de eindtegemoetkoming uit het fonds verlichting aan het slachtoffer, zo zagen we. De fondsen keren immers alle snel uit. Bij het bepalen van de redelijke termijn zijn de factoren de aard van de zaak, het belang van de zaak, de ingewikkeldheid en het gedrag van partijen beslissend. De tegemoetkoming van het schadefonds helpt het belang van de zaak te verkleinen, zodat de redelijke termijn enigermate wordt verlengd.

Hoewel harde richtlijnen niet bestaan voor het bepalen van de redelijke termijn in een individuele procedure, kunnen we constateren dat de procedures in het aansprakelijkheidsrecht bij de legionella-uitbraak, de vuurwerkramp en de dijkdoorbraak de redelijke termijn ruimschoots hebben overschreden met respectievelijk dertien, tien en elf jaar procederen. In asbestzaken wordt individueel geprocedeerd, maar zal ook gelden dat dergelijke termijnen leiden tot aansprakelijkheid van de overheid op grond van art. 6 EVRM. De verlenging van de redelijke termijn door de schadefondsen heeft daarbij niet mogen baten. Mijn richtlijn zou zijn, de verschillende factoren afwegende, dat een termijn van zes jaar het maximum mag bedragen in een rampzaak met ernstige personen- en zaakschade waarbij een fonds reeds tussenbeide is gekomen. Is er geen fonds om het belang van de zaak enigszins te verkleinen, dan zou de redelijke termijn korter moeten zijn, bijvoorbeeld vijf jaar. Teneinde in de toekomst aansprakelijkheid te voorkomen, zou de procedure in het aansprakelijkheidsrecht dus zo veel mogelijk gestroomlijnd moeten worden. Dat kan onder meer door de rechtspraak rechtszaken bij rampen met voorrang en gecoördineerd te laten behandelen.

10.6.6 Rechtszekerheid

Bevordert de oprichting van fondsen de beginselen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid? Uit het onderzoek naar de schadefondsen blijkt dat voor beide beginselen een onderscheid moet worden gemaakt tussen structurele en incidentele schadefondsen. De structurele schadefondsen bieden het slachtoffer

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

rechtszekerheid,[160] terwijl de incidentele fondsen die na een ramp worden opgericht die zekerheid niet kunnen bieden.[161] Bij incidentele fondsen is het overgelaten aan de politiek om te beslissen of er in een bepaald geval al dan niet een fonds wordt opgericht.

Bij een structureel fonds weet het slachtoffer van tevoren dat er een aanspraak op een tegemoetkoming van een bepaalde omvang zal zijn. Hij kan ervan op aan. Het maakt vervolgens verschil of een structureel fonds een hele gerichte doelgroep op het oog heeft, zoals het asbestfonds, of dat de doelgroep van tevoren nog niet vastligt, zoals het geval is bij de WTS. De WTS is namelijk een rampenfonds en een ramp is per definitie onvoorspelbaar. Wat gaat er gebeuren, waar en wanneer? De doelgroep kan dan op voorhand niet vastliggen. De WTS wordt van toepassing verklaard na een ramp. Bij een aardbeving of zoetwateroverstroming van een bepaalde kracht of omvang of een ramp van vergelijkbare aard, zal er een regeling op grond van de WTS worden getroffen. De term 'van vergelijkbare aard' is een open criterium, dat aanleiding kan geven tot verschillende interpretaties, en dus tot minder rechtszekerheid.

Dat zal ook gelden voor een eventueel toekomstig structureel rampenfonds. Een structureel rampenfonds biedt meer rechtszekerheid dan een incidenteel rampenfonds, maar het zal altijd een criterium moeten hanteren dat bepaalt of het fonds in een specifiek geval van toepassing is. Om tegemoet te komen aan het grillige karakter van het fenomeen ramp, zal het criterium gedeeltelijk open moeten zijn. Verder kan zo een criterium aansluiten bij het aantal mensen dat betrokken is, de ernst en omvang van de schade, de betrokkenheid van hulpdiensten of bij de omvang van de gebeurtenis zelf.

10.6.7 Rechtsgelijkheid

Voor het beginsel van rechtsgelijkheid geldt het volgende. Van de onderzochte fondsen brengen alleen de structurele fondsen rechtsgelijkheid voor de slachtoffers van nu en ook van de toekomstige rampen waar de fondsen op van toepassing zijn.[162] In vergelijkbare omstandigheden kunnen slachtoffers met een verwoeste woning een uitkering van bijzondere bijstand krijgen, zoals de Financiële regeling I. Slachtoffers van een aardbeving, overstroming of een ramp van vergelijkbare aard zullen op grond van de WTS een vergelijkbare tegemoetkoming krijgen als het Wilnisfonds bood. Asbestslachtoffers kunnen

160 Betoogd kan worden dat de Financiële regeling I uit Enschede een structureel fonds is, nu dit fonds is gebaseerd op de bijzondere bijstand uit de (oude) Algemene bijstandswet. Ook het Wilnisfonds komt voort uit de structurele WTS.

161 Het legionellafonds en de andere Enschedese fondsen.

162 De Financiële regeling I, de WTS en het asbestfonds zijn structurele fondsen. Ik kies ervoor drie mijns inziens belangrijke aspecten van rechtsgelijkheid te bespreken. Omdat rechtsgelijkheid altijd een vergelijking van de ene situatie met de andere situatie inhoudt, zijn er meer situaties en dus meer aspecten te bedenken. Ik laat het hierbij.

een vaste uitkering uit het asbestfonds krijgen. Incidentele fondsen zijn slechts op één ramp van toepassing.[163] Slachtoffers van een toekomstige, vergelijkbare ramp vissen daarom achter het net. In dat opzicht brengen zulke fondsen dus geen rechtsgelijkheid. Wanneer het doel het vergroten van de rechtsgelijkheid is, ook voor toekomstige slachtoffers, verdient de oprichting van een structureel rampenfonds de voorkeur.

Worden de tegemoetkomingen vergeleken die de slachtoffers hebben gekregen uit de verschillende onderzochte schadefondsen, dan is het volgende beeld te zien. Enkele fondsen keren een volledige vergoeding uit,[164] terwijl andere fondsen slechts een tegemoetkoming in de schade uitkeren.[165] De hoogte van de vergoede bedragen is in geen enkel geval gerelateerd aan de hoogte van uitkeringen uit andere schadefondsen. Ook het soort schade dat wordt vergoed is ongelijk: sommige fondsen keren immateriële schadevergoeding uit, terwijl dat bij andere rampen niet gebeurt.[166] Ter bevordering van de rechtsgelijkheid van de slachtoffers die een beroep kunnen doen op een schadefonds zouden de tegemoetkomingen van incidentele fondsen op elkaar kunnen worden afgestemd, bijvoorbeeld zodat zij altijd een derde deel van de materiële en immateriële schade (indien aanwezig) vergoeden.[167] Ook bij de vorming van een structureel rampenfonds vloeit uit het beginsel van rechtsgelijkheid voort dat de hoogte van de vergoeding een vast deel van de schade dan wel altijd de gehele schade betreft.

Ten slotte kan de rechtsgelijkheid worden beoordeeld vanuit het gezichtspunt van de verschillende slachtoffers van eenzelfde ramp. Worden gelijke gevallen gelijk behandeld en ongelijke gevallen ongelijk, naar de mate van hun ongelijkheid? We beginnen met de gelijke behandeling van gelijke gevallen. Bij de Cascoregeling wordt de voorwaarde gesteld van Nederlanderschap of rechtmatig verblijf in Nederland. Daarmee worden degenen zonder rechtmatig verblijf niet gelijk behandeld. Voor een dergelijk onderscheid bij een ramp kan ik geen rechtvaardigingsgrond vinden.

Worden de ongelijke gevallen ongelijk behandeld? Uit het onderzoek blijkt dat alle fondsen met uitzondering van het asbestfonds differentiëren in de hoogte van de tegemoetkoming. Dat kan zijn door verschillende forfaitaire of gestandaardiseerde bedragen uit te keren,[168] of door uit te gaan van de werkelijke schade.[169] Ongelijke gevallen worden dus ongelijk behandeld.

163 Het betreft het legionellafonds, de Cascoregeling en de Regeling functionele invaliditeit.
164 De Cascoregeling en de Regeling functionele invaliditeit.
165 Het legionellafonds, de Financiële regeling I, het Wilnisfonds en het asbestfonds.
166 Alleen het legionellafonds en het asbestfonds keren immateriële schadevergoedingen uit, na de andere rampen gebeurde dat niet. Ook Engelhard & Rijnhout 2015, p. 107 merken dit op.
167 Engelhard & Rijnhout noemen ook het belang van gelijke behandeling van slachtoffers van verschillende rampen: Engelhard & Rijnhout 2015, p. 145.
168 Het legionellafonds en de Financiële regeling I.
169 De Cascoregeling, de Regeling functionele invaliditeit en het Wilnisfonds.

Is een tegemoetkoming gebaseerd op de werkelijke schade, dan is dat naar de mate van hun ongelijkheid.[170]

Wanneer een fonds niet differentieert in de hoogte van de tegemoetkoming, hoeft dat niet tot rechtsongelijkheid te leiden als de slachtoffers voldoende overeenkomsten vertonen. Dat toont het asbestfonds aan: de slachtoffers met mesothelioom behoren tot zo'n specifieke categorie met eenzelfde soort schade dat gesteld kan worden dat zij gelijk behandeld worden. Voor deze uitwerking van het beginsel van rechtsgelijkheid zal er onderscheid moeten worden gemaakt tussen de slachtoffers van een ramp, al naar gelang de door hen geleden schade.

10.7 AFSLUITING

In dit hoofdstuk is een analyse gemaakt van de inrichting van fondsen, de oplossing van problemen uit het aansprakelijkheidsrecht, het vervullen van de functies van het aansprakelijkheidsrecht en het tegemoetkomen aan een mogelijke plicht door de fondsen. De belangrijkste bevindingen geef ik hier weer.

Het onderscheid tussen mass disaster accidents en mass exposure accidents is niet bijzonder belangrijk gebleken. Als gevolg van het verschillend karakter zal dit leiden tot andere problemen, zoals reeds uiteengezet in hoofdstuk 2, en bovendien zal het verhaal op de dader, de capaciteit voor de uitvoering van een fonds en het overgangsrecht verschillend zijn.

De doelstelling van een fonds moet als eerste worden vastgesteld. Uit de doelstelling vloeit namelijk voort hoe een fonds zou kunnen worden vormgegeven. Daarbij zijn de reikwijdte en de stroomlijn van een fonds van belang, evenals de mogelijkheid dat een fonds problemen van het aansprakelijkheidsrecht kan omzeilen, de functies van het aansprakelijkheidsrecht kan dienen en kan tegemoetkomen aan een plicht tot oprichting.

Bij de inrichting van een fonds zal de reikwijdte van een fonds moeten worden bepaald. Een rampenfonds komt degenen tegemoet die rechtstreeks getroffen zijn door de ramp: het directe slachtoffer en eventueel zijn nabestaanden. Een fonds kan elke schade vergoeden die het aansprakelijkheidsrecht vergoedt, maar het ligt in de rede in elk geval daar waar het slachtoffer het zwaarst getroffen is een tegemoetkoming te bieden. Als de schade voldoende homogeen is, kan de schade genormeerd worden door het slachtoffer forfaits te bieden of een (percentage van de) gestandaardiseerde schadevergoeding. Dat is het voordeel van het massale karakter van een fonds: een dergelijke schadeberekening bespaart namelijk tijd en kosten. Aan de voorwaarden van een schadefonds is gemakkelijker te voldoen dan aan de voorwaarden van

170 Zie ook de discussie eerder over evenredige behandeling van slachtoffers.

het aansprakelijkheidsrecht: slechts schade en causaal verband hoeft te worden aangetoond.

In de inrichting van een fonds kan rekening worden gehouden met het stroomlijnen ervan. Met een goed vastgelegde procedure kan de duur van de afwikkeling van een aanvraag zo kort mogelijk blijven. Teneinde te voorkomen dat slachtoffers meer dan hun schade vergoed krijgen, van een fonds en van andere bronnen, bepaalt een fonds dat vooraf verkregen vergoedingen in mindering worden gebracht op de uitkering. Achteraf gekregen vergoedingen kunnen door cessie aan dat fonds ten goede komen of door het slachtoffer aan dat fonds worden terugbetaald.

Verhaal op de dader door een fonds voorkomt dat de dader aan zijn schadevergoedingsplicht ontkomt. Dat kan voor het fonds een schaalvoordeel opleveren omdat het over veel slachtoffers of vele gelijksoortige zaken gaat. De kosten van een fonds zijn fors lager dan de kosten van het aansprakelijkheidsrecht als het fonds bij wijze van schadeberekening forfaits of gestandaardiseerde bedragen gebruikt.

Ook bekeken we in dit hoofdstuk of een fonds een oplossing vormt voor de problemen. De problemen van het aansprakelijkheidsrecht worden in een fonds niet allemaal opgelost. Wanneer dezelfde voorwaarden voor causaal verband, schade en verjaring in een fonds worden gebruikt, zullen de problemen uit het aansprakelijkheidsrecht die daarmee samenhangen weer opduiken. Door de voorwaarden aan te passen, de wijze van schadeberekening te veranderen of de bewijslast te verlichten, kunnen de problemen in een fonds toch opgelost worden. Maar die aanpassingen moeten dan wel bewust worden gedaan.

Andere problemen lost een fonds zonder meer op. Wanneer de overheid een fonds financiert, is het probleem van insolventie, onvoldoende verzekeringsdekking, faillissement en onvindbaarheid van de dader van de baan. Als een fonds pas tot uitkering overgaat nadat het totaal aantal slachtoffers en de totale schade-omvang zijn geschat, kan het probleem van onvoldoende verzekeringsdekking en onevenredige verdeling worden verholpen. Opmerkelijk is dat de onderzochte fondsen de lengte van de procedure weten te bekorten tot maximaal vijf maanden. Dat is enorme tijdswinst. De oprichting van het fonds moet dan na de ramp zo snel mogelijk gebeuren.

Met de oprichting van fondsen kunnen ook nieuwe problemen het licht zien. Deze zijn alle echter te voorkomen, zo bleek uit het onderzoek. Deze problemen deden zich echter niet in elk fonds voor. De capaciteit voor de uitvoering van een fonds moet bijvoorbeeld voldoende zijn, zowel voor de beoordeling van aanvragen als voor het raadplegen van deskundigen.

Een fonds kan tevens in beginsel alle functies van het aansprakelijkheidsrecht vervullen. Een fonds is in elk geval uitstekend in staat de functies compensatie en erkenning aan het slachtoffer te realiseren door een substantiële uitkering te bieden. Als een fonds ook de functies genoegdoening en preventie wil verschaffen, zal dat fonds verhaal op de dader moeten nemen. We zagen

dat het in rampschadegevallen lastig kan zijn vanwege de structurele insolventie van de kleine dader. Voor procedurele rechtvaardigheid ten slotte kan ruimte worden geboden door verschillende waarborgen in een fonds op te nemen: het bieden van een mogelijkheid om gehoord te worden (bij voorkeur ten overstaan van de dader), het verschaffen van voldoende informatie, een goede bejegening van het slachtoffer en snelheid van de procedure.

Wanneer deze vijf functies in een fonds op deze wijze gestalte krijgen, zou zelfs de overkoepelende functie rechtshandhaving kunnen worden gerealiseerd. Het zal van de doelstelling van een fonds afhangen of het een of meer van deze functies wenst te vervullen.

Met de oprichting van een fonds kan de staat voldoen aan de mogelijke plicht tot oprichting bij rampen die in gevallen van structurele insolventie zou kunnen voortvloeien uit art. 2 EVRM. Dat fonds dient een volledige schadevergoeding te bieden om aan aansprakelijkheid te ontkomen. Tegen beslissingen van een dergelijk fonds zal een daadwerkelijk rechtsmiddel in de zin van art. 13 EVRM open moeten staan. Een bestuursrechtelijke rechtsgang voldoet zonder meer aan die eis.

Komt de tegemoetkoming van een fonds in plaats van de schadevergoeding middels het aansprakelijkheidsrecht, dan zal een fonds gemakkelijk binnen de redelijke termijn van art. 6 EVRM een beslissing kunnen komen. Ook de eventuele bestuursrechtelijke geschillen die daaruit voortvloeien moeten dan binnen een redelijke termijn plaatsvinden. Wordt de tegemoetkoming van een fonds als een voorschot uitbetaald op de schadevergoeding middels het aansprakelijkheidsrecht, dan kan de redelijke termijn voor de civiele procedure enigszins verlengd worden. Het belang van de zaak wordt immers minder groot door het voorschot. Ook dan zou de zaak binnen een termijn van ongeveer zes jaar tot in hoogste instantie moeten zijn beslist.

Rechtszekerheid verstrekt uitsluitend een structureel fonds. Komt een structureel fonds tussenbeide bij een brede categorie rampen, dan zal het criterium dat bepaalt of het fonds van toepassing is in enige mate open moeten zijn, gezien de onvoorspelbaarheid van rampen. In zoverre kan een structureel rampenfonds geen absolute rechtszekerheid bieden.

Een structureel fonds geeft het slachtoffer van toekomstige rampen ook rechtsgelijkheid. Een dergelijk fonds dient dan een vast deel van de schade of de gehele schade te vergoeden. Wel zal dat fonds slachtoffers met verschillende schade ter bevordering van de rechtsgelijkheid een verschillende tegemoetkoming moeten verschaffen.

Dit hoofdstuk bevat lessen voor toekomstige fondsen die zijn getrokken op basis van het onderzoek naar de fondsen die in het verleden zijn opgericht. In het volgende hoofdstuk zal een aanzet worden gegeven voor de oprichting van een structureel rampenfonds dat in de toekomst kan worden opgericht.

11 Visie op de toekomst

11.1 INLEIDING

Nu de lessen uit het verleden in het vorige hoofdstuk zijn behandeld, is het tijd voor een visie op de toekomst. Welke rol zou een door de overheid gefinancierd schadefonds in de toekomst kunnen hebben bij de afwikkeling van rampschade?

Als belangrijke problemen in en rondom het aansprakelijkheidsrecht bij afwikkeling van rampschade zijn insolventie en de lange duur van de procedure geïdentificeerd.[1] Deze problemen kunnen mogelijk uitdraaien op aansprakelijkheid van de staat vanwege schending van het recht op leven, dat mede het bieden van een effectief rechtssysteem omvat (art. 2 EVRM) en het recht op een eerlijk proces binnen een redelijke termijn (art. 6 EVRM).[2] Zou de oprichting van een rampenfonds die problemen kunnen wegnemen, zodat schending van de mensenrechten wordt voorkomen? Dat is in het voorgaande onderzocht.[3] Gebleken is dat een van overheidswege gefinancierd fonds de problemen van insolventie en de lange duur van de procedure kan wegnemen.[4]

Daarbij moet het volgende worden aangetekend. Als het gaat om schending van de mensenrechten, laat het EVRM de staat vrij bij het kiezen van een oplossing. Er zijn dus andere oplossingen dan de oprichting van een schadefonds denkbaar, en wellicht zijn die oplossingen goedkoper. Mijn onderzoek richt zich echter niet op die oplossingen – het kostenaspect laat ik om die reden buiten beschouwing. Het gaat er mij nu om te onderzoeken op welke wijze schadefondsen een oplossing zouden kunnen bieden bij het tegemoetkomen aan de eisen van het EVRM.

Op verschillende plaatsen in de analyse is naar voren gekomen dat een structureel fonds bij rampen voordelen biedt. Een dergelijk fonds geeft ruimte aan de rechtsbeginselen rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, en heeft daarnaast lerend vermogen.[5] Als mogelijke oplossingsrichting voor de problemen van het aansprakelijkheidsrecht en voor de mogelijke schending van het EVRM schets ik in dit hoofdstuk dan ook de contouren van een structureel rampen-

1 Zie hoofdstuk 2.
2 Dit is uiteengezet in hoofdstuk 5.
3 Zie § 6.7.4, § 7.8, § 8.5.4, § 9.5.4 en § 10.6 .
4 In § 10.4.
5 Zie § 10.6.6 en § 10.6.7.

fonds. Hier en daar kleur ik het schadefonds in, waarbij ik het kader van het aansprakelijkheidsrecht en de functies van het aansprakelijkheidsrecht zo veel als mogelijk zal gebruiken.

Ik zal als volgt te werk gaan: ik zet uiteen wat er pleit voor de oprichting van een structureel rampenfonds (§ 11.2). Het rampenfonds zou vorm kunnen krijgen in twee varianten, die ik bespreek in § 11.2.1 en § 11.2.2. Ik werk de oplossing van het rampenfonds uit aan de hand van nadere eisen die het EVRM stelt (§ 11.3). Ten slotte bespreek ik welk van de twee varianten mijn voorkeur geniet (§ 11.4).

11.2 Naar een structureel rampenfonds

Uit het voorafgaande onderzoek blijkt dat met de oprichting van een structureel schadefonds voor rampen tegemoetgekomen zou worden aan de eisen van algemene rechtsbeginselen en de eisen van het EVRM.[6] Bovendien zou een dergelijk fonds vormgegeven kunnen worden aan de hand van de aanbevelingen over de inrichting van een fonds zoals uiteengezet in hoofdstuk 10.

Het ligt in de rede dat de door beleidsmakers ingezette lijn van het niet oprichten van fondsen of van het oprichten van ad hoc-fondsen wordt verlaten. Dit komt de beginselen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid namelijk ten goede, zo is gebleken uit het onderzoek.[7] Structurele regelingen kunnen het beginsel van rechtszekerheid dienen omdat zij al voor een ramp zijn opgericht en slachtoffers na de ramp weten dat zij een aanspraak van een bepaalde omvang op het fonds zullen hebben.[8] Wanneer een structureel rampenfonds voor alle rampen die veroorzaakt zijn door een derde een vergoeding biedt, terwijl voor verschillende rampen vergelijkbare vergoedingsniveaus worden gehandhaafd en slachtoffers van een ramp hetzelfde worden behandeld, is in verschillende opzichten voldaan aan het beginsel van rechtsgelijkheid.[9]

Bovendien is uit het onderzoek gebleken dat een structureel fonds kan tegemoetkomen aan de eisen die neergelegd zijn in artikel 2 EVRM, het recht op leven, en 6 EVRM, het recht op een eerlijk proces binnen een redelijke termijn.[10] Art. 2 EVRM brengt een positieve procedurele verplichting met zich mee om een effectief juridisch systeem in stand te houden als het recht op leven is geschonden in omstandigheden die de verantwoordelijkheid van de

6 Hoofdstuk 5 en § 10.6.
7 Zie § 10.6.6 en § 10.6.7.
8 Zo bleken de Financiële regeling I, het Wilnisfonds en het asbestfonds rechtszekerheid te bieden, omdat zij (onderdeel van) structurele regelingen zijn, terwijl de andere, ad hoc-fondsen die rechtszekerheid niet bieden.
9 De slachtoffers zouden in beginsel gelijk moeten worden behandeld, en ongelijk naar de mate van hun ongelijkheid.
10 Zie over art. 2 EVRM § 10.6.2. en over art. 6 EVRM § 10.6.5.

staat mogelijk raken.[11] Als zich een ramp voordoet, is de staat in zijn rol als nachtwaker, als subsidiaire dader, al snel in beeld, waardoor de waarborgen van het EVRM gelden. Dat hoeft echter niet te betekenen dat de rechter uiteindelijk oordeelt dat de staat aansprakelijk is.[12]

In Nederland is dit effectieve juridische systeem het civiele recht, waar het slachtoffer verhaal kan nemen op de dader. Het EVRM eist dat de bescherming die het civiele recht aan het slachtoffer biedt ook in de praktijk effectief is.[13] Gaat het om kleine daders die een ramp veroorzaken, dan blijken deze structureel insolvent te zijn waardoor deze waarborg niet wordt gegeven. Dit leidt tot schending van art. 2 EVRM door de staat. Door een fonds op te richten dat door de overheid gefinancierd is, wordt het probleem dat ik 'structurele insolventie' noem uit de weg geruimd.

Ook kan een structureel rampenfonds helpen bij het waarborgen van het recht op een eerlijk proces binnen een redelijke termijn, art. 6 EVRM. Deze termijn vormt voor de slachtoffers van rampen vaak een probleem. In drie van de vier onderzochte rampschadecasus is de termijn van afdoening via de route van het aansprakelijkheidsrecht ten minste tien jaar.[14] Ook al moeten ingewikkelde feitelijke en juridische vragen worden beantwoord, een factor voor het bepalen van de redelijke termijn, die termijn is niet meer redelijk in een rampschadezaak.[15] Met het oog op de factoren aard van de zaak (een rampschadegeval waarbij velen betrokken zijn) en de grote belangen die ermee gemoeid zijn (schade aan lijf en leden, huis en haard of ernstige personen- en zaakschade), die bij de invulling van het begrip redelijke termijn een rol spelen, zal de redelijke termijn van een civiele rampschaderechtszaak al veel eerder geschonden zijn. Bij overschrijding van de redelijke termijn is de staat aansprakelijk en moet hij achteraf schadevergoeding betalen. Een structurele versnelling in rampschadegevallen is te verkiezen boven deze overschrijding van de redelijke termijn.[16] Een schadefonds dat voorschotten uitkeert kan slachtoffers alvast tegemoet komen. Schending van art. 2 EVRM en art. 6 EVRM zal zich met name voordoen als er sprake is van een mass disaster accident. Alleen dan is er sprake van structurele insolventie van de kleine dader en ook zal de lange duur van de procedure zich doen gevoelen.[17]

Wanneer een ramp zich voordoet, waarvoor een derde aansprakelijk is, treden haperingen op in het aansprakelijkheidsrecht. Deze haperingen in en

11 Zie uitgebreid § 5.2.1.
12 Voor het inroepen van de bescherming van het EVRM is het voldoende dat er een 'arguable claim' is.
13 Zie § 5.2.1.
14 Alleen in de asbestcasus verlopen de procedures sneller, omdat individueel geprocedeerd wordt.
15 Ik ga ervan uit dat de factor gedrag van partijen niet leidt tot een verlenging van de redelijke termijn.
16 Zie vuistregel 5 in § 5.2.2.5.
17 Vgl. § 9.5.4.

rondom het aansprakelijkheidsrecht bestaan onder meer uit insolventie en de lange duur van de procedure. In het onderzoek naar de fondsen hebben we gezien dat het probleem van insolventie van de dader verdwijnt als de overheid een fonds instelt en financiert. We hebben eveneens geconstateerd dat schadefondsen de duur van de procedure op indrukwekkende wijze weten te bekorten. Deze bekorting is dermate dat een fonds zeer geschikt is om een voorschot op de schade te geven aan het slachtoffer.

Dat een structureel fonds belangrijke haperingen van het aansprakelijkheidsrecht kan wegnemen en mogelijk schending van het EVRM kan voorkomen, betekent niet onmiddellijk dat een dergelijk fonds er ook zal komen. De beslissing tot de oprichting van zo'n structureel fonds is voorbehouden aan politieke besluitvorming en is afhankelijk van de wens om bij aansprakelijkheid van derden geld vrij te maken voor slachtoffers van rampen. De afgelopen jaren is niet gebleken van een aandrang tot het instellen van fondsen, integendeel.[18] Het behoort echter tot de taak van de wetenschapper om in weerwil van het actuele politieke klimaat te wijzen op de mogelijke plichten die op de overheid rusten, in dit geval met betrekking tot slachtoffers van rampen, en deze concreet uit te werken.

Teneinde de geconstateerde haperingen te voorkomen en mogelijk schending van het EVRM voor te zijn kan door de overheid een structureel rampenfonds worden opgericht. Bij de vormgeving van een dergelijk fonds, zowel wat betreft de inhoud als de organisatie ervan, geven de inzichten uit het voorafgaande onderzoek over de eisen van het EVRM en de beginselen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid (beide hoofdstuk 5 en hoofdstuk 10) en de aanbevelingen uit de analyse omtrent de inrichting van fondsen (hoofdstuk 10) richting.

Er zijn twee situaties mogelijk – in de ene situatie is het probleem van insolvabiliteit opgelost en is er bij rampen altijd voldoende solvabiliteit, in de andere situatie blijft het probleem van onvoldoende of geen solvabiliteit aanwezig. In het vervolg versta ik onder die laatste situatie ook de situatie waarin er onvoldoende verzekeringsdekking is of de dader reeds failliet of onvindbaar is. Deze situaties leiden tot twee daarmee corresponderende varianten. Ik stel mij het volgende voor.

18 Zie de algemene negatieve visie op schadefondsen: *Kamerstukken II*, 2011/2012, 31 765, nr. 52. In het kader van de Q-koorts stelt het kabinet 10 miljoen euro beschikbaar aan een onafhankelijke stichting, maar met dit geld mag de stichting die het geld beheert geen individuele tegemoetkomingen doen: *Kamerstukken II*, 2012/2013, 28 286, nr. 610, p. 2. Desalniettemin heeft het kabinet geld vrijgemaakt voor de telers die inkomsten derven na de brand bij Chemie Pack in Moerdijk: Tegemoetkoming voor telers van vollegrondsgroenten naar aanleiding van de Moerdijkbrand, vgl. *Kamerstukken II*, 2011/2012, 33 000 XV, nr. 71, p. 4.

11.2.1 Variant 1: een voorschotfonds

Is er gegarandeerd altijd sprake van een voldoende solvabele dader, dan heeft het structurele voorschotfonds simpelweg tot taak een voorschot te verstrekken. Om de solvabiliteit van daders te garanderen zal de staat maatregelen moeten treffen – ik kom hier zo dadelijk op terug. Het fonds geeft een snelle, gedeeltelijke tegemoetkoming daar waar het slachtoffer het zwaarst getroffen is.[19] Heeft het slachtoffer door de ramp vooral verdriet vanwege zijn gewonde lichaam, dan vergoedt het fonds een deel van de immateriële schade. Moet het slachtoffer hoge kosten maken voor het opruimen van zijn huis, dan voorziet het fonds in een deel van die kosten. Heeft het slachtoffer met name zware schade aan zijn huis, dan vergoedt het fonds een deel van de zaakschade. Het voorschot dekt een substantieel deel van de schade, bijvoorbeeld een derde deel; het slachtoffer wordt erkend in zijn slachtofferschap en krijgt voldoende schade vergoed om verder te gaan met zijn leven. De schade van elke ramp en elk slachtoffer zal verschillen, maar het deel dat wordt vergoed is bij elke ramp gelijk.[20]

Gekozen wordt voor een vast deel van de schade om de uitkeringssystematiek van het schadefonds zo eenvoudig mogelijk te houden. Uit het onderzoek naar de fondsen is gebleken dat een ingewikkelde en ondoorzichtige uitkeringssystematiek[21] leidt tot langere beslistijden, meer fouten bij de berekening, en dus tot meer bezwaren en beroepen, en een langere doorlooptijd.

Als bezwaar hiertegen zou kunnen worden ingebracht dat voor de berekening van dat vaste deel van de schade eerst de precieze schade van het slachtoffer in kaart moet worden gebracht. Dat in kaart brengen kost veel tijd en geld, zo zagen we in hoofdstuk 10.[22] Dit kan worden ondervangen door gestandaardiseerde bedragen te gebruiken. De waarde van de inboedel van een eengezinswoning wordt bijvoorbeeld vastgesteld op een vast bedrag, en daar krijgt het slachtoffer van een ramp dan een vast deel van.

Het geven van een voorschot houdt verband met de verplichtingen uit art. 6 EVRM, het recht op een eerlijk proces binnen een redelijke termijn. Wanneer een fonds gefinancierd door de overheid voorschotten verstrekt, zal de onmiddellijke druk op het slachtoffer die zijn schade vergoed wil krijgen verminderen, en daarmee zal ook het belang van de zaak afnemen. De redelijke termijn zal daardoor iets verlengd worden, wat nodig is voor een goede afwikkeling in het aansprakelijkheidsrecht. Daarnaast zou de weg van het aansprakelijkheidsrecht zo veel mogelijk moeten worden gestroomlijnd om

19 Zie ook § 10.3.2.2.

20 Dit is in overeenstemming met het beginsel van rechtsgelijkheid, zie vuistregel 8 en 9 van hoofdstuk 5.

21 Zoals van het Wilnisfonds in het kader van de WTS, zie bijv. § 10.3.2.3.

22 Zie § 10.3.2.3.

aan de verplichting op grond van art. 6 EVRM te voldoen. Ik kom hier nog op terug.

Het voorschotfonds heeft een team van deskundigen dat zorgt voor de inventarisatie van de ramp, het opstellen van een specifieke rampregeling en het verhaal van de fondsuitkering op de dader. Dit team bestaat vast uit een afvaardiging van het ministerie van Binnenlandse Zaken, letselschadeadvocaten, het Verbond van Verzekeraars, de Onderzoeksraad voor de veiligheid, schade-experts, wetenschappers en rechters; dit team wordt actief zodra zich een ramp voordoet. Afhankelijk van het type ramp wordt het team aangevuld met medische deskundigen of andere ter zake kundigen. Het Nationaal Rampenfonds is vertegenwoordigd als het een financiële bijdrage levert aan het fonds.[23]

Omdat in het team alle benodigde betrokkenen bijeen zijn, zal een heldere communicatie en goede afstemming kunnen plaatsvinden. Voorkomen wordt dat een wildgroei aan initiatieven van vergoedingen aan slachtoffers ontstaat, dat verschillende civiele procedures worden ingestoken of dat enkele slachtoffers claimen bij een aansprakelijkheidsverzekeraar. Een gecoördineerde inzet van verschillende, benodigde expertisen is dus noodzakelijk. Omdat het team een structurele opzet heeft, kan kennis worden vergaard over de werking van het rampenfonds en kunnen procedures worden geoptimaliseerd.

Het team bepaalt of er sprake is van een ramp waarvoor het fonds voorschotten verstrekt en of het nodig is voorschotten te verstrekken. Erkent de dader zijn aansprakelijkheid en voorziet hij ook in voorschotten aan de slachtoffers, dan hoeft het fonds niet tussenbeide te komen. Als het team besluit dat het fonds moet tussenkomen, stelt het een regeling op voor het verstrekken van voorschotten, specifiek op de ramp toegepast. De hoogte van de voorschotten wordt bepaald door gebruik te maken van forfaits en percentages van gestandaardiseerde bedragen. Dat leidt tot meer snelheid en lagere kosten van het fonds.[24]

Een uitvoeringsorganisatie voert de fondsregeling uit. De regeling voorziet in wisselwerking met andere vergoedingen, zodat het slachtoffer niet tweemaal voor dezelfde post een vergoeding krijgt. Ook neemt het fonds verhaal op de dader voor het bedrag van het voorschot. Het is dan wel zo efficiënt als het fonds eveneens verhaal neemt voor de rest van de schade. Dat kan bijvoorbeeld gebeuren door middel van cessie voor het bedrag van het voorschot en door middel van een privatieve last aan het fonds om de overige schadevergoeding te verhalen.[25] Het fonds verplicht zich te procederen tegen de dader.

---

23 Dat zal zijn als het de ramp als nationale ramp heeft betiteld en een inzamelingsactie houdt onder de bevolking.

24 Zo bleek in § 10.3.2.3 en § 10.3.3.4.

25 Vgl. ook § 10.3.3.3. Nadeel is dat het fonds ook moet procederen als het de kans op succes gering inschat. Maar groot voordeel is dat het fonds alles in een hand heeft en er geen andere procedures gevoerd worden.

Het trekt daartoe een team van gespecialiseerde advocaten aan. Het slachtoffer betaalt bij succesvol verhaal een vergoeding voor de lastgevingsovereenkomst.

Door de schaalvergroting kan het fonds een gestroomlijnde procedure tegen de dader insteken. Eventueel kan tijdens de civiele procedure de uitvoeringsorganisatie van het fonds worden ingezet, bijvoorbeeld bij het verzamelen van bewijs onder de slachtoffers. Voor het vaststellen van de schade kan zo nodig een traject van schadebeoordeling door medische en schade-experts worden opgezet. De kosten van de procedure en de benodigde rechtsbijstand zullen zodoende waarschijnlijk lager uitvallen dan de kosten van meerdere procedures. Het probleem van verdeling, enkelen krijgen alles en voor de anderen blijft er niets over, is dan verdwenen. Gestuurd wordt op een zorgvuldige, maar snelle rechtsgang. Van de rechtspraak zal worden gevraagd om een gespecialiseerde of geconcentreerde behandeling van de zaak of zaken. Waar mogelijk wordt de rechter gevraagd een prejudiciële vraag te stellen aan de Hoge Raad of gebruik te maken van een deelgeschilprocedure. Wellicht is het zelfs mogelijk de WCAM-procedure van toepassing te laten verklaren als het gaat om grote aantallen slachtoffers met gelijksoortige schade.[26] Ook in de WCAM-procedure geldt het voordeel van de grote aantallen: door het gebruik van gestandaardiseerde bedragen is de procedure sneller en gaat deze met minder kosten, namelijk van schadevaststelling, gepaard. Nu het fonds de regie heeft in de civiele procedure en de kosten in eerste instantie draagt, zal het slachtoffer minder gebukt hoeven te gaan onder deze procedure.

Het fonds heeft een duidelijk loket waar het slachtoffer terecht kan, waar een luisterend oor wordt geboden, knelpunten kunnen worden doorgegeven, voorlichting wordt gegeven en de telefoon werkt. Dit loket kan ook fysiek worden vormgegeven als de ramp zich daarvoor leent. Dan kunnen slachtoffers lotgenoten treffen en ervaringen uitwisselen.

De functies van het aansprakelijkheidsrecht kan het fonds in tact houden. Uit de beoordeling van de functies in de hoofdstukken over de fondsen kan namelijk worden opgemaakt dat, als de dader solvent is en een fonds wordt gecombineerd met het aansprakelijkheidsrecht, de functies van het aansprakelijkheidsrecht hun werking hebben.[27] Tijdens de procedure van het fonds moet aandacht gegeven worden aan aspecten van procedurele rechtvaardigheid. Het slachtoffer moet de gelegenheid krijgen zijn verhaal te doen tijdens de procedure, zodat hij gehoord kan worden. Voorts moet het slachtoffer respectvol en waardig behandeld worden, zowel in de procedure voor het fonds als in de civiele procedure. Ook moet hij voldoende informatie krijgen over het verloop van de procedure en de mogelijke uitkomsten ervan, van zowel het

26 Daarbij heeft het slachtoffer nog wel de mogelijkheid tot opt out als een overeenkomst bindend wordt verklaard tussen het fonds die de belangen van de slachtoffers behartigt en de dader omwille van de toegang tot de rechter uit art. 6 EVRM.

27 Zie § 10.5.

fonds als van de civiele procedure, en moet de procedure voortvarend plaatsvinden.

Met het verstrekken van het voorschot, een gedeeltelijke vergoeding van de schade, aan het slachtoffer door de overheid krijgen de functies erkenning en compensatie gedeeltelijk gestalte. Het voorschot drukt uit dat het slachtoffer de ramp heeft meegemaakt en dat hem ernstig leed of zware schade is toegebracht door toedoen van een ander. Zijn leed of schade wordt gedeeltelijk gecompenseerd met het voorschot. Omdat de dader het restant van de schade van het slachtoffer dekt, worden de functies compensatie en erkenning uiteindelijk volledig vervuld.

Als de schade op de dader wordt verhaald, kunnen de functies genoegdoening en preventie worden vervuld. Voor de functie preventie is het noodzakelijk dat het fonds, afhankelijk van de rampcasus, bepaalt of er aanleiding is voor vermindering van de schadevergoeding in geval van eigen schuld van het slachtoffer, of het nalaten schadebeperkende maatregelen te treffen door het slachtoffer. Om te voorkomen dat met het bepalen van de omvang van de eigen schuld of de nagelaten schadebeperkende maatregelen veel capaciteit en tijd gemoeid is, zou hier terughoudend mee moeten worden omgegaan.[28] De rampcasus moet worden getoetst op de mogelijke rol van eigen schuld, en als daarvoor aanleiding bestaat wordt een eenvoudige, grove toets in het fonds aangelegd. Aangezien alle functies worden vervuld, krijgt de overkoepelende functie van de rechtshandhaving in deze variant volledig gestalte.

Het voordeel van de wijze van afwikkeling van het fonds in variant 1 is dat deze minder ingrijpend is dan de volgende variant en minder kosten voor de staat met zich mee brengt. Het veronderstelt dat er een voldoende solvabele dader is. Om ervoor te zorgen dat de staat zijn positieve procedurele verplichtingen uit art. 2 EVRM niet schendt, zou de staat maatregelen kunnen nemen ter verbetering van de solvabiliteit.[29] In hoofdstuk 2 zijn dergelijke maatregelen kort besproken; het betreft de invoering van verplichte aansprakelijkheidsverzekering, financiële zekerheidsstelling en registratie van verzekeringspolissen (tegen onvindbaarheid). Mijn onderzoek richt zich niet op deze maatregelen; dit onderwerp laat ik verder rusten. Kiest de staat voor introductie van deze maatregelen, dan is mijn uitwerking van de volgende variant overbodig. Het probleem van structurele insolventie van de kleine dader bij rampschade is dan opgelost.

28 In de aansprakelijkheidsprocedures van de vier hier onderzochte rampcasus heeft eigen schuld van de slachtoffers en in het verlengde daarvan de functie preventie geen rol gespeeld.

29 Zie hierover vuistregel 1 in § 5.2.1.

11.2.2 Variant 2: een algemeen rampenfonds

Neemt de staat geen maatregelen tegen de structurele insolventie bij rampen, dan is de keuze voor een algemeen door de overheid gefinancierd rampenfonds een serieuze optie. Met de oprichting van het schadefonds kan de staat aan zijn aansprakelijkheid uit art. 2 EVRM, het recht op leven, ontkomen. Dit fonds verstrekt een volledige vergoeding van schade aan de slachtoffers, zowel van hun materiële als hun immateriële schade. Voor door menselijke activiteiten veroorzaakte schade schrijft het EVRM immers volledige vergoeding voor, voor zowel de schade veroorzaakt door de inbreuk op het recht op leven en op lichamelijke integriteit als de schade veroorzaakt door de inbreuk op het recht op eigendom.[30] Dit heeft tot gevolg dat de schadevergoeding verschilt naar gelang de geleden schade.[31]

Ook voor dit fonds geldt dat de procedure van het schadefonds binnen een redelijke termijn in de zin van art. 6 EVRM afgewikkeld dient te worden. Uit het onderzoek blijkt dat de afwikkeling van schade door de inzet van schadefondsen ruimschoots binnen een redelijke termijn blijft.[32] Daartoe is het nodig strakke procedures en protocollen voor de afhandeling van de schade op te stellen.[33] Zo kan de schade binnen enkele maanden uitgekeerd worden. Als de schade zich niet leent voor een snelle tegemoetkoming, bijvoorbeeld als de medische eindtoestand niet duidelijk is, kan eerst een voorschot worden verstrekt, waarna later een eindtegemoetkoming kan volgen. Teneinde de snelheid hoog en de kosten van het fonds laag te houden kan de schade zoveel mogelijk vergoed worden op basis van gestandaardiseerde bedragen.[34]

Ik zou willen voorstellen ook de slachtoffers met een solvabele dader toegang tot het rampenfonds te geven. Als deze slachtoffers met rampschade geen toegang tot het fonds zouden hebben, maar hun toevlucht zouden moeten nemen tot het aansprakelijkheidsrecht, zouden de slachtoffers van verschillende rampen ongelijk worden behandeld. Het voordeel van de route van dit fonds ten opzichte van het aansprakelijkheidsrecht is dat deze veel sneller tot een uitkering komt, dat de voorwaarden minder zwaar zijn dan de voorwaarden van het aansprakelijkheidsrecht en dat het slachtoffer niet hoeft te procederen. Een andere mogelijkheid is voor hen het regime van variant 1 te laten gelden, waarbij een voorschot wordt gegeven en het fonds het voorschot en de rest van de schadevergoeding verhaalt op de dader. Het slachtoffer krijgt de rest van zijn schade veel later.

We keren terug naar variant 2. Opdat het slachtoffer niet meer vergoed krijgt dan zijn schade, houdt het fonds rekening met de wisselwerking met

30 Vgl. vuistregel 3 in hoofdstuk 5.
31 Dit is in overeenstemming met vuistregel 8 van hoofdstuk 5.
32 Vgl. § 10.6.5.
33 Zie over de procedure § 10.3.3.1.
34 Zie § 10.3.2.3.

andere vergoedingen.[35] Het fonds verhaalt de schade op de dader als deze solvent is. Het slachtoffer draagt zijn vordering op de dader door middel van cessie over aan het rampenfonds. Daarbij kan het zijn dat het slachtoffer bij het gebruik van gestandaardiseerde bedragen minder schade heeft geleden dan het gestandaardiseerde bedrag, of juist meer. De dader hoeft echter niet meer te vergoeden dan de schade die het slachtoffer heeft geleden. Het fonds krijgt dus niet alle schade vergoed. Het slachtoffer houdt zijn uitkering van het fonds, want zijn vordering op de dader heeft hij gecedeerd. Het nadeel is dat de schade in het aansprakelijkheidsrecht nauwkeurig bepaald moet worden, terwijl het fonds nu juist gebruik maakt van de eenvoud en snelheid van gestandaardiseerde bedragen. De bepaling van schade brengt kosten met zich mee, en zorgt er ook voor dat de slachtoffers daarmee in enig stadium belast worden. Om dit te voorkomen kan het fonds een WCAM-schikking proberen te treffen met de dader.

Ook hier geldt dat een team van deskundigen klaarstaat dat zorgt voor de inventarisatie van de ramp, het opstellen van een specifieke rampregeling en het verhaal van de fondsuitkering op de dader. Er is een loket beschikbaar waar het slachtoffer terecht kan. Het voordeel van het fonds is dat het slachtoffer dat is getroffen door een ramp na een strakke procedure op zo kort mogelijke termijn een volledige vergoeding van zijn schade krijgt (bestaande uit gestandaardiseerde bedragen). De schaalgrootte en de specificiteit van een ramp zorgen ervoor dat de gestandaardiseerde bedragen zo veel mogelijk recht doen aan zijn schade. Het slachtoffer kan zijn leven weer gaan opbouwen zonder de belasting van een civiele procedure.

Het is cruciaal dat het fonds de schade verhaalt op de dader om de functies genoegdoening en preventie van het aansprakelijkheidsrecht optimaal te laten functioneren, zo zagen we eerder.[36] Dat betekent dat in de gevallen dat de dader geheel of gedeeltelijk insolvent is, geen genoegdoening en preventie kan worden verwezenlijkt zoals het aansprakelijkheidsrecht dat probeert te doen. We gaan er dan van uit dat de overheid niet aansprakelijk is vanwege de hoge lat die geldt voor de aansprakelijkheid van de staat als nachtwaker.[37] Wel kan het fonds een bijzondere vorm van genoegdoening aan het slachtoffer verschaffen, die specifiek is voor een schadefonds dat wordt gefinancierd door de gepercipieerde dader.[38]

Nu het fonds een volledige vergoeding uitkeert, kunnen de functies compensatie en erkenning volkomen vervuld worden. De functie procedurele rechtvaardigheid wordt gediend, als het fonds de mogelijkheid biedt het slachtoffer te horen tijdens de procedure ten overstaan van de dader, het slachtoffer respectvol en waardig zal worden behandeld, hij informatie krijgt

35 Zie hierover nader § 10.3.3.2.
36 Zie § 10.5.
37 Is de staat wel aansprakelijk, dan is er een solvente dader.
38 Zie hierover § 10.5.

over de procedure en de procedure bijzonder voortvarend plaatsvindt. Uit het voorgaande volgt dat de overkoepelende functie rechtshandhaving geheel wordt vervuld als de dader solvent is, en slechts gedeeltelijk als de dader insolvent is, want dan ontbreken genoegdoening en preventie in de zin van het aansprakelijkheidsrecht.

11.3 VERDERE UITWERKING

De twee varianten verdienen nog enige uitwerking. Een nieuwe wet zou de oprichting van een van beide structurele varianten kunnen regelen, het voorschotfonds dat een tegemoetkoming in de schade biedt of het algemene rampenfonds dat de gehele schade vergoedt aan de slachtoffers van rampschade die door een derde veroorzaakt is. Zo worden de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid het beste gediend.[39] Deze wet zou niet de schaderegeling voor elk geval bevatten; na een ramp toetst het team van deskundigen of het fonds van toepassing moet worden verklaard. Na een positief antwoord stelt het team een gedetailleerde rampregeling op die recht doet aan de bijzonderheden van de ramp in kwestie. In de WTS hebben we kunnen zien dat een kaderwet, die de algemene principes, verantwoordelijkheden en procedures regelt maar geen gedetailleerde regelingen bevat, goed functioneert.[40] In de wet voor het rampenfonds zouden beginselen kunnen worden neergelegd zoals hanteerbaarheid van de regeling, transparantie en voortvarendheid.[41]

Inmiddels is ervaring opgedaan met de WTS. Gelet op de bevindingen uit het onderzoek ligt het niet voor de hand de WTS als model voor het rampenfonds te gebruiken.[42] Het voorschotfonds (variant 1) of het algemeen rampenfonds (variant 2) en de WTS verschillen namelijk te veel van elkaar. Ik zet dit uiteen.

Ten eerste leidt een wet met heel verschillende uitkeringsgrondslagen voor rampen veroorzaakt door derden en voor rampen veroorzaakt door de natuur op het oog tot rechtsongelijkheid en onbegrip onder slachtoffers. Die verschillende uitkeringsgrondslagen hangen samen met de oorzaak van de schade waarvoor wordt tegemoet gekomen. Het voorschotfonds of het algemeen rampenfonds komt in beeld als een derde een ramp veroorzaakt, terwijl de WTS in beeld komt als de natuur een ramp veroorzaakt. De beide hier beschreven varianten van het rampenfonds gaan, net als het aansprakelijkheidsrecht, uit van een volledige schadevergoeding. De WTS gaat daarentegen slechts uit

39 Vgl. vuistregel 6 uit hoofdstuk 5.

40 Zie hoofdstuk 8.

41 In de WTS wordt uiteengezet dat en hoe kortingen op de schade kunnen worden toegepast, maar in de praktische uitwerking van een schaderegeling als het Wilnisfonds worden alle kortingen bij elkaar toegepast. Dit leidt tot een onoverzichtelijke situatie, die ik door het noemen van de beginselen zou willen voorkomen. Zie ook § 10.3.2.3.

42 Zie hoofdstuk 8.

van een tegemoetkoming in de schade. Lang niet alle schade wordt vergoed.[43] Deze verschillen in de hoogte van de schadevergoedingen zijn overigens tot nu toe in overeenstemming met vuistregel 3 van hoofdstuk 5: wanneer gevaarlijke activiteiten schade veroorzaken is het uitgangspunt volledige vergoeding. Als het recht op leven geschonden is, moet volledige vergoeding worden betaald. Maar voor die schade is de WTS tot op heden niet tussenbeide gekomen.

De WTS vergoedt verzekerbare schade niet, omdat natuurrampen tot op zekere hoogte ongewisse risico's zijn waartegen verzekering soms mogelijk is. De WTS vergoedt juist als er geen verzekering mogelijk is. In de oplossingsrichting die ik aandraag komt verzekerbare schade echter wel voor vergoeding in aanmerking – ik ga ervan uit dat slachtoffers zich niet hoeven te verzekeren voor het geval een ander hun op onrechtmatige wijze schade berokkent, daarvoor bestaat immers het aansprakelijkheidsrecht. Het slachtoffer heeft dan de keuze: het fonds aan te spreken of, als hij verzekerd is, de verzekeraar. Valt de keuze op het fonds, dan cedeert het slachtoffer zijn vordering op de verzekeraar aan het fonds. Het fonds en de verzekeraars worden zo gedwongen tot onderlinge afstemming en samenwerking; in eerste instantie kan deze verlopen via het team van deskundigen.

Ten tweede verschillen de doelgroepen van elkaar. Het door mij voorgestelde fonds richt zich uitsluitend op personen, terwijl de WTS personen, bedrijven, stichtingen, kerkgenootschappen en openbare lichamen tracht tegemoet te komen.[44]

En ten derde stel ik een geheel andere uitkeringssystematiek voor dan de uitkeringssystematiek in de WTS. Ik beoordeelde de uitkeringssystematiek van de WTS eerder als te ingewikkeld, daardoor intransparant en lastig uit te voeren.[45] De tegemoetkomingen uit de WTS zijn gebaseerd op de werkelijke schade, terwijl daar maxima, drempels en verschillende vergoedingspercentages op worden losgelaten. Mijn voorkeur gaat uit naar een systeem met forfaitaire bedragen of percentages van gestandaardiseerde bedragen voor het uitkeren van voorschotten en het gebruik van gestandaardiseerde bedragen voor de einduitkeringen.

We gaan ervan uit dat het voorschot- of algemeen rampenfonds bij speciale kaderwet wordt opgericht. Omdat elke ramp anders is, worden er per ramp nieuwe fondsregelingen opgesteld. Het eerdergenoemde team van deskundigen bepaalt dus of het rampenfonds wordt geopend, en daartoe wordt de kaderwet bij Koninklijk Besluit van toepassing verklaard. Het team ontwerpt een regeling die vervolgens bij ministeriële regeling wordt vastgesteld.[46] Wanneer rampen

43 Zie ook het Wilnisfonds in hoofdstuk 8.
44 Zo blijkt uit de schade en kosten waarin art. 4 lid 1 WTS voorziet.
45 Vgl. § 8.5.2.
46 Zoals ook bij de WTS gebeurt.

gelijkenissen vertonen, kunnen (delen van) bepaalde rampregelingen opnieuw gebruikt worden.

Uiteraard moet daarbij de wijze van normering bij vergelijkbare schade hetzelfde blijven, om de slachtoffers van verschillende rampen zo gelijk mogelijk te behandelen. Gaat het om voorschotten, dan moet de hoogte daarvan voor verschillende rampen een vast, substantieel deel bedragen.

Het fonds vergoedt schade en zoekt daarbij naar een optimale wisselwerking met andere vergoedingen. Zo kan een slachtoffer een vergoeding uit het fonds krijgen, maar moet hij een vordering op zijn verzekeraar ter zake van dezelfde schade cederen aan het fonds.

Een zeer belangrijk criterium in de wet is 'de ramp'. De definitie van ramp bepaalt immers of het fonds van toepassing is. Bij elke ramp moeten volgens dezelfde, vastomlijnde criteria beoordeeld worden of de wet van toepassing is.[47] Welk criterium zou moeten gelden voor een ramp? Het ligt voor de hand onze aandacht te richten op de rampen in de rechtspraak van het EVRM, nu deze rechtspraak een mogelijke plicht voor de overheid lijkt te bevatten tot oprichting van een schadefonds bij rampen. We zien dan dat bij de gasexplosie op de vuilnisbelt in Turkije 39 dodelijke slachtoffers te betreuren waren, en hun onderkomens op de vuilnisbelt verdwenen.[48] Hieruit zijn een viertal deelcriteria te op te maken. Er is dus sprake van 1) een ernstige inbreuk op het recht op leven of op het recht op lichamelijke integriteit en/of het recht op eigendom. In de bekende piramide van Maslow is dit het niveau van veiligheid: het leven wordt bedreigd, het lichaam aangetast, het huis zwaar beschadigd, de haard weggevaagd.[49]

Dan zijn hierbij 2) een groot aantal personen betrokken. Een ondergrens is niet aan te geven. Het kan gaan om twintig of twintigduizend zwaar getroffen personen. Hoe destructiever een ramp is, hoe minder betrokken personen nodig zijn om een ramp te vormen. We hebben bovendien gezien dat de betrokkenheid van een grote groep personen de problemen in en rondom het aansprakelijkheidsrecht in alle hevigheid laat opspelen, met name insolventie en de lange duur van de procedure.[50]

En 3) een ander is voor de ramp aansprakelijk. Wie aansprakelijk is, of op welke grondslag een partij aansprakelijk is, is na een ramp veelal onduidelijk. Na een ramp wordt uitgebreid onderzoek gedaan naar de oorzaak van de ramp, meestal door de Onderzoeksraad voor de veiligheid.[51] Dit onderzoek kan enkele maanden tot jaren duren. Een civiele procedure moet vervolgens over het aansprakelijkheidsvraagstuk uitkomst bieden. Het fonds kan deze

47 Dit is vuistregel 7 uit hoofdstuk 5.

48 De zaak Öneryildiz die in hoofdstuk 5 beschreven werd.

49 Zoals door Maslow voorgesteld in zijn artikel: Maslow 1943, p. 370-396.

50 In hoofdstuk 2.

51 De Onderzoeksraad voor de veiligheid bestaat sinds 2005 en is de opvolger van de Raad voor de transportveiligheid. Zie http://www.onderzoeksraad.nl/nl/over-de-raad/geschiedenis-van-de-onderzoeksraad (laatst geraadpleegd 25 juni 2015).

uitkomst niet afwachten, want het fonds is juist bedoeld om op korte termijn tussenbeide te komen. Van belang is dat het team van deskundigen op grond van de al wel bekende feiten beoordeelt of een derde aansprakelijk zal kunnen worden gehouden voor de ramp.

Er is 4) een gecoördineerde inzet van diensten of organisatie van verschillende disciplines om hulp te verlenen, de dreigende ramp af te wenden, of de schadelijke gevolgen te beperken.[52]

Ten slotte moet als voorwaarde 5) gelden, dat er een noodzaak is het fonds open te stellen. Het moet gaan om een mass disaster accident. Verder, in variant 1: de dader verstrekt geen voorschot op de schade. In variant 2: Er is sprake van structurele insolventie en/of de dader is niet van zins voorschotten verstrekken. Heeft de dader aansprakelijkheid erkend en is deze bereid tot het verstrekken van voorschotten (zoals de vliegtuigmaatschappij bij de vliegtuigramp met de MH17 heeft gedaan[53]), dan treedt het fonds niet in werking.

Is aan de vijf criteria voldaan, dan is het structurele rampenfonds van toepassing en wordt een passende regeling voor de slachtoffers ontworpen.

Als het fonds schade uitkeert aan het slachtoffer, en het aansprakelijkheidsrecht gedeeltelijk (variant 1) of geheel (variant 2) uit beeld verdwijnt, volgt uit art. 13 van het EVRM dat tegen beslissingen van het schadefonds een daadwerkelijk rechtsmiddel open moet staan.[54] Wanneer het fonds bij wet wordt aangemerkt als een publiekrechtelijk rechtspersoon, is het een zelfstandig bestuursorgaan in de zin van art. 1:1 lid 1 onder a Awb. Tegen de beslissingen van het schadefonds staat dan een bestuursrechtelijke rechtsgang voor een nationale rechterlijke instantie open. De beslissing van het fonds tot toe- of afwijzing van een uitkering is namelijk een schriftelijke beslissing, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling en daarmee een besluit. Tegen een dergelijk besluit staat bezwaar en beroep open (art. 6:4 Awb). Daarmee is aan de eis van art. 13 EVRM, dat een daadwerkelijk rechtsmiddel openstaat voor een nationale instantie, voldaan. Het slachtoffer kan bezwaar en beroep aantekenen tegen beslissingen van het schadefonds.

Het EVRM dwingt tot het voeren van de procedure van het schadefonds binnen een redelijke termijn.[55] Om de termijn van het schadefonds zo goed mogelijk te modelleren, is het van belang op een aantal zaken toe te zien. Ten eerste moet het team van deskundigen zo spoedig mogelijk besluiten of het fonds van toepassing is. Ten tweede moet de procedure tot het verkrijgen van een uitkering zo kort mogelijk worden gehouden. In hoofdstuk 10 zijn daarop

52 Deze eerste vier criteria komen overeen met de definitie uit art. 1 Wet veiligheidsregio's, zie ook § 1.5.

53 Zie over de voorschotten: http://www.ad.nl/ad/nl/31544/Rampvlucht-MH17/article/detail/3716581/2014/08/11/MH17-claim-tijdrovende-en-lastige-procedure.dhtml (laatst geraadpleegd 25 juni 2015).

54 Zie vuistregel 2 in hoofdstuk 5.

55 Vgl. vuistregel 4 in hoofdstuk 5.

gerichte aanbevelingen bij de inrichting van het fonds voorbij gekomen. Zo bevordert het zo veel mogelijk omschrijven van de bewijsmiddelen bij een snelle afhandeling. Ook het betalen van forfaits of gestandaardiseerde vergoedingen kan daarbij helpen. Ten derde kan het fonds de procedure bekorten door bij de inrichting van en de communicatie over het fonds te trachten zo min mogelijk bezwaar- en beroepschriften uit te lokken.

11.4 AFSLUITING

In dit hoofdstuk heb ik de contouren geschetst van de rol die een door de overheid gefinancierd rampenfonds kan hebben bij een ramp veroorzaakt door een derde. Deze rol werd ingegeven door de mogelijke plicht die op de overheid rust tot oprichting van een rampenfonds, welke voortvloeit uit de eisen van art. 2 en art. 6 van het EVRM en de algemene rechtsbeginselen van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. De eisen vragen om maatregelen, en de oprichting van een schadefonds zou een gepaste maatregel kunnen zijn.

Ik heb voorgesteld dat de overheid een structureel rampenfonds opricht, waarbij tevens de problemen van het aansprakelijkheidsrecht worden opgelost en de functies van het aansprakelijkheidsrecht zo veel mogelijk behouden blijven. Een dergelijk structureel fonds wil ik de wetgever aanbevelen. Dit schadefonds zou twee verschijningsvormen kunnen hebben.

De eerste variant, een voorschotfonds in combinatie met de stroomlijning van de aansprakelijkheidsprocedure die door de overheid voor de slachtoffers wordt gevoerd, heeft mijn voorkeur, omdat deze het minst ingrijpend is en de functies van het aansprakelijkheidsrecht geheel intact laat. Het fonds voldoet aan de eisen van het EVRM en algemene rechtsbeginselen. Bovendien leidt variant 1 tot minder kosten dan variant 2, omdat de staat in variant 2 bij een insolvente dader de gehele schade zal vergoeden, terwijl de staat in variant 1 de schade verhaalt op de dader die gegarandeerd solvent is.

Deze variant gaat ervan uit dat de staat afdoende maatregelen neemt om de insolventie bij rampen te beteugelen. Leidend is dat de redelijke termijn van art. 6 EVRM moet worden gehandhaafd en de algemene rechtsbeginselen rechtszekerheid en rechtsgelijkheid worden toegepast. Het voorschot neemt een aanzienlijk deel van de schade weg voor het slachtoffer, bijvoorbeeld een derde. Het fonds neemt voorts de vordering van het slachtoffer over en gaat voor het slachtoffer procederen in een zo veel mogelijk gestroomlijnde procedure. In het fonds werkt een team van deskundigen bestaande uit een afvaardiging van het ministerie van Binnenlandse Zaken, letselschadeadvocaten, het Verbond van Verzekeraars, de Onderzoeksraad voor veiligheid, schadeexperts, wetenschappers en rechters, eventueel aangevuld met deskundigen, samen, om de uitkeringen van het fonds en de procedure zo vlot mogelijk te laten verlopen. Omdat de schade voor een deel wordt weggenomen door het fonds, zal het belang van de zaak minder groot worden en daardoor de

redelijke termijn iets langer, zoals waarschijnlijk benodigd is in een rampschadecasus.

In de tweede variant, die zich opdringt als de insolventie bij rampen niet wordt opgelost, is de oprichting aan de orde van een algemeen rampenfonds dat de gehele schade vergoedt, zoals deze wordt begrepen in het aansprakelijkheidsrecht. Het fonds moet de structurele insolvabiliteit bij rampschade ondervangen, zodat het slachtoffer compensatie vindt, en de staat niet aansprakelijk kan worden gesteld op grond van art. 2 EVRM, het recht op leven. Dat artikel vroeg immers om bescherming van het recht op leven, niet alleen in theorie, maar ook in de praktijk. Dat brengt met zich mee dat het aansprakelijkheidsrecht effectief moet zijn. Nu dat in rampschadegevallen, vooral bij kleine daders, structureel niet het geval blijkt te zijn, is de staat potentieel aansprakelijk te houden, omdat het die bescherming van art. 2 EVRM niet effectief geeft. Ook nu moet het fonds de schade binnen een redelijke termijn afwikkelen en de rechtsbeginselen rechtszekerheid en rechtsgelijkheid gestand doen.

Het fonds wordt gegoten in de vorm van een kaderwet die een grof raamwerk bevat met de grondslagen en het criterium voor de toepassing van de wet. Dat luidt, dat het een ernstige inbreuk op het recht op leven of op het recht op lichamelijke integriteit en/of het recht op eigendom moet betreffen, waarbij een groot aantal personen betrokken is, waar een derde voor aansprakelijk te houden is, waar een gecoördineerde inzet van hulpdiensten vereist is en waarbij het noodzakelijk is tussenbeide te komen. In gevallen waarin de dader aansprakelijkheid erkent en bereid is alvast voorschotten op de schade te verstrekken is het niet noodzakelijk voor het fonds om tussen te komen. Het team van deskundigen bepaalt dit, waarna voor de ramp een speciale regeling wordt ontworpen om de slachtoffers schadeloos te stellen, Deze krijgt de vorm van een ministeriële regeling.

Het bieden van een vergoeding aan mensen onder de verschrikkelijke omstandigheden van een ramp is tot nu toe in rationele termen gegoten, van juridische en technische problemen en oplossingen. Naar mijn mening doet dat onvoldoende recht aan de emoties die het lot van de ander bij ons mensen oproept. Het instellen van een rampenfonds voor slachtoffers komt ook tegemoet aan de behoefte van de medemens tot menslievendheid en mededogen in zulke omstandigheden.[56] Ook dat kan een zeer valide motief vormen voor de oprichting van een structureel rampenfonds.

56 Zo blijkt in de praktijk uit de donaties aan bijvoorbeeld het Nationaal Rampenfonds, of aan giro 555 voor internationale rampen.

DEEL V

Conclusies

12 Conclusies

12.1 Inleiding

De legionella-uitbraak in Bovenkarspel, de vuurwerkramp in Enschede, de dijkdoorbraak in Wilnis en de lotgevallen van werknemers die met asbest werkten hebben geleid tot de oprichting van schadefondsen. Deze fondsen vormen het studiemateriaal voor mijn onderzoek naar de vraag welke de rol kan zijn van door de overheid gefinancierde rampenfondsen in Nederland bij de afwikkeling van rampschade in het aansprakelijkheidsrecht (hoofdstuk 6 t/m 9). Het onderzoek is verricht aan de hand van het toetsingskader (uiteengezet in hoofdstuk 2 t/m 5). Van mijn bevindingen doe ik hier verslag.

De rol die een fonds kan hebben hangt samen met de manier waarop een fonds kan worden ingericht, de mate waarin de problemen van het aansprakelijkheidsrecht kunnen worden opgelost, de functies van het aansprakelijkheidsrecht verwezenlijkt kunnen worden en kan worden voldaan aan een mogelijke plicht tot oprichting die op de overheid rust op grond van het EVRM. Het is mijn mening dat een fonds daar waar het een rol kan vervullen, zou moeten onderzoeken of het die rol onderdeel wenst te maken van de doelstelling. Tot nu toe is dat onvoldoende gebeurd, deels omdat ad hoc-fondsen na een ramp haastig worden opgericht, zodat er onvoldoende aandacht is voor de doelstelling, deels omdat onderzoek naar deze onderwerpen ontbrak. Hopelijk zullen de resultaten van dit onderzoek daar verandering in kunnen brengen.

Achtereenvolgens bespreek ik nu wat het onderzoek uit hoofdstuk 10 heeft opgeleverd met betrekking tot de inrichting van een fonds (§ 12.2), het oplossen van problemen (§ 12.3), het voldoen aan de functies van het aansprakelijkheidsrecht (§ 12.4) en het tegemoetkomen aan de mogelijke plicht tot oprichting (§ 12.5). Ook zal ik woorden wijden aan een voorstel voor een structureel rampenfonds, dat uitgebreid is omschreven in hoofdstuk 11 (§ 12.6).

12.2 Inrichting van een fonds

Gebleken is dat fondsen zich op bepaalde punten onderscheiden van het aansprakelijkheidsrecht en dat deze verschillen kunnen worden ingezet bij de inrichting van rampenfondsen, waar dit aansluit bij hun doelstellingen. Een rampenfonds komt degenen tegemoet die rechtstreeks zijn getroffen door een ramp: het slachtoffer en eventueel zijn nabestaanden. Een fonds kan de

volledige schade vergoeden zoals het aansprakelijkheidsrecht doet, of een gedeeltelijke tegemoetkoming verstrekken. Het ligt voor de hand in elk geval daar waar het slachtoffer het zwaarst getroffen is een vergoeding te bieden.

Als voorwaarden hoeft een fonds slechts schade en causaal verband te stellen. Die voorwaarden vragen minder onderzoek en onderbouwing van het slachtoffer dan het aansprakelijkheidsrecht, waar immers ook onrechtmatigheid, toerekening en relativiteit als vereisten gelden. Omdat een fonds met het oog op een bepaalde ramp wordt opgericht, kan het bewijs van die voorwaarden nauwkeurig omschreven worden. Dit maakt het voor het slachtoffer laagdrempelig een aanvraag in te dienen. Tevens bespoedigt dit de afwikkeling van de aanvraag.

Een fonds handelt de schade van velen af. Als de schade die deze grote aantallen slachtoffers lijden voldoende homogeen is, kan een fonds zijn wijze van schadeberekening daaraan aanpassen. Het kan de schade normeren en forfaits en (percentages van) gestandaardiseerde schadevergoedingen uitkeren. Deze wijze van schadeberekening bespaart tijd en brengt significant minder kosten met zich mee, omdat medische experts of deskundigen de schade niet hoeven te berekenen. Dit is een belangrijke bevinding.

Een rampenfonds kan bovendien veel sneller dan het aansprakelijkheidsrecht tot uitkering komen. Zoals ik zo-even noemde: een fonds hanteert minder voorwaarden en kan de schade normeren, terwijl de bewijsmiddelen bovendien nauwkeurig omschreven kunnen worden. Daarnaast kan een fonds met een goed omschreven procedure (en eventueel interne protocollen voor bijvoorbeeld het verrichten van nader onderzoek) de lengte van de procedure kort houden. Binnen enkele weken tot maanden kan een fonds een tegemoetkoming uitkeren. Een fonds is daarom bijzonder geschikt om het slachtoffer alvast tegemoet te komen en een voorschot te verstrekken.

Teneinde te voorkomen dat het slachtoffer meer dan zijn schade vergoed krijgt van een fonds en van andere bronnen, neemt een fonds daarop gerichte bepalingen op. Het bepaalt bijvoorbeeld dat het slachtoffer vorderingen uit anderen hoofde voor dezelfde schade cedeert, of achteraf terugbetaalt. Ook kan een fonds verhaal op de dader nemen, zodat deze niet aan zijn schadevergoedingsplicht ontkomt. Aangezien een fonds in één keer voor veel slachtoffers zal procederen of veel gelijksoortige zaken zal behandelen, zal die schaalgrootte ertoe leiden dat de proceskosten lager uitvallen dan wanneer de slachtoffers zelf procederen.

Deze bevindingen hebben een ruimer toepassingsbereik dan alleen ernstige personen- en zaakschade die wordt vergoed door fondsen die door de overheid gefinancierd zijn. Zij kunnen ook worden toegepast op bijvoorbeeld de gevolgen van klimaatverandering of schade door rentederivaten (zuivere vermogensschade), en op privaat gefinancierde fondsen of andere vormen van collectieve afwikkeling van schade.

12.3 OPLOSSING PROBLEMEN

Het aansprakelijkheidsrecht kent vele haperingen bij de afwikkeling van rampschade. De belangrijkste zijn de lange duur van de civiele procedure, die zomaar kan oplopen tot tien jaar, en de structurele insolventie van de dader. Door de grote aantallen slachtoffers en de grote schade-omvang bij een ramp neemt de kans op insolventie van een dader namelijk toe. Het probleem van insolventie doet zich met name voor bij een zogenaamde kleine dader: een particulier of onderneming die de grote schadelast niet kan dragen vanwege een te gering eigen vermogen of een te lage dekking van de aansprakelijkheidsverzekering.

In een fonds worden niet alle problemen van het aansprakelijkheidsrecht weggenomen. Gebruikt een fonds gelijke voorwaarden voor causaal verband en verjaring als het aansprakelijkheidsrecht, dan zullen de problemen die daaraan gekoppeld zijn, blijven bestaan. Voor verjaring geldt dat dit een probleem vormt indien een fonds slechts een tegemoetkoming voor verjaarde vorderingen biedt.[1] Wijzigt een fonds de voorwaarden (het verandert de wijze van schadeberekening of verlicht de bewijslast) ten opzichte van die van het aansprakelijkheidsrecht, dan kunnen de problemen wel opgelost worden in een fonds.

Andere problemen van het aansprakelijkheidsrecht laat een fonds verdwijnen. Financiering door de overheid maakt dat problemen van insolventie, onvoldoende verzekeringsdekking, faillissement en onvindbaarheid van de dader tot het verleden behoren. Als een fonds een tegemoetkoming biedt voor zowel verjaarde als niet-verjaarde vorderingen, verdwijnt het probleem van verjaring. Komt een fonds tot uitkering nadat het totale aantal slachtoffers en de totale schade-omvang geschat zijn, dan is ook het probleem van onevenredige verdeling opgelost. Bijzonder succesvol is een fonds als het gaat om het bekorten van de procedure; een aanvraag kan door de eerdergenoemde factoren binnen enkele maanden afgehandeld zijn. Oprichting van een fonds dient dan wel zo snel mogelijk na een ramp te geschieden.

Bij de oprichting van een fonds kunnen zich nieuwe (juridische en uitvoerings)problemen aandienen. Dergelijke problemen zijn echter veelal te voorkomen. Het komt bijvoorbeeld voor dat een fonds niet aan de gewekte verwachtingen voldoet. Teleurstelling volgt en waarschijnlijk zullen slachtoffers bezwaar- en beroepschriften tegen een afwijzende beslissing indienen. Met een goede communicatie over de doelstelling van een fonds naar de slachtoffers toe kunnen de verwachtingen realistisch blijven, zodat de duur van de procedure niet onnodig verlengd wordt.

---

1 In dat geval moet immers beoordeeld worden of de vordering verjaard is of niet.

12.4 Functies van het aansprakelijkheidsrecht

In principe kan een fonds alle functies van het aansprakelijkheidsrecht verwezenlijken: compensatie, erkenning, genoegdoening, preventie en procedurele rechtvaardigheid. Door middel van een substantiële tegemoetkoming kan een fonds de schade (gedeeltelijk) goedmaken en aldus compensatie bieden. Een substantiële tegemoetkoming bedraagt tenminste een derde van de gehele schade. Met de tegemoetkoming volgt erkenning van het slachtofferschap ten opzichte van het slachtoffer en diens omgeving; het wordt duidelijk dat het slachtoffer geen schuld aan het gebeurde heeft. Voor de functie erkenning is van belang dat de hoogte van de uitkering bovendien gerelateerd is aan uitkeringen voor andere rampen. Ook is gebleken dat slechte uitleg over de hoogte van de uitkering ten opzichte van andere slachtoffers en de doelstelling van een fonds (behoort het slachtoffer tot de doelgroep) afbreuk kunnen doen aan de functie erkenning.

Ik zie voor een rampenfonds een duidelijke rol weggelegd als het gaat om het verwezenlijken van de functies compensatie en erkenning.

Indien een fonds de functies genoegdoening en preventie wil overnemen uit het aansprakelijkheidsrecht is het noodzakelijk verhaal op de dader te nemen. Daar bestaan verschillende technieken voor.[2] In rampschadezaken kan het verhaal echter problematisch zijn in verband met de structurele insolventie van de (kleine) dader. Dit kan voor een fonds een afweging zijn om het verhaal achterwege te laten. Voor het vervullen van de functie preventie is daarnaast de eigen schuld van het slachtoffer een factor van betekenis, die verdisconteerd kan worden bij de berekening van de tegemoetkoming uit een fonds.

Gebleken is dat een fonds mogelijk ook een ander soort genoegdoening kan bewerkstelligen, afwijkend van die in het aansprakelijkheidsrecht. Deze zou veroorzaakt kunnen worden door het vullen van een fonds door de overheid, die door het slachtoffer immers als dader wordt gepercipieerd. De overheid heeft een rol als nachtwaker gehad en heeft het slachtoffer niet kunnen behoeden voor onheil. Deze genoegdoening is echter niet dezelfde als de functie genoegdoening van het aansprakelijkheidsrecht.

Door het opnemen van verschillende waarborgen kan een fonds de functie procedurele rechtvaardigheid dienen. Het fonds zal dan de mogelijkheid moeten bieden gehoord te worden (liefst ten overstaan van de dader), voldoende informatie over de procedure en de mogelijke uitkomsten moeten verschaffen, het slachtoffer waardig en respectvol moeten bejegenen en zich moeten bedienen van een vlotte procedure.

Implementeert een fonds alle genoemde functies, dan zal zelfs de overkoepelende functie rechtshandhaving verwezenlijkt worden. Het zal van de

2 Zie § 10.3.3.3.

doelstelling afhankelijk zijn of een fonds een of meer van de functies beoogt te vervullen.

Het is mogelijk dat het slachtoffer niet alleen een tegemoetkoming krijgt uit een fonds, maar ook nog een (gedeeltelijke) vergoeding uit het aansprakelijkheidsrecht. In dat geval worden de functies van het aansprakelijkheidsrecht verwezenlijkt, voor zover het slachtoffer een gehele vergoeding verkrijgt. Dat verbaast niet, aangezien het aansprakelijkheidsrecht dan de eigen functies vervult en een fonds kan voorzien in de tekortkomingen van het aansprakelijkheidsrecht van de lange procedure en insolventie.

12.5 MOGELIJKE PLICHT TOT OPRICHTING

Wanneer levens verloren gaan in omstandigheden die de verantwoordelijkheid van de staat mogelijk raken, rust er een plicht op de staat om een effectief juridisch systeem te bieden, zo volgt uit art. 2 EVRM. Een belangrijk aspect daarvan is het compenseren van het slachtoffer. In Nederland biedt het aansprakelijkheidsrecht het slachtoffer die bescherming in de vorm van verhaal op de dader. Bij rampen ontbreekt het verhaal echter regelmatig, omdat de kleine dader door de grote aantallen slachtoffers en de grote schade-omvang structureel insolvent raakt. Uit dit onderzoek blijkt dat de staat dan aansprakelijk kan worden gesteld op grond van art. 2 EVRM vanwege de op hem rustende procedurele positieve verplichting tot het bieden van een bescherming die ook in de praktijk effectief is. Het gaat hierbij om de rampen waarbij het massale karakter de insolventie veroorzaakt.

Nu we een schending van het EVRM constateren, is actie geboden. De staat is in beginsel vrij de wijze van bescherming voor het slachtoffer te kiezen. Met de keuze voor de oprichting van een schadefonds na een ramp kan de staat in elk geval voldoen aan de plicht die op hem rust, zo blijkt uit het onderzoek. Een fonds kan deze effectieve rechtsbescherming in de praktijk bieden. Daarbij moet een fonds wel aan een aantal randvoorwaarden voldoen. Het slachtoffer dient een volledige schadevergoeding te krijgen en tegen de beslissingen van een fonds behoort een daadwerkelijk rechtsmiddel open te staan, dat bijvoorbeeld kan worden gerealiseerd door de bestuurlijke rechtsgang open te stellen.

Ingevolge art. 6 EVRM heeft iedereen recht op vaststelling van burgerlijke rechten en plichten binnen een redelijke termijn. Wordt de civiele procedure vervangen door een fonds, dan zal ook dat fonds binnen de redelijke termijn van art. 6 EVRM tot een beslissing moeten komen. De duur van de procedure in een fonds is maximaal enkele maanden; deze zal de toets aan art. 6 EVRM kunnen doorstaan. De eventuele bestuursrechtelijke procedure die daarop volgt moet eveneens binnen een redelijke termijn plaatsvinden. Is de tegemoetkoming van een fonds als een voorschot uitbetaald op de schadevergoeding uit het aansprakelijkheidsrecht, dan zal de redelijke termijn voor de civiele procedure enigszins verlengd worden. De verstrekking van het voorschot maakt dat het

belang van de zaak afneemt, een factor bij het bepalen van de redelijke termijn. Zelfs dan zou de zaak echter binnen een termijn van maximaal zes jaar tot in hoogste civiele instantie moeten zijn beslist.

Niet alleen de verplichtingen op grond van het EVRM heb ik onderzocht, maar ook de bijdrage die een fonds kan leveren aan de beginselen rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Alleen een structureel fonds verstrekt rechtszekerheid. Als een structureel fonds voor rampen een tegemoetkoming verstrekt, zal er een criterium moeten komen dat bepaalt wanneer dat fonds van toepassing is. Gezien de onvoorspelbaarheid van rampen zal dit criterium in enige mate een open karakter hebben. In die zin kan het rampenfonds geen absolute rechtszekerheid verlenen.

Zowel structurele als incidentele fondsen kunnen rechtsgelijkheid opleveren als zij een vast deel van de schade of de gehele schade vergoeden. De schadevergoeding moet bovendien voldoende recht doen aan de verschillen in de door de slachtoffers geleden schade.

12.6 EEN STRUCTUREEL RAMPENFONDS

Besluit de staat door middel van een fonds gehoor te geven aan de verplichtingen die op hem rusten op grond van art. 2 EVRM en art. 6 EVRM, dan is een structureel rampenfonds te prefereren, zo volgt uit de beginselen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Dat structurele rampenfonds zou de problemen van insolventie en de lange duur van de procedure kunnen vermijden en de functies van het aansprakelijkheidsrecht zo veel mogelijk behouden. Bij de inrichting kan rekening worden gehouden met de bevindingen uit de analyse uit hoofdstuk 10. De wetgever raad ik aan de oprichting van zo een fonds serieus te overwegen. Dat fonds zou op twee manieren vorm kunnen krijgen.

De eerste variant bestaat uit een voorschotfonds gecombineerd met de stroomlijning van de aansprakelijkheidsprocedure die de overheid voor de slachtoffers voert. Noodzakelijk is daarnaast dat de overheid afdoende maatregelen treft om de insolventie bij rampen geheel te laten verdwijnen. Deze variant heeft mijn voorkeur, omdat deze het minst ingrijpend en goedkoper is en de functies van het aansprakelijkheidsrecht onaangeroerd laat.

De essentie van deze variant is de handhaving van de redelijke termijn die volgt uit art. 6 EVRM. Het slachtoffer krijgt een voorschot dat een aanzienlijk deel van de schade wegneemt, bijvoorbeeld een derde. Het rampenfonds neemt de vordering van het slachtoffer over en procedeert voor het slachtoffer in een zo veel mogelijk gestroomlijnde procedure. Door uitkering van het voorschot wordt het belang van de zaak minder groot, waardoor de redelijke termijn enigszins verlengd wordt – zoals waarschijnlijk benodigd is in de civiele procedure in een rampschadezaak.

Een team van deskundigen werkt samen om de uitvoering van het fonds zo vlot mogelijk te laten verlopen. Het team bestaat uit een afvaardiging van

het ministerie van Binnenlandse Zaken, letselschadeadvocaten, het Verbond van Verzekeraars, de Onderzoeksraad voor veiligheid, schade-experts, wetenschappers en rechters, eventueel aangevuld met deskundigen.

De tweede variant waarborgt niet alleen de redelijke termijn van art. 6 EVRM, maar ziet ook op het ondervangen van de structurele insolventie van de kleine dader en komt daarmee tegemoet aan de verplichtingen voortvloeiend uit het recht op leven van art. 2 EVRM. Dit algemene rampenfonds biedt een volledige schadevergoeding aan de slachtoffers van rampen.

Daar waar het kan, verhaalt de staat de schade op de dader. Als de schade zich niet leent voor een snelle eindtegemoetkoming, keert het fonds eerst een voorschot uit. Het fonds maakt daarbij gebruik van forfaits en gestandaardiseerde bedragen. Het hanteert strakke procedures en protocollen voor de afhandeling van de schade. Er kan voor gekozen worden deze tweede variant voor alle rampen te laten gelden, zodat slachtoffers van zowel solvente als insolvente daders gelijk behandeld worden.

Of het nu de eerste of de tweede variant betreft, het raamwerk van het rampenfonds zou neergelegd moeten worden in een kaderwet met daarin de grondslagen en een criterium voor toepassing van de wet. Het team van deskundigen beoordeelt of de wet van toepassing is en ontwerpt een regeling die toegesneden is op de bijzonderheden van de ramp. Het toepassingscriterium luidt, dat het een ernstige inbreuk op het recht op leven of op het recht op lichamelijke integriteit en/of het recht op eigendom moet betreffen, waarbij een groot aantal personen betrokken is, waar een derde voor aansprakelijk te houden is, waar een gecoördineerde inzet van hulpdiensten vereist is en waarbij het noodzakelijk is tussenbeide te komen.[3] Als de dader aansprakelijkheid erkent en genegen is voorschotten op de schade te verstrekken, is het niet noodzakelijk dat het fonds actief wordt.

Bij voorbeelden van rampen van de afgelopen jaren zou de tweede variant moeten worden toegepast, nu solventie van de dader niet altijd gegarandeerd is. Bij de ramp met de MH17 lijkt het bijvoorbeeld niet noodzakelijk tussenbeide te komen, nu daar voorschotten zijn verstrekt aan slachtoffers en de vliegtuigmaatschappij bereid is ook de overige schade te betalen. Het kraanongeval in Alphen aan de Rijn, de monstertruck in Haaksbergen en het schietincident in Alphen aan de Rijn lijken aan het criterium voor toepassing te voldoen en kwalificeren dientengevolge voor een schadeloosstelling uit het rampenfonds.[4]

---

3 Terwijl de overige bevindingen van het onderzoek van toepassing zijn op een breed scala aan rampen (zie ook de afbakening in de inleiding), geldt dat de verplichting tot oprichting van een (structureel) rampenfonds slechts bestaat bij rampen waarbij de structurele insolventie van de (kleine) dader ervoor zorgt dat het slachtoffer zijn schade niet of niet geheel vergoed krijgt. Betreft het gevallen van incidentele insolventie, zoals bij de asbestcasus, dan bestaat zo een verplichting niet. Ik leid hieruit af dat het om mass disaster accidents moet gaan, en dan is doorgaans de gecoördineerde inzet van hulpdiensten vereist.

4 De slachtoffers met Q-koorts vallen af, nu het geen mass disaster accident betreft. De brand bij Chemie Pack betrof geen ernstige personen- of zaakschade geleden door een slachtoffer.

Neemt de wetgever de oprichting van een structureel rampenfonds ter hand, dan zal het rampenfonds een belangrijke bijdrage leveren aan de afwikkeling van rampschade in de toekomst met bevrediging van de verplichtingen voortvloeiend uit het EVRM en de algemene rechtsbeginselen.

12.7 AFSLUITING

Rampen doen een hoop stof opwaaien, en het is goed de afwikkeling van rampschade te bekijken als het stof is neergedaald. Gebleken is dat door de overheid gefinancierde rampenfondsen een zinvolle bijdrage kunnen leveren aan de afwikkeling van rampschade in het aansprakelijkheidsrecht. Slachtoffers kunnen via het schadefonds op snelle wijze een vergoeding voor hun schade krijgen. Daar waar het aansprakelijkheidsrecht hapert, kan het schadefonds inspringen. Dat betekent niet dat alle problemen opgelost worden. Bepaalde knelpunten in het aansprakelijkheidsrecht kunnen in een rampenfonds slechts vermeden worden door af te wijken van het aansprakelijkheidsrecht, zoals de toepassing van normering bij de schadeberekening. Afhankelijk van de doelstelling van een fonds kunnen de voorwaarden van het fonds ten opzichte van de voorwaarden van het aansprakelijkheidsrecht verlicht worden, zodat slachtoffers gemakkelijker een vergoeding krijgen.

Het aansprakelijkheidsrecht heeft een belangrijke rol gespeeld in het onderzoek. Het aansprakelijkheidsrecht heeft een perspectief geboden voor de beoordeling van de schadefondsen. Dat heeft verhelderende inzichten opgeleverd, zoals het inzicht dat het schadefonds een wisselwerking met andere vergoedingen aan het slachtoffer zou dienen te bewerkstelligen. Het zet ook aan tot reflectie op het aansprakelijkheidsrecht zelf: nu blijkt uit het onderzoek dat het berekenen van volledige schadevergoeding bijzonder kostbaar en tijdrovend is, zou de normering van schadevergoeding wellicht ook het overwegen waard zijn in het aansprakelijkheidsrecht. Hier en daar lijkt het perspectief van het aansprakelijkheidsrecht te knellen, onder andere waar het fonds genoegdoening weet te verschaffen op een andere wijze dan het aansprakelijkheidsrecht dat doet.

Tot slot nog een woord over de persoon die centraal staat in dit proefschrift: het slachtoffer. Hem overkomt een ramp. Hij is het die ernstige schade lijdt aan zijn lijf en leden of aan zijn huis en haard. Hij ervaart de problemen in en rondom het aansprakelijkheidsrecht bij de afwikkeling van rampschade, waardoor na lange tijd kan blijken dat hem geen of slechts een gedeeltelijke schadevergoeding wacht. Voor hem kan een structureel schadefonds uitkomst bieden, om zijn leed, tenminste in financiële zin, te verzachten. Het is aan de wetgever om het slachtoffer deze verzachting te gunnen.

Summary

Disaster Relief Fund

Disasters and incidents inevitably occur from time to time, on both a major and minor scale. Take the fireworks disaster in Enschede, the flight that was downed over the Ukraine, or the monster truck crashing into the crowd in Haaksbergen. In principle, victims of these kinds of disasters may claim restitution for damage from the party at fault through the system of liability law. In the case of disasters, however, liability law proves insufficient to the task. As a result, the victim is unable to recoup his or her loss at all, or potentially only after great delay, or only in part. For this reason, the government has regularly seen fit to establish a disaster relief fund.

This study will centre on the question of which role these government-funded disaster relief funds should have in the Netherlands in the settlement of damage as a result of disasters, with regard to liability law. To that end, the following four disasters have been examined, each of which resulted in the establishment of a disaster relief fund. Subjects of study include:

- the legionellosis outbreak in Bovenkarspel;
- the fireworks disaster in Enschede;
- the dike breach in Wilnis;
- victims of asbestos exposure.

An assessment framework has been developed and subsequently applied in the study of these disasters. That the victims have not, or have only partially, been compensated for their losses is related to a number of issues. Insolvency and the long duration of legal proceedings are major problems. The nature of damage caused by disasters is partly to blame for these obstacles: large numbers result in high stakes and slow the pace of legal proceedings, while at the same time increasing the likelihood that the culprit will be insolvent. The average length of proceedings as a result of a disaster, when pursued to the highest authority, is ten years. Insolvency of the guilty party is primarily an issue when the case involves what is known as a 'small culprit': a private citizen or small-business owner.

Other problems lie with the strict conditions applicable within liability law. Victims must prove a causal relationship, for example, which can be quite difficult. The statutory time limit on claims may also expire before the damage has manifested itself. Various verdicts rendered by the Supreme Court of the

Netherlands have already made the system more amenable to the victims. Which brings us to the question: can a disaster relief fund provide solutions to these problems?

Because the government is the financial supporter of the disaster relief fund, insolvency is no longer an issue. The disaster relief funds all call for brief proceedings, varying from six weeks to five months in length. The problem of long duration of proceedings could therefore be solved by a disaster relief fund using a clearly established, streamlined procedure. If a disaster relief fund were to apply the same conditions as the system of liability law with regard to burden of evidence, damage, causal relationship and statute of limitations, the problems associated with these aspects will inevitably recur. By making a well-considered change to the manner in which damage is assessed – aided by the establishment of damage standards, or by reducing the burden of evidence or clarifying its definition – a disaster relief fund will be able to sidestep these pitfalls. Because the damage compensated by a disaster relief fund is often homogeneous in nature, the damage may be standardised by offering either a fixed sum or standardised damages to the victims. The benefit of standardisation is that it effectively saves time while reducing costs. A potential disadvantage is that victims will not be compensated quite as precisely for their loss or damage as they would be under liability law. The downside of the aforementioned reduction in the burden of evidence required is that victims might be too readily compensated for their loss or damage.

The system of liability law has been assigned a number of vital functions. The most important function is the enforcement of rights. Sub-functions are additionally present. The victim seeks not only material compensation for his or her damage or loss, but also from the culprit. Liability law offers recognition for the victimisation that has occurred as well. There might even be a preventive function. The liability law procedure occupies a central role in seeing that procedural justice is done. This begs the question: might a disaster relief fund assume one or more of these functions?

In principle, a disaster relief fund can assume all functions performed by liability law. A disaster relief fund is imminently able to reimburse damage or loss, and therefore to realise compensation and recognition on behalf of the victims. In order for a disaster relief fund to assume the functions of satisfaction and prevention, the fund will need to seek financial recourse from the culprit. In the case of disasters, this would prove difficult due to the culprit's previously established insolvency.

The ends of procedural justice can be served by including a number of guaranteed rights for victims when establishing a disaster relief fund: the opportunity for the victim to be heard (preferably in the presence of the culprit); the provision of sufficient information concerning the proceedings; to be treated with dignity; and a guarantee of speedy proceedings. In addition, if all other functions are being served, the overarching function of the enforce-

ment of rights could be realised through a disaster relief fund as well. Depending on the stated objectives of a disaster relief fund, it might be possible to establish the fund in such a way as to meet one or more functions.

Often, when a disaster has occurred, the government assumes the role of night watchman: it monitors, issues permits and ensures regulations are in place to prevent threats to public safety. With regard to that capacity of the government, the European Convention on Human Rights applies: the government may in those instances be held liable through an arguable claim. ECHR article 2, which protects the right to life, will then also create a positive obligation on national law to offer a remedy, not only in theory but in practice as well. Victims of a disaster might potentially hold the government liable in the absence of such a remedy, namely the failure to remedy the shortcomings of liability law with regard to the culprit's insolvency. Furthermore, the victim has the right to a fair trial within a reasonable period of time, based on article 6 of the Convention. The lengthy duration of the proceedings following disasters is also in violation of this article. The question arises: does the government relieve itself of liability on the basis of the Convention by establishing a disaster relief fund for the victims?

Through the establishment of a disaster relief fund, the government does indeed escape liability on the grounds of ECHR article 2, because it has – in setting up the fund – provided the victim with effective legal protection. In that event, damages must necessarily be paid in full by the fund. An actual, legal remedy, as described in ECHR article 13, must exist parallel to decisions of the fund as well. An administrative court proceeding will surely be sufficient to satisfy that requirement.

When the disaster relief fund offers a streamlined procedure, this will equally be sufficient to relieve the government of liability incurred due to its having exceeded a reasonable period of time as defined by liability law (article 6 of the ECHR). Potential administrative disputes arising in the course of settlement through the disaster relief fund must also be heard within a reasonable amount of time. In the event that compensation from a fund is remitted as an advance on damages yet to be determined through liability law proceedings, the reasonable term for civil proceedings may be extended to some degree. This is because the stakes of the case will be lower as a result of the advance.

These findings from the study have shed light on the role that government-funded disaster relief funds may have in settlement of damage as a result of disasters, with regard to liability law. The government might consider the establishment of a structural disaster relief fund going forward. This fund could have two possible manifestations. The first possibility is that of an advance fund, in combination with a streamlined version of the civil procedure conducted by the government on behalf of the victims. This fund would remit a fixed sum or standardised amount in damages. This form is the least drastic, would be less expensive, allows the functions of liability law to remain intact,

solves problems encountered in liability law and discharges the obligations established in ECHR article 6. Implementing this form will necessitate that the government resolve the insolvency problem of the culprit, for example by requiring that he or she carry sufficient liability insurance. ECHR article 2 will then not be an issue.

The second potential form is a general disaster relief fund, in case the government fails to resolve the insolvency problem of the culprit. The fund would offer victims compensation in full, on the basis of standardised amounts, so that the government would be discharged of liability on the grounds of ECHR article 2. The streamlined procedure will ensure that the reasonable period of time established in ECHR article 6 is not exceeded.

The organisation of the disaster relief fund, in whichever form that may take, should be entrusted to a team of experts consisting of delegates from the Ministry of the Interior, personal injury lawyers, the Dutch Association of Insurers, the Dutch Safety Board (OVV), damage experts, scientists and judges, and potentially supplemented by additional experts. This coalition will design an arrangement for tailoring the compensation to fit the specific situation, allowing the proceedings to run as smoothly as possible. The basic structure of the disaster relief fund will be established in a framework law, which will provide a rough outline including both the guiding principles and application criteria for the law. This means: a case must entail grave infringement on the right to life or the right to bodily integrity, and/or the right to property; it must affect a large number of individuals; it must be an event for which a third party may be held liable; it must require a coordinated effort on the part of emergency services and intervention must be a matter of necessity. In the event the culprit acknowledges liability for the disaster and is prepared to remit the advances, it will not be necessary for the fund to intervene further. The team of experts will make this determination, after which a specific agreement will be designed for the disaster in question, in order to compensate the victims for their damage or loss. This agreement will take the form of a ministerial decree.

The government-funded disaster relief fund can play a significant role in settlement of damage as a result of disasters, with regard to liability law. To that end the legislator should accomplish legislation for a disaster relief fund.

Literatuur

Afwikkeling vuurwerkramp 2006
Stand van zaken afwikkeling vuurwerkramp Enschede d.d. 31-12-2006, Bijlage bij *Kamerstukken II*, 2006/2007, 27 157, nr. 65.

Ahsmann & Hofhuis 2014
M. Ahsmann & H.F.M. Hofhuis, 'Versnelling van doorlooptijden met 40%. Realistisch of Haagse bluf?', *NJB* 2014, p. 1742-1749.

Akkermans 1997
A.J. Akkermans, *Proportionele aansprakelijkheid bij onzeker causaal verband* (diss. Tilburg), Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1997.

Akkermans, Faure & Hartlief 2000
A.J. Akkermans, M.G. Faure & T. Hartlief (red.), *Proportionele aansprakelijkheid*, Den Haag: BJu 2000.

Akkermans & Hulst 2014
A.J. Akkermans & L. Hulst, 'De niet-financiële impact van schadetoebrenging en hoe daaraan tegemoet te komen, Over excuses, actieve schadeafwikkeling en procedurele rechtvaardigheid', *TVP* 2014, p. 102- 110.

Akkermans & Van Wees 2007
A.J. Akkermans & K.A.P.C. van Wees, 'Het letselschadeproces in therapeutisch perspectief', *TVP* 2007, p. 103-118.

Ammerlaan 2009
V.C. Ammerlaan, *Na de ramp: de rol van de overheid bij de (schade)afwikkeling van rampen vanuit het belangenperspectief van slachtoffers* (diss. Tilburg), Tilburg: Celsus 2009.

Asser 2004
W.D.H. Asser, *Bewijslastverdeling*, Deventer: Kluwer 2004.

Asser, Groen & Vranken 2003
W.D.H. Asser, H.A. Groen & J.B.M. Vranken (red.), *Een nieuwe balans. Interimrapport fundamentele herbezinning Nederlands burgerlijk procesrecht*, Den Haag: BJu 2003.

Asser procesrecht/Asser 2013
W.D.H. Asser, *Mr. C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht. Bewijs*, *Asser serie procesrecht 3*, Deventer: Kluwer 2013.

Asser/Hartkamp & Sieburgh 6-II 2013
A.S. Hartkamp & C.H. Sieburgh, *Mr. C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht. Verbintenissenrecht. Deel II. De verbintenis in het algemeen*, Deventer: Kluwer 2013.

Asser/Vranken 1995
J.B.M. Vranken, *Mr. C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht. Algemeen deel* **, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, 1995.

Asser/Wansink, Van Tiggele & Salomons 7-IX* 2012
J.H. Wansink, N. van Tiggele & F.R. Salomons, *Mr. C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht. 7. Bijzondere overeenkomsten. Deel IX. Verzekering,* Deventer: Kluwer 2012.

Van Ballegooij 2008
G.A.C.M. van Ballegooij e.a., *Bestuursrecht in het Awb-tijdperk*, Deventer: Kluwer 2008.

Barendrecht 2002
J.M. Barendrecht, 'Aansprakelijkheid en welzijn', *NJB* 2002, p. 605-617.

Barentsen 2003
B. Barentsen, *Arbeidsongeschiktheid: aansprakelijkheid, bescherming en compensatie* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2003.

Barentsen, GS Arbeidsovereenkomst
B. Barentsen, in: L. Verburg (red.), *Groene Serie Arbeidsovereenkomst*, Deventer: Kluwer.

Barkhuysen & Diepenhorst 2005
T. Barkhuysen en M. Diepenhorst, 'Overheidsaansprakelijkheid voor gebrekkige naleving van milieu- en veiligheidsvoorschriften op grond van nationaal recht en het EVRM', p. 281-322, in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *Recht realiseren, Bijdragen rond het thema adequate naleving van rechtsregels,* Deventer: Kluwer 2005.

Barkhuysen & Van Emmerik 2005
T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik, 'De eigendomsbescherming van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM en het Nederlandse burgerlijke recht: het Straatsburgse perspectief', in: *Preadviezen voor de Vereniging voor Burgerlijk Recht*, Deventer: Kluwer 2005, p. 5-101.

Barkhuysen, Tjepkema & Den Ouden 2012
T. Barkhuysen, M.K.G. Tjepkema & W. den Ouden (red.), *Coulant compenseren, Over overheidsaansprakelijkheid en rechtspolitiek*, Deventer: Kluwer 2012.

Bauw 1995
E. Bauw, 'Tussen traditie en efficiëntie', *NJB* 1995, p. 620-630.

Bauw & Frenk 2002
E. Bauw & N. Frenk, 'Het verhaal van schade ten behoeve van grote groepen slachtoffers', in: A. Akkermans & E. Brans (red.), *Aansprakelijkheid en schadeverhaal bij rampen*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2002.

Bisschop 2013
J.Bisschop e.a., *Personenschade en de Wet tegemoetkoming schade bij rampen (SEO-rapport)*, 2013. Te raadplegen via: http://www.seo.nl/uploads/media/2013-44_Personenschade_en_de_Wet_tegemoetkoming_schade_bij_rampen.pdf (laatst geraadpleegd 23 oktober 2015).

Bloembergen 1965a
A.R. Bloembergen, *Schadevergoeding bij onrechtmatige daad* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 1965.

Bloembergen 1965b
A.R. Bloembergen, *Naar een nieuw ongevallenrecht* (oratie Leiden), Deventer: Kluwer 1965.

Bloembergen 1982
A.R. Bloembergen, *Schadevergoeding: algemeen, deel 1,* (Mon. Nieuw BW B34), Deventer: Kluwer 1982.
Bloembergen 1992
A.R. Bloembergen, 'Naar een schadefonds geweldsmisdrijven?', in: *Bloembergens Werk*, Deventer: Kluwer 1992, p. 167-178. Ook verschenen in: *Delikt en Delinkwent* 1973, p. 134-146.
Bloembergen 1996
A.R. Bloembergen, 'Wolfsbergen en de rechtseconomie', in: M.E. Franke e.a. (red.) *Onrechtmatige daad, BW-krant Jaarboek*, Deventer: Gouda Quint 1996, p. 25-38.
Bodamèr & Jeekel 2009
P.B. Bodamèr & C.E. Jeekel, 'Back to basics', *TVP* 2009, p. 12-18.
Den Boer 2001
J.W. den Boer e.a., *Een legionella-epidemie onder bezoekers van een beurs in Bovenkarspel,* Bilthoven: [z.u.] 2001.
Bolt 1989
A.T. Bolt, *Voordeelstoerekening bij de begroting van de schadevergoeding in geval van onrechtmatige daad en wanprestatie* (diss. Groningen), Deventer: Kluwer 1989.
Bolt, GS Schadevergoeding
A.T. Bolt (red.), *Groene Serie Schadevergoeding*, Deventer: Kluwer.
Bolt & Spier 1996
A.T. Bolt & J. Spier, *De uitdijende reikwijdte van de aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad* (HNJV-I), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1996.
Van Boom 1996
W.H. van Boom, 'Uniformiteit gewenst', in: W.H. van Boom e.a. (red.), *Regresrechten, Afschaffen, handhaven of uitbreiden*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1996, p. 95-118.
Van Boom 2000a
W.H. van Boom, 'Verdeling van een ontoereikende WA-polis', T. Hartlief & M.M. Mendel (red.), *Verzekering en maatschappij*, Deventer: Kluwer 2000.
Van Boom 2000b
W.H. van Boom, 'Verjaring van mesothelioomclaims doorbroken', *A & V* 2000, p. 55-69.
Van Boom 2007
W.H. van Boom, 'Effectuerend handhaven in het privaatrecht', *NJB* 2007, p. 982-991.
Van Boom 2013
W.H. van Boom e.a. (red.), *Capita Civilologie, Handboek empirie en privaatrecht*, Den Haag: BJu 2013
Van Boom & Giesen 2001
W. van Boom & I. Giesen, 'Civielrechtelijke aansprakelijkheid voor het niet voorkomen van gezondheidsschade door rampen', *NJB* 2001, p.1675-1685.
Brenninkmeijer, Van den Bosch & Röell 2012
A.F.M. Brenninkmeijer, K. van den Bosch & E. Röell, 'Procedurele rechtvaardigheid, Het grote belang van procedurele rechtvaardigheid in Nederland en daarbuiten', *RM Themis* 2012, p. 178-184.

Bruggeman 2010
V. Bruggeman, *Compensating Catastrophe Victims: A comparative Law and Economics Approach* (diss. Maastricht), Alphen aan de Rijn: Kluwer Law International, 2010.
Van Buchem-Spapens & Pouw 2013
A.M.J. van Buchem-Spapens & Th.A. Pouw op: *Faillissement, surseance van betaling en schuldsanering*, Deventer: Kluwer 2013.
Van de Bunt 2001
J.E. van de Bunt, 'Voorgeschiedenis van de WTS', in: E. Muller & C. Stolker (red.) *Ramp en recht* Den Haag: Bju 2001, p. 173-203.
Van de Bunt 2003
J.E. van de Bunt, 'Erkenning door fondsen van immateriële schade', in: G.E. van Maanen (red.), *De rol van het aansprakelijkheidsrecht bij de verwerking van persoonlijk leed*, Den Haag: BJu 2003, p. 249-265.
Van de Bunt 2013
J.E. van de Bunt, 'Een schadefonds voor Project X', *NJB* 2013, p. 1030-1035.
Van de Bunt 2014
J.E. van de Bunt, 'Een regeling voor weduwen van slachtoffers van Nederlands geweld in Indonesië', *NJB* 2014, p. 3048-3055.
Burdorf 1997
A. Burdorf, J.H. Barendregt, P.H.J.J. Swuste e.a., *Schatting van asbest-gerelateerde ziekten in de periode 1996-2030 door beroepsmatige blootstelling in het verleden*, Den Haag: Vuga 1997.

Cane 2013
P. Cane, *Atiyah's Accidents, Compensation and the Law*, Cambridge: Cambridge University Press 2013.
Castermans & Den Hollander
A.G. Castermans & P.W. den Hollander, 'Omgaan met onzekerheid', *NTBR* 2013, p. 185-195.
CBS 2006
CBS, *Insolventierecht in cijfers*, 2006. Te raadplegen via: http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/A630DD27-4F96-4871-B1D6-5243CE2D701B/0/2006Insolventierechtincijfers.pdf (laatst geraadpleegd 3 juli 2015).
CBS 2012
CBS, *Welvaart in Nederland,* 2012. Te raadplegen via: http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/65CD877E-55FF-48C8-8629-A5D87B9E0B27/0/2012welvaartinnederland.pdf (laatst geraadpleegd 30 juni 2015).
Cleiren 2003
C.P.M. Cleiren, 'Genoegdoening aan slachtoffers in het strafrecht,' in: *Het opstandige slachtoffer. Genoegdoening in strafrecht en burgerlijk recht* (Handelingen Nederlandse Juristen-Vereniging), Deventer: Kluwer 2003, p. 33-104.
College B & W Enschede 2006
College B & W Enschede, *Rapportage afwikkeling uitvoering schaderegelingen vuurwerkramp Enschede*, 2006. Te raadplegen via: www.enschede.nl (laatst geraadpleegd 22 oktober 2015).

Commissie De Ruiter 1997
Commissie de Ruiter, *Asbestslachtoffers: advies in opdracht van de staatssecretaris van Sociale Zaken en werkgelegenheid uitgebracht door prof. mr. J. de Ruiter*, Den Haag: Ministerie van sociale zaken en werkgelegenheid 1997.

Commissie Financiële Afwikkeling 2000
Commissie Financiële Afwikkeling, *Nederland steunt Enschede, Zoeken naar balans*, [z.p.]: [z.u.], 2000.

Commissie Oosting 2001
Commissie Oosting, *Eindrapport*, Enschede: [z.u.], 2001. Het rapport is te raadplegen via: https://dloket.enschede.nl/loket/producten-en-diensten/commissie-oosting (laatst geraadpleegd 22 oktober 2015).

Comité Asbestslachtoffers 2012
Comité asbestslachtoffers, *Evaluatie van het Instituut asbestslachtoffers*, 2012. Te raadplegen via: www.comiteasbestslachtoffers.nl (laatst geraadpleegd 15 april 2015).

Convenant 2010
Convenant collectieve afwikkeling regresrecht AWBZ 2011-2014. Te raadplegen via: www.verzekeraars.nl (laatst geraadpleegd op 3 december 2014).

Van Dam 1989
C.C. van Dam, *Zorgvuldigheidsnorm en aansprakelijkheid: een rechtsvergelijkend onderzoek naar plaats, inhoud en functie van de zorgvuldigheidsnorm bij de aansprakelijkheid voor letsel- en zaakschade* (diss. Utrecht), Deventer: Kluwer 1989.

Van Dam 2005
C.C. van Dam, 'De directe actie in het nieuwe verzekeringsrecht', *Verkeersrecht* 2005, p. 101-106.

Van Dam 2006
C.C. van Dam, *Aansprakelijkheid van toezichthouders, Een analyse van de aansprakelijkheidsrisico's voor toezichthouders wegens inadequaat handhavingstoezicht en enige aanbevelingen voor toekomstig beleid*, Den Haag: WODC 2006.

Van Dam 2015
C.C. van Dam, *Aansprakelijkheidsrecht, Deel 1, Rechtbescherming, rechtsmiddel en rechtsherstel*, Den Haag: BJu 2015.

Deurvorst, GS Schadevergoeding
T.E. Deurvorst, in: A.T. Bolt (red.), *Groene Serie Schadevergoeding*, Deventer: Kluwer.

Van Dijk & Van Osch 2008
T.J.J. van Dijk & N.J. van Osch, 'Convenant Instituut Asbestslachtoffers: tien jaar later', *Verkeersrecht* 2008, p. 378-380.

Van Doorn & De Bruijn 2012
K. van Doorn & M. de Bruijn, 'Collectieve afwikkeling van massaschade, Verdeelsleutels voor vergoedingen aan individuele benadeelden', *NJB* 2013, p. 2856-2863.

Drion 1981
H. Drion, 'Het rechtszekerheidsargument, in: *Hanteerbaarheid van het recht, Bundel opstellen opgedragen aan mr. L.D. Pels Rijcken*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1981.

Du Perron 2003
C.E. Du Perron, 'Genoegdoening in het civiele aansprakelijkheidsrecht', in: *Het opstandige slachtoffer. Genoegdoening in strafrecht en burgerlijk recht* (Handelingen Nederlandse Juristen-Vereniging), Deventer: Kluwer 2003, p. 105-161.

Van Emmerik 2016
M.L. van Emmerik, 'Schadevergoeding bij schending van mensenrechten', VR 2016, p. 6-12.

Engelhard 2003
E.F.D. Engelhard, *Regres, Een onderzoek naar het regresrecht van particuliere en sociale schadedragers* (diss. Maastricht), Deventer: Kluwer 2003.

Engelhard 2007
E.F.D. Engelhard, 'Kroniek regres van particuliere en sociale schadedragers', *AV & S* 2007, p. 241-249.

Engelhard 2009
E.F.D. Engelhard e.a.(red.), *Handhaving van en door het privaatrecht*, Den Haag: BJu 2009.

Engelhard & Hartlief 2004
E.F.D. Engelhard & T. Hartlief (red.), Aansprakelijkheid in gezinsverband, Den Haag: BJu 2004.

Engelhard & Van Maanen 2008
E.F.D. Engelhard & G.E. van Maanen, *Aansprakelijkheid voor schade: contractueel en buitencontractueel*, (Mon. BW A15), Deventer: Kluwer 2008.

Engelhard & Rijnhout 2015
E.F.D. Engelhard & R. Rijnhout, *Een regeling voor personenschade door rampen*, Den Haag: BJu, 2015.

Faure 1993
M.G. Faure, *(G)een schijn van kans. Beschouwingen over het statistisch causaliteitsbewijs bij milieugezondheidsschade*, Anwerpen: Maklu 1993.

Faure & Hartlief 2001a
M. Faure & T. Hartlief, 'Schade als gevolg van natuurverschijnselen: de betekenis van de WTS', *M en R* 2001, p. 240-246.

Faure & Hartlief 2001b
M. Faure & T. Hartlief, 'Vergoeding van rampschade', in: E. Muller & C. Stolker (red.) *Ramp en recht*, Den Haag: BJu 2001, p. 149-172.

Faure & Hartlief 2002
M. Faure & T. Hartlief, *Nieuwe risico's en vragen van aansprakelijkheid en verzekering*, Deventer: Kluwer 2002.

Frenk 1994
N. Frenk, *Kollektieve akties in het privaatrecht* (diss. Utrecht), Deventer: Kluwer 1994.

Frenk & Salomons 2006
N. Frenk & F.R. Salomons, 'De directe actie: verbetering van de mogelijkheden voor slachtoffers om hun schade vergoed te krijgen', *WPNR* 2006, p. 200-209.

Gerards 2002
J.H. Gerards, *Rechterlijke toetsing aan het gelijkheidsbeginsel* (diss. Maastricht), Den Haag: Sdu 2002.
Gezondheidsraad 1998
Gezondheidsraad, *Protocollen asbestziekten: maligne mesothelioom*, Den Haag: [z.u.], 1998.
Giesen 2001
I. Giesen, *Bewijs en aansprakelijkheid, Een rechtsvergelijkend onderzoek naar de bewijslast, de bewijsvoeringslast, het bewijsrisico en de bewijsrisico-omkering in het aansprakelijkheidsrecht* (diss. Tilburg), Den Haag: BJu 2001.
Giesen 2005
I. Giesen, *Toezicht en aansprakelijkheid. Een rechtsvergelijkend onderzoek naar de rechtvaardiging voor de aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad van toezichthouders ten opzichte van derden*, Deventer: Kluwer 2005.
Giesen & Tjong Tjin Tai 2008
I. Giesen & T.F.E. Tjong Tjin Tai, *Proportionele tendensen in het verbintenissenrecht*, Deventer: Kluwer 2008.
Groenhuijsen 2003
S. Groenhuijsen, 'Juristen en sociologen over opstandige slachtoffers: genoegdoening in theorie en praktijk. Verslag van de vergadering van de NJV op 13 juni 2003 te Alkmaar', *NJB* 2003, p. 1366-1372.

Haazen 2011
I. Haazen, 'Q-koorts in Nederland: wie is aansprakelijk voor de gezondheidsschade?', *NTBR* 2011, p. 394-407.
Hartlief 1997
T. Hartlief, *Ieder draagt zijn eigen schade*, (oratie Leiden), Deventer: Kluwer 1997.
Hartlief 2001
T. Hartlief, 'Verjaring, rechtszekerheid en billijkheid', *NTBR* 2001, p. 58-62.
Hartlief 2002
T. Hartlief, 'Schadefondsen en de rol van de overheid', in: *Kring van aansprakelijken bij massaschade* (LSA-symposion), Den Haag: Koninklijke Vermande 2002, p. 61-103.
Hartlief 2003a
T. Hartlief, 'De meerwaarde van het aansprakelijkheidsrecht', in: T. Hartlief en S. Klosse (red.), *Einde van het aansprakelijkheidsrecht*, Den Haag: BJu 2003, p. 1-77.
Hartlief 2003b
T. Hartlief, 'Affectieschade: vergoeden of erkennen? De rol van het vermogensrecht bij het verwerken van het leed van naasten', in: G. van Maanen (red.), *De rol van het aansprakelijkheidsrecht bij de verwerking van persoonlijk leed*, Den Haag: BJu 2003, p. 117-143.
Hartlief 2010
T. Hartlief, *Anno 2010, Beschouwingen over aansprakelijkheid en verzekering*, Amsterdam: deLex 2010.
Hartlief 2012
T. Hartlief, 'Recht doen met abstracte schadebegroting', *NJB* 2012, p. 3007.

Hartlief 2014
T. Hartlief, 'Privaatrecht in nood. Over de beperkte betekenis van het privaatrecht bij rampen en crises en een rechtsgebied onder toenemende druk van het publiek recht', in: *Crises, rampen en recht. NJV-preadviezen*, Deventer: Kluwer 2014, p. 65-194.

Hartlief 2015
T. Hartlief, in: J. Spier e.a., *Verbintenissen uit de wet en schadevergoeding*, Deventer: Kluwer 2015.

Hartlief, Hijma & Snijders 2009
T. Hartlief, J. Hijma & H.J. Snijders, *Advies over doorbreking van de verjaringstermijn en stelplicht en bewijslast voor aansprakelijkheid*, 2009. Te raadplegen via: http://www.asbestslachtoffers.nl/docs/Advies%20rapport%20Cie%20Hijma%20februari%202009.pdf (laatst geraadpleegd 15 april 2015).

Hartlief & Klosse 2003
T. Hartlief & S. Klosse (red.), *Einde van het aansprakelijkheidsrecht*, Den Haag: BJu 2003.

Hebly 2014
M.R. Hebly, 'Werpt Straatsburg een nieuw licht op de verjaring van asbestclaims?' *Letsel & Schade* 2014, p. 40-43.

Hebly & Lindenbergh 2013
M.R. Hebly & S.D. Lindenbergh, *Doorbreking van de lange verjaringstermijn en stelplicht en bewijslast bij vorderingen van mesothelioomslachtoffers op de werkgever¸ Advies voor het Instituut Asbestslachtoffers*, 2013. Te raadplegen via: http://www.asbestslachtoffers.nl/docs/IAS%20Lindenbergh%20Advies%20jun%202013.pdf.

Heerma van Voss & Van der Heijden 2000
G.J.J. Heerma van Voss & P.F. van der Heijden, *NJB* 2000, p. 1552-1553.

Van der Helm 2003
J.J. van der Helm, 'Tegemoetkomingsregelingen na de vuurwerkramp', *TvP* 2003, p. 40-44.

Hendrikse 2008
M.L. Hendrikse, e.a. (red.), *Nieuw verzekeringsrecht praktisch belicht*, Deventer: Kluwer 2008.

Hoge Raad 2014
Hoge Raad, *Jaarverslag Hoge Raad 2014*. Te raadplegen via: http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/HogeRaad/OverDeHogeRaad/publicaties/Documents/Jaarverslag-HogeRaad-2014.pdf (laatst geraadpleegd 30 juni 2015).

Van Huizen, Wezeman & Van Eijk-Graveland 2014
Ph.H.J.G. van Huizen, J.B. Wezeman & J.C. van Eijk-Graveland, *Grondslagen van het verzekeringsrecht, Naar nieuw recht*, Deventer: Kluwer 2014.

Hustinx & Stolker 1997
J.P. Hustinx & C.J.J.M. Stolker, 'Massaschade en fondsvorming', *VA* 1997, p. 58-66.

Huver 2007
R.M.E. Huver e.a., *Slachtoffers en aansprakelijkheid, Een onderzoek naar behoeften, verwachtingen en ervaringen van slachtoffers en hun naasten met betrekking tot het civiele aansprakelijkheidsrecht, Deel I*, Den Haag: WODC 2007.

Instituut asbestslachtoffers 2013
Instituut asbestslachtoffers, *Jaarverslag Instituut asbestslachtoffers 2012*, Den Haag: [z.u.] 2013. Te raadplegen via: www.asbestslachtoffers.nl (laatst geraadpleegd 16 april 2015).
Instituut asbestslachtoffers 2014
Instituut asbestslachtoffers, *Jaarverslag Instituut asbestslachtoffers 2013*, Den Haag: [z.u.] 2014. Te raadplegen via: www.asbestslachtoffers.nl (laatst geraadpleegd 16 april 2015).

Jansen 2009
J.E.J. Jansen, 'Geen bevrijdende verjaring zonder rechtsverwerking', *RM Themis* 2009, p. 214-219.

Kalidien & De Heer-de Lange 2009
S.N. Kalidien & N.E. de Heer-de Lange (red.), *Criminaliteit en rechtshandhaving, Ontwikkelingen en samenhangen*, Den Haag: BJu 2015.
Kamphuisen 2005
J.G.C. Kamphuisen, 'De directe actie', in: J.H. Wansink e.a., *Het nieuwe verzekeringsrecht. Titel 7.17 belicht*, Deventer: Kluwer 2005, p. 181-221.
Klaassen 2007
C.J.M. Klaassen, *Schadevergoeding: algemeen, deel 2* (Mon. BW B35), Deventer: Kluwer 2007.
Klaassen 2013
C.J.M. Klaassen, 'Kansschade en proportionele aansprakelijkheid: volgens de Hoge Raad geen zijden van dezelfde medaille', *AV & S* 2013, p. 119-129.
Klaming & Bethlehem 2007
L. Klaming & B. Bethlehem, 'Procedurele rechtvaardigheid, Kunnen inzichten uit onderzoek naar procedurele rechtvaardigheid bijdragen aan de verwezenlijking van de functies van het aansprakelijkheidsrecht?', *TVP* 2007, p. 119-124.
Keppel 2015
A.M. Keppel, *De onverplichte tegemoetkoming, Een probleemverkenning vanuit democratisch-rechtsstatelijk perspectief*, Den Haag: BJu 2015.
Kortmann & Sieburgh 2009
J. Kortmann & C.H. Sieburgh, *Handhaving door Nederlands privaatrecht*, *Preadvies Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland*, Den Haag: BJu 2009.
De Kezel 2013
E. de Kezel, *Asbest, gezondheid en veiligheid: ontwikkelingen in het aansprakelijkheidsrecht* (diss. Gent/Utrecht), Antwerpen: Intersentia 2013.

Lagrouw 2015
H.C. Lagrouw, 'Onverplichte tegemoetkomingen bij bedrijfstakbeperkende maatregelen', *NTB* 2015, p. 90-99.
Landwell 2001
Landwell, *Voorstel regeling materiële personenschade* (concept discussiestuk voor intern beraad Nationaal Rampenfonds) 2001.

De Lang & Van 2008
S. de Lang, A.J. Van, *Handboek Personenschade*, Deventer: Kluwer 2008, p. 2075-94. Te raadplegen via: http://dare.ubvu.vu.nl/handle/1871/19003 (laatst geraadpleegd 21 april 2015).
Langemeijer 2014
F.F. Langemeijer, 'Boekbeschouwing: J.D.W.E. Mulder, Compensation, The Victim's Perspective', *RM Themis*, 2014, p. 194-197.
Lawson & Teuben 2004
R.A. Lawson & K. Teuben, 'De redelijke termijn in het Nederlands burgerlijk procesrecht', in: E.M. Hoogervorst e.a. (red.), *Termijnen BWKJ,* Deventer: Kluwer 2004.
Lindenbergh 1998
S.D. Lindenbergh, *Smartengeld* (diss. Leiden), *Deventer: Kluwer 1998.*
Lindenbergh 2008
S.D. Lindenbergh, *Smartengeld, Tien jaar later*, Deventer: Kluwer 2008.
Lindenbergh 2014
S.D. Lindenbergh, *Schadevergoeding: algemeen, deel 1* (Mon. BW B34), Deventer: Kluwer 2014.
Lindenbergh, GS Schadevergoeding
S.D. Lindenbergh, in: A.T. Bolt (red.), *Groene Serie Schadevergoeding*, Deventer: Kluwer.
Loenen 1998
T. Loenen, *Het gelijkheidsbeginsel*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1998.
Lubach 2014
R.D. Lubach, 'Overschrijding van de redelijke termijn door rechterlijke instanties. (Nieuwe) wegen naar aansprakelijkheid en schadevergoeding', *MvV* 2014, p. 135-139.

Van Maanen 2003
G.E. van Maanen, 'De rol van het (aansprakelijkheids)recht bij de verwerking van persoonlijk leed. Enkele gedachten naar aanleiding van het experiment in het Veterans Affairs Medical Centre in Lexington USA', in: G.E. van Maanen (red.), *De rol van het aansprakelijkheidsrecht bij de verwerking van persoonlijk leed*, Den Haag: BJu 2003, p. 1-21.
Maslow 1943
A.H. Maslow, 'A Theory of Human Motivation', *Psychological Review* 1943, p. 370-396.
Mijnssen 2012
F.H.J. Mijnssen, *Verzekering* (Mon. BW B88), Deventer: Kluwer, 2012.
Misana 2009
J.L. Misana, 'Over normering van personenschade', *TVP* 2009, p. 8-9.
Moerkoert 1996
Th. Moerkoert e.a., *Massaschade. Vergt de behandeling van massale schade een bijzondere behandeling* (LSA-symposion), Lelystad: Koninlijke Vermande 1996.
Mulder 1988
S.J.A. Mulder, *Subrogatie* (diss. Leiden), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1988.

Mulder 2013
J.D.W.E. Mulder, *Compensation, The Victim's Perspective* (diss. Tilburg), Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2013.

Nationale Ombudsman 2012
Nationale Ombudsman, *'Het spijt mij'. Over Q-koorts en de menselijke maat*, Rapport 2012/100 (19 juni 2012), Den Haag 2012.
Nieskens-Isphording 1991
B.M.W. Nieskens-Isphording, *Het fait accompli in het vermogensrecht* (diss. Tilburg), Deventer: Kluwer 1991.
Nieuwenhuis 1997
J.H. Nieuwenhuis, *De ramp op het pikmeer* (oratie Groningen), Deventer: Kluwer 1997.
Van Nispen 2003
C.J.J.C. van Nispen, *Sancties in het vermogensrecht* (Mon. BW A11), Deventer: Kluwer 2003.

Oldenziel 1998
H.A. Oldenziel, *Wetgeving en rechtszekerheid: een onderzoek naar de bijdrage van het legaliteitsvereiste aan de rechtszekerheid van de burger* (diss. Groningen), Deventer: Kluwer 1998.
Onderzoeksraad voor de veiligheid, *MH17 Crash*, 2015. Te raadplegen via: www.onderzoeksraad.nl (laatst geraadpleegd 24 mei 2016).
Oosterveen 2015
W.J.G. Oosterveen, 'Commentaar op BW', in: J. Nieuwenhuis, C. Stolker & L. Valk, *Tekst & Commentaar BW*, Deventer: Kluwer 2015.
Van Orsouw 2010
E.M. van Orsouw, 'Vuurwerkramp Enschede: de Staat gaat vrijuit', *MvV* 2010, p. 256-263.
Den Ouden, Tjepkema & Zijlstra 2015
W. den Ouden, M.K.G. Tjepkema & S.E. Zijlstra, 'De tegemoetkoming geregeld', *NTB* 2015, p. 100-110.

Peeters, Van der Woerd & In de Braek 2006
M. Peeters, F. van der Woerd & G. In de Braek *Evaluatie van het besluit financiële zekerheid, Kwalitatieve ervaringen 2003-2006 (STEM)*, 2006. Te raadplegen via: www.evaluatiemilieuwetgeving.nl (laatst geraadpleegd 30 juni 2015).
Du Perron 2003
C.E. du Perron, 'Genoegdoening in het civiele aansprakelijkheidsrecht', in: *Het opstandige slachtoffer. Genoegdoening in strafrecht en burgerlijk recht* (Handelingen Nederlandse Juristen-Vereniging), Deventer: Kluwer 2003, p. 105-161.
Pricewaterhousecoopers 2004
Pricewaterhousecoopers, *Hoofdrapport Evaluatie van de WTS, Evaluatie van de Wet tegemoetkoming bij schade door rampen en zware ongevallen (WTS)* Den Haag: [z.u.] 2004.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling 2014
Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Terugtreden is vooruitzien, Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein*, 2013. Te raadplegen via: http://www.adviesorgaan-rmo.nl/Publicaties/Adviezen/Terugtreden_is_vooruitzien_juli_2013 (laatst geraadpleegd 9 oktober 2015).
Raad voor de Rechtspraak 2014a
Raad voor de rechtspraak, *Agenda voor de Rechtspraak 2015-2018,* 2014. Te raadplegen via: http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Raad-Voor-De-Rechtspraak/Agenda-van-de-Rechtspraak-2015-2018/Documents/Agenda-van-de-Rechtspraak-2015-2018.pdf (laatst geraadpleegd 30 juni 2015).
Raad voor de rechtspraak 2014b
Raad voor de rechtspraak, *Jaarverslag rechtspraak 2014.* Te raadplegen via: http://jaarverslagrechtspraak.nl/verslag/doorlooptijden-bestuursrecht (laatst geraadpleegd 30 juni 2015).
Rijnhout & Steurrijs 2015
R. Rijnhout & N. Steurrijs, 'Kroniek schadevergoedingsrecht', *AV&S* 2015, p. 126-140.
Van Rossum 2001
A.A. van Rossum, *Falend toezicht* (oratie Utrecht), Den Haag: BJu 2001
Van Rossum 2005
A.A. van Rossum, *Civielrechtelijke aansprakelijkheid voor overheidstoezicht* (preadvies NJV), Deventer: Kluwer 2005.
Ruers 2012
F.F. Ruers, *Macht en tegenmacht in de Nederlandse asbestregulering* (diss. EUR), Den Haag: BJu 2012.

Schell 1995
J.L.M. Schell, *De algemene bijstandswet*, Deventer: Kluwer 1995
Sieburgh 2000
C.H. Sieburgh, *Toerekening van een onrechtmatige daad* (diss. Groningen), Deventer: Kluwer 2000.
Sinninghe Damsté 1999
W.A. Sinninghe Damsté, *Regres bij onrechtmatige daad*, Lelystad: Koninklijke Vermande 1999.
Smeehuizen 2005
J.L. Smeehuizen, 'Naar een scherpere gezichtspuntencatalogus bij verjaring van asbestzaken', *AV & S* 2005, p. 49-60.
Smeehuizen 2008
J.L. Smeehuizen, *De bevrijdende verjaring* (diss. VU), Deventer: Kluwer 2008.
Smits 2008
P. Smits, *Artikel 6 EVRM en de civiele procedure*, Deventer: Kluwer 2008.
Snijders & Rank-Berenschot 2012
H.J. Snijders & E.B. Rank-Berenschot, *Goederenrecht*, Deventer: Kluwer 2012, p. 292

Sociale Verzekeringsbank 2012
Sociale Verzekeringsbank, *Sociale Verzekeringsbank SUWI- Jaarverslag 2011,* [z.p.]: [z.u.] 2012. Te raadplegen via: http://www.svb.nl/Images/SUWI%20Jaarverslag%202011.pdf (laatst geraadpleegd 22 april 2015).
Sociale verzekeringsbank 2013
Sociale Verzekeringsbank, *Sociale Verzekeringsbank SUWI-Jaarverslag 2012*, [z.p.]: [z.u.] 2013. Te raadplegen via: https://www.svb.nl/Images/SVB_jaarverslag_2012.pdf (laatst geraadpleegd op 20 april 2015).
Spier 1990
J. Spier, *Sluipende schade* (oratie Tilburg) Deventer: Kluwer 1990.
Spier 1997
J. Spier, 'Asbestslachtoffers', *A & V* 1997, p. 60-62.
Spier 1998
J. Spier, *Schade en loss occurrence-verzekeringen*, Deventer: Kluwer 1998.
Spier 2015
J. Spier e.a., *Verbintenissen uit de wet en schadevergoeding*, Deventer: Kluwer 2015.
Stichting Uitvoeringsorganisatie Personenschade Vuurwerkramp 2007
Stichting Uitvoeringsorganisatie Personenschade Vuurwerkramp, *Eindrapport Stichting Uitvoeringsorganisatie Personenschade Vuurwerkramp Enschede,* Enschede: [z.u.] 2007.
Stumphius 1969
J. Stumphius, *Asbest in een bedrijfsbevolking, een onderzoek naar het voorkomen van asbestlichaampjes en mesotheliomen op een scheepswerf en machinefabriek* (diss. UvA), Assen: Van Gorcum 1969.
Swuste 1997
H.J.J. Swuste, A. Burdorf, K. Festen-Hoff & N.J.H. Huls, 'Naar een instituut van barmhartigheid voor asbestslachtoffers?', *NJB* 1997, p. 295-298.

Tjepkema 2014
M.K.G. Tjepkema, 'Tegemoetkomingen van overheidswege: ongeregeld en ondoorzichtig bestuur anno 2014', *NTB* 2014, p. 15-30.
Tzankova 2003
I.N. Tzankova, 'Schaalvergroting in het procesrecht', in: W.D.H. Asser, H.A. Groen & J.B.M. Vranken (red.), *Een nieuwe balans. Interimrapport fundamentele herbezinning Nederlands burgerlijk procesrecht*, Den Haag: BJu 2003.
Tzankova 2005
I.N. Tzankova, *Strooischade: een verkennend onderzoek naar een nieuw rechtsfenomeen*, Den Haag: Sdu 2005.
Tzankova 2007
I.N. Tzankova, *Toegang tot het recht bij massaschade* (diss. Tilburg), Deventer: Kluwer 2007.

Van 1995
A.J. Van, *Onzekerheid over daderschap en causaliteit* (diss. Rotterdam), Arnhem: Gouda Quint 1995.

Van der Velden & Kleber 2000
P.G. van der Velden & R.J. Kleber, *Gezondheid en nazorg getroffenen Legionella-epidemie* (Rapport voor het ministerie van VWS), 2000. Te raadplegen via: http://old.impact-kenniscentrum.nl/doc/kennisbank/1000010905-1.pdf. (laatst geraadpleegd 16 oktober 2015).
Verburg 2009
G.J.M. Verburg, *Vaststelling van smartengeld* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2009.
Verheij 2002
A.J. Verheij, *Vergoeding van immateriële schade wegens aantasting in de persoon* (diss. VU), Nijmegen: Ars Aequi Libri 2002.
De Vries 1998
F.J. de Vries, 'Vergoeding van rampschade', *NJB* 1998, p. 1908-1915.

Van den Wall Bake 2004
D.W. van den Wall Bake e.a., *Eindrapportage, inventarisatie van financiële voorzieningen na rampen in Nederland*, 2004, bijlage bij *Kamerstukken II*, 2004/2005, 27 157, nr. 63.
Wansink 2006a
J.H. Wansink, *De algemene aansprakelijkheidsverzekering*, Deventer: Kluwer 2006.
Wansink 2006b
J.H. Wansink, 'De nieuwe uitsluiting voor opzet en seksueel misbruik in de AVB-polis 2000; een terugblik op vijf jaar', *AV & S* 2006, p. 25-32.
Wansink 2013
J.H. Wansink, 'Kent het claims made-beginsel bij de aansprakelijkheidsverzekering nog scherpe randjes?´, *AV& S* 2013, p. 77-78.
Wansink & Van Tiggele-Van der Velde 2015
J.H. Wansink & N. van Tiggele-Van der Velde, 'Commentaar op BW', in: H. Nieuwenhuis, C. Stolker & L. Valk, *Tekst & Commentaar Burgerlijk Wetboek*, Deventer: Kluwer 2015.
Waterman 2009
Y.R.K. Waterman, *De aansprakelijkheid van de werkgever voor arbeidsongevallen en beroepsziekten. Een rechtsvergelijkend onderzoek* (diss. EUR), Den Haag: BJu 2009.
Weterings 1999
W. Weterings, *Vergoeding van letselschade en transactiekosten*, Deventer: Tjeenk Willink 1999.
Weterings 2008
W. Weterings, 'De afwikkeling van letselschadeclaims op macroniveau', in: *De kosten van het geschil*, (LSA-symposion), Den Haag: Sdu 2008.
Van der Wiel 2004
B.T.M. van der Wiel, *De rechtsverhouding tussen procespartijen* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2004.

Jurisprudentie

EUROPESE HOF VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS

- EHRM 26 maart 1977, no. 9248/81 (Leander/Zweden)
- EHRM 6 mei 1981, no. 7759/77, *J & D Series A* Vol. 42, *NJ* 1987, 827 (m.nt. Van Dijk) (Buchholz/Duitsland)
- EHRM 29 mei 1986, no. 9384/81, *ECHR Series A*, 100 (Deumeland/Duitsland)
- EHRM 23 maart 1994, no. 14940/89, *ECHR Series A*, 286-A (Silva Pontes/Portugal)
- EHRM 15 november 1996, no. 22414/93 (Chahal/Verenigd Koninkrijk)
- EHRM 19 maart 1997, no. 18357/91, *RJ & D ECHR*, 1997-II, *NJ* 1998, 434 (Hornsby/Griekenland)
- EHRM 28 juli 1999, no. 33440/96, *NJCM-Bulletin* 1999, p. 975 (m.nt. R. Lawson)
- EHRM 26 oktober 2000, no. 30210/96, *EHRC* 2000, 89 (Kudla/Polen),
- EHRM 20 april 2001, no. 23459/94, *EHRC* 2001, 4 (Holzinger/Oostenrijk)
- EHRM 10 mei 2001, no. 29392/95 (Z en anderen/Verenigd Koninkrijk)
- EHRM 11 juli 2002, no. 28957/95 (Christine Goodwin/Verenigd Koninkrijk)
- EHRM 17 januari 2002, no. 32967/96 (Calvelli en Ciglio/Italië)
- EHRM 4 juli 2002, no. 20862/02 (Slavicek/Kroatië)
- EHRM 8 oktober 2002, no. 64359/01 (Fernandez-Molina en anderen/Spanje)
- EHRM 22 oktober 2002, nos. 57984/00, 60226/00, 60237/00, 60242/00, 60679/00, 60680/00 en 68563/01, *ECHR* 2002-IX (Andrásik en anderen/Slowakije)
- EHRM 8 juli 2004, no. 53924/00 (Vo/Frankrijk)
- EHRM 30 november 2004, no. 48939/99, *EHRC* 2005, 10 (Öneryildiz/Turkije)
- EHRM 1 maart 2005, no. 24549/03 (Michalak/Polen)
- EHRM 29 maart 2006, no. 62361/00, *JB* 2006, 134 (Riccardi Pizzati/Italië)
- EHRM 29 maart 2006, no. 36813/97, *AB* 2006/294 (m.nt. T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik) (Scordino/Italië)
- EHRM 15 februari 2008, no. 27278/03, (Arvanitaki-Roboti en anderen/Griekenland)
- EHRM 17 april 2008, no. 59548/00 (Dodov/Bulgarije)
- EHRM 21 december 2010, no. 50973/08, (Lovecek en anderen/Slovenië)
- EHRM 11 maart 2014, nrs. 52067/10 en 41072/11 (Moor en anderen/Zwitserland)
- EHRM 17 juli 2014, no. 47848/08 (Câmpeanu/Roemenië)
- EHRM 24 september 2014, no. 4605/05 (Petrova/Litouwen)

HOGE RAAD

- HR 31 december 1930, *NJ* 1931, 419 (m.nt. E.M. Meijers)
- HR 5 november 1965, ECLI:NL:HR:1965:AB7079, *NJ* 1966, 136
- HR 28 november 1969, *NJ* 1970, 172 (m.nt. G.J. Scholten)
- HR 3 april 1970, *NJ* 1970, 379
- HR 19 juni 1970, *NJ* 1970, 386
- HR 5 juni 1981, *NJ* 1982, 221 (m.nt. C.J.H. Bloembergen) (NMB/Eagle Star).
- HR 8 januari 1982, ECLI:NL:HR:1982:AG4306, *NJ* 1982, 614
- HR 18 februari 1986, *NJ* 1987, 62
- HR 28 februari 1986, *NJ* 187, 100
- HR 9 oktober 1992, *NJ* 1994, 535 (m.nt. C.J.H. Brunner)
- HR 19 februari 1993, ECLI:NL:HR:ZC0875, *NJ* 1995, 704 (m.nt. M. Scheltema) (Aruba/Lopez)
- HR 1 juli 1993, *NJ* 1995, 43 (m.nt. C.J.H.Brunner)
- HR 26 januari 1996, *NJ* 1996, 607
- HR 30 januari 1996, *NJ* 1996, 288
- HR 21 februari 1997, *NJ* 1999, 145 (m.nt. C.J.H. Brunner)
- HR 2 oktober 1998, ECLI:NL:HR:1998:ZC2720, *NJ* 1999, 682 (m.nt. J.B.M. Vranken)
- HR 9 oktober 1998, *NJ* 1998, 853 (Jeffrey)
- HR 10 december 1999, ECLI:NL:HR:1999:AA3837, *NJ* 2000, 211 m.nt. P.A. Stein
- HR 28 april 2000, ECLI:NL:HR:2000:AA5635, *NJ* 2000, 430 (m.nt. A.R. Bloembergen) (Van Hese/De Schelde)
- HR 28 april 2000, ECLI:NL:HR:2000:AA5634, *NJ* 2000, 431 (Rouwhof/Eternit)
- HR 16 juni 2000, ECLI:NL:HR:2000:AA6233, *NJ* 2000, 584 (m.nt. C.J.H. Brunner)
- HR 20 oktober 2000, ECLI:NL:HR:2000:AA7688, *NJ* 2001, 268 (Soolsma/Hertel)
- HR 19 januari 2001, ECLI:NL:HR:2001:AA9556, *NJ* 2001, 524 (m.nt. J.B.M. Vranken)
- HR 2 maart 2001, ECLI:NL:HR:2001:AB0377, *NJ* 2001, 649 (m.nt. J.B.M. Vranken)
- HR 23 november 2001, ECLI:NL:HR:2001:AB2737, *NJ* 2002, 386 (m.nt. J.B.M. Vranken)
- HR 23 november 2001, ECLI:NL:HR:2001:AD3963, *NJ* 2002, 387
- HR 18 januari 2002, ECLI:NL:HR:2002:AD9339, *NJ* 2004, 210 (m.nt. J. Hijma).
- HR 29 november 2002, ECLI:NL:HR:2002:AE7345, *NJ* 2004, 304 (TFS/NS)
- HR 29 november 2002, ECLI:NL:HR:2002:AE7351, *NJ* 2004, 305 (Kastelijn/Achtkarspelen)
- HR 29 november 2002, ECLI:NL:HR:2002:AE5162, *NJ* 2003, 549 (m.nt. J.B.M.Vranken)
- HR 7 mei 2004, ECLI:NL:HR:2004:AO6012, *NJ* 2006, 81 (m.nt. J. Hijma)
- HR 26 november 2004, ECLI:NL:HR:2004:AR3138, *NJ* 2006, 228 (m.nt. H.J. Snijders) (De Jong/Optimodal)
- HR 1 februari 2005, ECLI:NL:HR:2005: AP4584

- HR 1 februari 2005, ECLI:NL:HR:2005:AP 8469, *JIN* 2005, 124 (m.nt. J. Silvis)
- HR 16 december 2005, *NJ* 2008, 186 (m.nt. J.B.M.Vranken)
- HR 25 november 2005, ECLI:NL:HR:2005:AT8782, *NJ* 2009, 103 (m.nt. I. Giesen) (Eternit/Horstink).
- HR 31 maart 2006, ECLI:NL:HR:2006:AU6092, *RvdW* 2006, 348 (Nefalit/Karamus)
- HR 13 oktober 2006, ECLI:NL:HR:2006:AW2077, *NJ* 2008, 527 (m.nt. C.C. van Dam onder *NJ* 2008, 528)
- HR 11 juli 2008, ECLI:NL:HR:2008:BC9365, *NJ* 2009, 385 (m.nt. J.B.M. Vranken)
- HR 9 juli 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL3262
- HR 1 oktober 2010, ECLI:NL:HR:2010:BM7808, *NJ* 2013, 81 (m.nt. T. Hartlief)
- HR 17 december 2010, ECLI:NL:HR:2010:BN6236, *NJ* 2012, 155 (m.nt. T. Hartlief)
- HR 24 december 2010, ECLI:NL:HR:2010:BO1799, *NJ* 2011, 251 (m.nt. T.F.E. Tjong Tjin Tai)
- HR 26 oktober 2012, ECLI:NL:HR:2012:BX0357
- HR 14 december 2012, ECLI:NL:HR:2012: BX8349, *NJ* 2013, 236 (m.nt. S.D. Lindenbergh)
- HR 21 december 2012, ECLI:NL:HR:2012:BX7491, *NJ* 2013, 127 (m.nt. S.D. Lindenbergh)
- HR 28 maart 2014, ECLI:NL: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 (m. nt. S.D. Lindenbergh)
- HR 21 november 2014, ECLI:NL:HR:2014:3349

GERECHTSHOVEN

- Gerechtshof Amsterdam 4 januari 2001, ECLI:GHAMS:2001:AA9299, *KG* 2001, 40
- Gerechtshof Arnhem 12 mei 2003, ECLI:NL:GHARN:2003:AF8393
- Gerechtshof Arnhem 12 mei 2003, ECLI:NL:GHARN:2003: AF 8394
- Gerechtshof Amsterdam 25 oktober 2007, ECLI:NL:GHAMS:2007:BB6504, *JA* 2008
- Gerechtshof Den Haag 30 september 2008, ECLI:NL:GHSGR:2008:BF1789
- Gerechtshof Leeuwarden 13 januari 2009, ECLI:NL:GHLEE:BH2762, (Hageman/Eternit)
- Gerechtshof Amsterdam 8 juni 2009, ECLI:NL:GHAMS:2009:BI7389, *JA* 2009, 126 (m.nt. F.T. Oldenhuis)
- Gerechtshof Arnhem 11 mei 2010, ECLI:NL:GHARN:2010:BM5180, *JA* 2010, 95
- Gerechtshof Den Haag 24 augustus 2010, ECLI:NL:GHSGR:2010:BN4316, *NJ* 2011, 418
- Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 26 november 2011, ECLI:NL:GHARL:2013: 8973

· Gerechtshof Den Haag 3 april 2012, ECLI:NL:GHSGR:2012:BW0093, *NJF* 2012, 226 (Eternit/L.)
· Gerechtshof Den Haag 6 mei 2014, ECLI:NL:GHDHA:2014:1539, *AB* 2014, 229 (m.nt. H.K. Gilissen)

RECHTBANKEN

· Rechtbank Alkmaar 23 december 1999, ECLI:NL:RBALK:1999:AA4000
· Rechtbank Alkmaar 20 januari 2000, ECLI:RBALK:2000:AA4370
· Rechtbank Almelo 2 april 2002, ECLI:NL:RBALM:2002:AE0934
· Rechtbank Almelo 2 april 2002, ECLI:NL:RBALM:2002:AE0935
· Rechtbank Alkmaar 12 december 2002, ECLI:NL:RBALK:2002:AF1817, *NJ* 2003, 68
· 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)
· Rechtbank Den Haag 26 januari 2005, ECLI:NL:RBSGR:2005:BR6532
· Rechtbank Den Haag 9 november 2005, ECLI:NL:RBSGR:2005:AU5877
· Rechtbank Amsterdam 29 november 2006, ECLI:NL:RBAMS:2006:AZ3399
· Rechtbank Amsterdam 29 november 2006, ECLI:NL:RBAMS:2006:AZ3402
· Rechtbank Den Haag 13 december 2006, ECLI:NL:RBSGR:2006:AZ 4247, *NJ* 2007, 197
· Rechtbank Alkmaar 22 april 2009, ECLI:NL:RBALK:2009:BI1927, *JA* 2009, 101 (m.nt. W.H. van Boom)
· Rechtbank Zutphen 14 mei 2009, ECLI:NL:RBZUT:2009:BI3783, *JA* 2009, 100 (m.nt. W.H. van Boom)
· Rechtbank Alkmaar 26 mei 2010, ECLI:NL:RBALK:2010:BM5694, *JA* 2010, 99
· Rechtbank Alkmaar 9 juni 2010, ECLI:NL:RBALK:2010:MB7163, *JA* 2010, 96
· Gerechtshof Den Haag 24 augustus 2010, ECLI:NL:GHSGR:2010:BN4316, *NJ* 2011, 418
· Rechtbank Roermond 7 september 2011, ECLI:NL:RBROE:2011:BU2964
· Rechtbank Den Haag 14 september 2011, ECLI:NL:RBSGR:2011:BS8793
· Rechtbank Alkmaar 30 november 2012, ECLI:NL:RBALK:2012:BY4726
· Rechtbank Overijssel 28 oktober 2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:4794

TUCHTRECHTSPRAAK

· Hof van Discipline 26 augustus 2011, ECLI:NL:TAHVD: YA2673

CENTRALE RAAD VAN BEROEP

· CRvB 9 april 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BI2705

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK RAAD VAN STATE

- ABRvS 30 november 1995, ECLI:NL:RVS:1995:ZF1850 (Stichting Silicose Oud Mijnwerkers).
- ABRvS 1 juni 2001, ECLI:NL:RVS:2001: AB2069, *AB* 2001, 215 (m.nt. F.C.M.A. Michiels)
- ABRvS 26 februari 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AF4994, *AB* 2003, 156 (m.nt. N. Verheij)
- ABRvS 8 juni 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT6938
- ABRvS 8 juni 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT 6939
- ABRvS 8 juni 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT6940
- ABRvS 8 juni 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT6941
- ABRvS 8 juni 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT6942
- ABRvS 8 juni 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT6943
- ABRvS 8 juni 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT6944
- ABRvS 8 juni 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT6945
- ABRvS 23 januari 2008, ECLI:NL:RVS:2005:BC2503
- ABRvS 29 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:188, *AB* 2014, 115 (m.nt. T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik)
- ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014: 3379, voorafgegaan door Conclusie ECLI:NL:RVS:2014:2260
- ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3394

Bijlagen

Bijlage I

Financiële regeling I

Nota College B en W Enschede d.d. 26 mei 2000

[…]

Wie komt in aanmerking en wat houdt de regeling in

Aan mensen met een volledig verwoeste woning danwel een door de gemeente blijvend onbewoonbaar verklaarde woning wordt een all-in uitkering verstrekt. Dit houdt in dat afhankelijk van de gezinssamenstelling en de aard van de huisvesting aan de hand van vaste normbedragen een bijdrage in de te maken onkosten wordt samengesteld. Deze bestaat uit een bijdrage in de aanschafkosten van kleding, de aanschafkosten van de eerste persoonlijke benodigdheden en een bijdrage in de kosten van herinrichting.

De normbedragen voor regeling I:

a. Kleedgeld: ƒ 3.000,- per persoon
b. Vergoeding eerste kosten, per woning/adres:
   ƒ 2.500,- (een-ouder-)gezin met kinderen
   ƒ 2.000,- echtpaar/samenwonenden
   ƒ 1.500,- alleenstaanden (zelfstandig wonend)
   ƒ 500,- per persoon, voor kamerhuurders, kostgangers, onderhuurders en studentenhuisbewoners
c. Normvergoeding voor inrichtingskosten:
   ƒ 10.000,- (niet-zelfstandige woonruimte)
   ƒ 30.000,- (eengezinswoning/maisonnette)
   ƒ 20.000,- (flats en duplexwoningen)
d. Vergoeding herinrichtingskosten bij terugkeer naar de wijk:
   ƒ 5.000,- forfaitair bedrag ineens.

Dit onderdeel van de regeling moet vooralsnog niet publicabel blijven. Dit onderdeel van de regeling zal t.z.t. in uitvoering worden genomen.

[…]

A. Uitkeringen om niet, tenzij…

In de communicatie naar de betrokkenen wordt aangegeven dat de bijdrage op grond van deze drie regelingen in principe om niet zijn, tenzij op grond van een verzekering aanspraak gemaakt kan worden op een schade-uitkering.

Juridisch gesproken houdt dit in dat de bijdragen op grond van deze drie regelingen worden verstrekt onder de voorwaarde dat degene aan wie de betaling plaatsvindt haar/zijn vordering op haar/zijn verzekeraar (uiteraard voor zover van een verzekering sprake is) betrekking hebbend op de bedoelde schadeposten in eigendom overdraagt aan de gemeente tot aan de som die de gemeente voldoet. Op het moment dat de aanvrage wordt gedaan wordt aan de aanvrager een akte van cessie voorgelegd. Blijkt dat er geen sprake is van een verzekering of blijkt dat de door de Gemeente uit te keren bedragen de verzekerde som te boven gaan, dan zal de gemeente desalniettemin tot uitkering overgaan om de nood te lenigen. De gemeente behoudt zich het recht voor om te besluiten niet tot uitkering over te gaan of slechts gedeeltelijk tot uitkering over te gaan indien blijkt dat de aanvrager van de betaling al een (voorschot)uitkering van de verzekeraar heeft ontvangen betrekking hebbend op de bedoelde schadeposten. Zulks zal van geval tot geval zo goed mogelijk worden beoordeeld. Overige voorwaarden zullen niet worden geformuleerd. De betaling zal door de gemeente niet worden teruggevorderd maar wel heeft de gemeente het recht de aan de gemeente overgedragen vordering op de verzekeraar te incasseren.

[…]

E. In de gevallen waarin deze regelingen niet voorzien, besluiten Burgemeester en Wethouders.

Bijlage II

Cascoregeling

Regeling tegemoetkoming cascoschades motorrijtuigen vuurwerkramp Enschede

Artikel 1 Definities

In deze regeling worden verstaan onder:
a. motorrijtuig: motorrijtuig als bedoeld in de Wegenverkeerswet 1994, niet zijnde een bromfiets als bedoeld of als mede als zodanig in aanmerking genomen in die wet;
b. gedupeerde: degene die een aanvraag indient tot een uitkering als bedoeld in deze regeling;
c. vuurwerkramp: de ramp als gevolg van de ontploffingen op 13 mei 2000 op het terrein van S.E. Fireworks te Enschede, inbegrepen de op die ontploffingen volgende branden;
d. schadebedrag: het bedrag van de door gedupeerde als rechtstreeks en onmiddellijk gevolg van de ontploffingen en branden die tot de vuurwerkramp hebben geleid, geleden schade aan een motorrijtuig, zoals vastgesteld door een erkende schade-expert, met dien verstande dat in geval van herstelbare schade de vaststelling moet zijn geschied overeenkomstig de zogenaamde Audatex-methode;
e. erkende schade-expert: een bij BCE aangesloten of door BCE erkende schade-expert;
f. BCE: Stichting Bureau Coördinatie Expert calamiteiten en projecten, gevestigd te Rotterdam;
g. total-loss: het begrip 'total loss' zoals dat bij de uitvoering van overeenkomsten tot verzekering van cascoschade aan motorrijtuigen gebruikelijk is;
h. casco verzekerd: verzekerd voor die schade aan het casco van het motorrijtuig, waarin gedupeerde een tegemoetkoming verzoekt;
i. economisch eigenaar: degene voor wiens rekening en risico de exploitatie van het motorrijtuig onmiddellijk voorafgaand aan de vuurwerkramp geschiedde;
j. stichintg: de Stichting financiële hulpverlening vuurwerkramp;
k. bestuur: het bestuur van de stichting
l. regeling: deze Regeling tegemoetkoming cascoschades motorrijtuigen vuurwerkramp Enschede.

Artikel 2 Kring van uitkeringsgerechtigden

2.1. Een aanvraag tot een uitkering op grond van deze regeling kan worden ingediend door iedere natuurlijke persoon, die als rechtstreeks en onmiddellijk gevolg van de vuurwerkramp schade heeft geleden aan een bij hem in eigendom zijn motorrijtuig. Onder eigendom wordt in dezen tevens verstaan economisch eigendom, met

dien verstande dat wanneer economisch en juridisch eigendom bij verschillende personen berusten, alleen een uitkering wordt verstrekt aan de economisch eigenaar.

2.2. Van een uitkering op grond van deze regeling is met betrekking tot enig motorrijtuig uitgesloten de natuurlijke persoon, die dat motorrijtuig uitsluitend of in belangrijke mate gebruikte in de uitoefening van zijn beroep of bedrijf.

2.3. Van het uitsluitend of in belangrijke mate gebruik maken van een motorrijtuig in de uitoefening van het beroep of bedrijf van gedupeerde is in ieder geval sprake indien:

a. gedupeerde ten tijde van de vuurwerkramp ondernemer was in de zin van de Wet op de omzetbelasting 1968 en hij met betrekking tot kosten drukkende op dat motorrijtuig recht op aftrek van omzetbelasting placht te genieten, of;

b. gedupeerde ten tijde van de vuurwerkramp ondernemer was in de zin van de Wet op de Inkomstenbelasting 1964 en hij in dat kader dat motorrijtuig tot zijn ondernemingsvermogen placht te rekenen.

Artikel 3 De aanvraag

3.1. Aanvragen om een uitkering op grond van deze regeling kunnen uitsluitend door gedupeerden worden ingediend bij de stichting door middel van een volledig ingevuld 'aanvraagformulier tegemoetkoming cascoschades'.

3.2. Het aanvraagformulier tegemoetkoming cascoschades wordt vastgesteld door het bestuur en is verkrijgbaar bij de stichting. Het bestuur draagt zorg voor verspreiding van de aanvraagformulieren.

3.3. Aanvragen om een uitkering op grond van deze regeling kunnen tot en met 31 december 2000 worden ingediend.

3.4. Het bestuur draagt, na ontvangst van een volledig ingevulde aanvraag, zorg voor de verzending van een gedagtekende ontvangsbevestiging.

Artikel 4 De beslissing op de aanvraag

4.1. Het bestuur beslist binnen zes weken na dagtekening van de ontvangstbevestiging over de aanvraag.

4.2. Indien de beslissing niet binnen de in lid 1 genoemde termijn kan worden genomen, stelt het bestuur de aanvrager daarvan in kennis en noemt zij daarbij een redelijke termijn waarop de beslissing wel tegemoet kan worden gezien.

Artikel 5 Bewijslast

5.1. Een gedupeerde dient met betrekking tot het motorrijtuig waarop zijn verzoek om een toekenning van een tegemoetkoming betrekking heeft, op verzoek van de Stichting aannemelijk te maken dat:

a. hij ten tijde van de vuurwerkramp eigenaar van dat motorrijtuig was, en;

b. dat motorrijtuig beschadigd is als rechtstreeks en onmiddellijk gevolg van de ontploffingen en branden die tot de vuurwerkramp hebben geleid.

5.2. Indien mocht blijken dat meer dan één natuurlijk persoon met betrekking tot hetzelfde motorrijtuig een verzoek om tegemoetkoming op grond van deze regeling doet, wordt een tegemoetkoming op grond van deze regeling uitsluitend

toegekend aan de gedupeerde die niet slechts aannemelijk kan maken, doch kan bewijzen dat hij ten tijde van de vuurwerkramp het eigendomsrecht op het motorrijtuig had, zulks onverminderd het bepaalde in artikel 2.

5.3. Indien mocht blijken dat meer dan één natuurlijk persoon eigenaar was (zoals in een goederengemeenschap) èn indien twee of meer mede-eigenaren van het motorrijtuig een verzoek om tegemoetkoming op grond van deze regeling doen, wordt – zo tot het verstrekken van een uitkering besloten wordt – de uitkering aan alle mede-eigenaren, ieder naar rato van zijn aandeel in de gemeenschap, gedaan.

5.4. Indien de juridische en/of economische eigendom van het motorrijtuig tot een gemeenschap behoort, wordt geen tegemoetkoming gedaan dan nadat hetzij duidelijk en onomstotelijk geheel aan de gedupeerde wordt uitgekeerd, dan wel nadat duidelijk en onomstotelijk is gebleken tot welk deel van de tegemoetkoming elk der deelgenoten gerechtigd is.

5.5. Elke gedupeerde dient bij het indienen van een verzoek om tegemoetkoming op grond van deze regeling aan te geven of hij ten tijde van de vuurwerkramp gehuwd of gehuwd geweest was dan wel partner in een geregistreerd partnerschap was of geweest was, en of de juridische en/of economische eigendom van het motorrijtuig binnen een huwelijksgemeenschap of andere goederengemeenschap viel.

5.6. De door gedupeerden geleverde bewijsstukken, genoemde omstandigheden, gegeven verklaringen enzovoort, kunnen voor de beoordeling van het verzoek om toekenning van een tegemoetkoming op grond van deze regeling terzijde worden gesteld, wanneer, alle omstandigheden in aanmerking genomen, in redelijkheid moet worden aangenomen dat het niet aannemelijk is dat aan de in lid 1 van dit artikel onder a. en b. genoemde criteria is voldaan.

Artikel 6 De tegemoetkoming

6.1. De gedupeerde heeft met betrekking tot een motorrijtuig dat als rechtstreeks en onmiddellijk gevolg van de vuurwerkramp zodanig beschadigd is dat sprake is van total-loss en dat ten tijde van de vuurwerkramp casco-verzekerd was, recht op een tegemoetkoming ter hoogte van:

a. indien het schadebedrag lager ligt dan *ƒ* 1.500,-- (zegge vijftienhonderd gulden) inclusief BTW, het verschil tussen *ƒ* 1.500 en het schadebedrag, en

b. indien gedupeerde ter hoogte van een zogenaamd eigen risico geen recht heeft op uitkering door de casco-schadeverzekeraar, vergoeding van dat eigen risico.

6.2. De gedupeerde heeft met betrekking tot een motorrijtuig dat als rechtstreeks en onmiddellijk gevolg van de vuurwerkramp zodanig beschadigd is dat sprake is van herstelbare schade en dat ten tijde van de vuurwerkramp casco-verzekerd was, indien gedupeerde ter hoogte van een zogenaamd eigen risico geen recht heeft op uitkering door de casco-schadeverzekeraar, recht op een tegemoetkoming ter hoogte van dat eigen risico, met dien verstande dat de tegemoetkoming nooit meer zal bedragen dan het schadebedrag.

6.3. De gedupeerde heeft met betrekking tot een motorrijtuig dat als rechtstreeks en onmiddellijk gevolg van de vuurwerkramp zodanig beschadigd is dat sprake is van total-loss en dat ten tijde van de vuurwerkramp niet casco-verzekerd was, recht op een tegemoetkoming ter hoogte van de dagwaarde van dat motorrijtuig onmiddel-

lijk voorafgaand aan de vuurwerkramp, zoals vastgesteld door een erkende schade-expert, doch ten minste op ƒ 1.500,- (zegge vijftienhonderd gulden) inclusief BTW;

6.4. De gedupeerde heeft met betrekking tot een motorrijtuig dat als rechtstreeks en onmiddellijk gevolg van de vuurwerkramp zodanig beschadigd is dat sprake is van herstelbare schade en dat ten tijde van de vuurwerkramp niet casco-verzekerd was, recht op een tegemoetkoming ter hoogte van de herstelkosten zoals vastgesteld door een erkende schade-expert.

6.5. Om in aanmerking te komen voor een tegemoetkoming op grond van deze regeling dient de gedupeerde – indien de Stichting hem dat verzocht heeft – schriftelijk verklaard te hebben:

a. of het betrokken motorrijtuig ten tijde van de vuurwerkramp wel of niet casco-verzekerd was;

b. indien het motorrijtuig ten tijde van de vuurwerkramp casco verzekerd was, de hoogte van een eventueel eigen risico;

c. bij welke verzekeringsmaatschappij het motorrijtuig ten tijde van de vuurwerkramp casco en/of voor wettelijke aansprakelijkheid verzekerd was.

6.6. Ook in geval van total loss blijft de gedupeerde eigenaar van (de restanten van) het motorrijtuig en blijft hij derhalve verantwoordelijk voor de afvoer ervan.

Artikel 7 Samenloop met andere uitkeringen en vergoedingen

Om voor een tegemoetkoming op grond van deze regeling in aanmerking te komen, dient gedupeerde:

a. schriftelijk verklaard te hebben dat hij met betrekking tot dat deel van de schade aan het betrokken motorrijtuig, waarop de naar verwachting op grond van deze regeling te ontvangen tegemoetkoming betrekking heeft, geen rechten heeft uit anderen hoofde, zoals een overeenkomst van verzekering, en;

b. eventuele rechten op vorderingen of toekomstige vorderingen op derden met betrekking tot dat deel van de schade aan het betrokken motorrijtuig, waarop de naar verwachting op grond van deze regeling te ontvangen tegemoetkoming betrekking heeft, gecedeerd te hebben aan de Stichting;

c. schriftelijk verklaard te hebben dat hij, zodra hij in of buiten rechte een vordering instelt tegen een natuurlijke persoon of een rechtspersoon op grond van de vermeende aansprakelijkheid van die persoon voor de schade tengevolge van de vuurwerkramp, zijn rechten tot schadevergoeding jegens die persoon binnen twee weken na het mededelen van die vordering aan die persoon, ten belope van het bedrag van de tegemoetkoming zal cederen aan de stichting, zulks op straffe van vervallenverklaring van het recht op tegemoetkoming, alsmede van onmiddellijke terugvordering van de tegemoetkoming.

Artikel 8 Wijziging en intrekking van de beslissing tot toekenning

De in artikel 4 bedoelde beslissing op aanvraag kan worden gewijzigd of ingetrokken indien:

a. er feiten of omstandigheden zijn waarvan het bestuur bij het nemen van die beslissing redelijkerwijs niet op de hoogte kon zijn en op grond waarvan de tegemoetkoming lager zou zijn vastgesteld, en/of

b. de hoogte van de toegekende tegemoetkoming onjuist was en de aanvrager dit wist of behoorde te weten.

Artikel 9 Bezwaar

9.31. Belanghebbenden kunnen tegen de in de artikelen 4 en 8 bedoelde beslissingen binnen zes weken na dagtekening van die beslissingen een bezwaarschrift indienen bij het bestuur.

9.2. Het bezwaarschrift wordt ondertekend en bevat tenminste:

a. de naam en het adres van de indiener;

b. de dagtekening;

c. een omschrijving van de beslissing waartegen het bezwaar is gericht;

d. de gronden van het bezwaar.

Artikel 10 Hardheidsclausule

Van het bepaalde in deze regeling kan door het bestuur bij hoge uitzondering worden afgeweken voor zover toepassing daarvan, gelet op het belang dat deze regeling beoogt te beschermen, zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.

Artikel 11 Maximaal aantal aanvragen per gedupeerde

Een gedupeerde zal met betrekking tot ten hoogste twee motorrijtuigen een beroep op deze regeling kunnen doen.

Artikel 12 Bekendmaking en inwerkingtreding

Deze regeling treedt in werking op dinsdag 26 september 2000.

Artikel 13 Citeertitel

Deze regeling kan worden aangehaald als Regeling tegemoetkoming cascoschades.

Trefwoordenregister

Verwezen wordt naar de paragraafnummers

A

aansprakelijkheid overheid | 2.2.5, 2.2.5.1, 2.2.5.2, 2.2.5.3, 2.2.5.4, 5.1, 5.2.1, 5.2.2, 5.2.2.1, 5.2.2.2, 5.2.2.3, 5.2.2.4, 5.2.2.5, 5.3, 5.4, 6.5, 7.1, 7.3, 10.6.2, 10.6.5
- aansprakelijkheid overheid als nachtwaker (zie aansprakelijkheid overheid)

ad hoc-fonds | 1.1, 5.3, 8.4.2, 8.5.2, 10.4.3.1, 10.4.3.4, 11.2, 12.1

algemeen rampenfonds | 5.4, 11.2.2, 11.3, 12.6

art. 2 EVRM (zie effectief juridisch rechtssysteem)

art. 6 EVRM (zie redelijke termijn)

art. 13 EVRM (zie daadwerkelijk rechtsmiddel)

asbest | 9.2

asbestslachtoffers | (zie rampenfonds)

B

bemiddeling asbestfonds | 9.4.8

bewijs(problemen) | 2.2.1, 2.2.1.1, 2.2.2.2, 2.2.2.3, 2.2.2.4, 2.2.1.5, 7.7.4, 9.3.1, 9.3.3, 9.5.2, 10.3.1, 10.3.2.4, 10.3.3.3, 10.4.2.3, 10.7, 12.2, 12.3
- meervoudige en alternatieve causaliteit | 2.2.1.2
- omkeringsregel | 2.2.1.3, 2.4, 6.5
- proportionele aansprakelijkheid | 2.2.1.4, 2.4
- tijdsverloop | 9.3.3, 10.4.2.3

C

cascoregeling | 7.6.1-7.6.6.3, bijlage II

Chemie Pack | 1.1, 11.2, 12.6

civiele procedures rampen | 6.3, 7.2, 8.2

D

daadwerkelijk rechtsmiddel (art. 13 EVRM) | 5.2.1, 10.6.4, 10.7, 11.3

dijkdoorbraak Wilnis (zie rampenfonds)

doelstelling | 3.6, 6.6.2, 6.7.2, 7.5.2, 7.5.6.2, 7.6.2, 7.6.6.2, 7.7.2, 7.7.6.2, 8.4.2, 8.5.2, 9.4.3, 9.5.2, 10.2, 12.2

E

effectief juridisch rechtssysteem (art. 2 EVRM) | 5.2.1, 5.4, 6.7.4, 7.8, 8.5.4, 9.5.4, 10.6.2, 10.7, 11.1, 11.2.1, 11.2.2, 11.4, 12.5, 12.6

evenredige verdeling | 2.2.4, 2.2.4.1, 2.2.4.2, 2.2.4.3, 2.4, 6.5, 6.7.1, 7.6.5.1, 10.3.2.3, 10.4.2.5, 10.7, 12.3

F

faillissement | 9.3.6, 9.5.1, 9.5.2, 10.4.2.4, 10.6.2, 12.3

financiële regeling I voor verwoeste woning | 7.5.1-7.5.6.3, bijlage I

fonds (zie rampenfonds)

functies van het aansprakelijkheidsrecht | 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5, 4.6, 4.7, 4.8, 6.7.3, 7.5.6.3, 7.6.6.3, 7.7.6.3, 8.5.3, 9.5.3, 10.5, 12.4
- rechtshandhaving | 4.2, 6.7.3, 7.5.6.3, 7.6.6.3, 7.7.6.3, 8.5.3, 9.5.3, 10.5, 12.4

- · compensatie | 4.3, 6.7.3, 7.5.6.3, 7.6.6.3, 7.7.6.3, 8.5.3, 9.5.3, 10.5, 12.4
- · erkenning | 4.6, 6.7.3, 7.5.6.3, 7.6.6.3, 7.7.6.3, 8.5.3, 9.5.3, 10.5, 12.4
- · genoegdoening | 4.5, 6.7.3, 7.5.6.3, 7.6.6.3, 7.7.6.3, 8.5.3, 9.5.3, 10.5, 12.4
- · preventie | 4.4, 6.7.3, 7.5.6.3, 7.6.6.3, 7.7.6.3, 8.5.3, 9.5.3, 10.5, 12.4
- · procedurele rechtvaardigheid | 4.7, 6.7.3, 7.5.6.3, 7.6.6.3, 7.7.6.3, 8.5.3, 9.5.3, 10.5, 12.4

G

gewekte verwachtingen | 10.4.3.1

I

insolventie | 2.2.3, 2.2.3.1, 2.2.3.2, 2.2.3.3, 2.2.5.1, 2.2.5.4, 2.3.2, 2.3.2.1, 2.3.2.2, 4.8, 5.1, 5.2.1, 5.4, 6.5, 6.7.1, 7.3, 7.5.6.1, 7.6.6.1, 9.5.4, 10.3.3.3, 10.4.2, 10.6.2, 10.7, 11.2.2, 11.3, 12.3, 12.4
- · onvoldoende eigen middelen dader | 2.2.3.1
- · onvoldoende dekking aansprakelijkheidsverzekering | 2.2.3.2
- · onvoldoende verzekeringsdekking tijd | 2.3.2.1
- · overgang onderneming en verzekeringsdekking | 2.3.2.2
- · structurele insolventie | 5.2.1, 9.5.4, 10.6.2, 10.7, 11.2, 11.2.1, 11.3, 12.3, 12.4, 12.6

Instituut asbestslachtoffers | 9.4.2

K

kosten | 3.5, 10.3.3.4
klimaatschade | 1.1, 10.1, 12.2
kring van gerechtigden | 2.4, 4.3, 4.6, 10.2, 10.3.2.1, 10.5

L

lange procedure | 2.2.2, 2.4, 5.2.2, 6.3, 7.2, 8.2, 9.3.2, 10.4.2.6, 10.6.5
legionella-uitbraak | (zie rampenfonds)
legionella pneumophila | 6.2

M

mass disaster accident | 1.5, 2.1, 2.2.1-2.2.6, 2.4, 6.2, 7.1, 7.6.4, 7.7.4, 8.1, 10.4.2, 10.7, 11.2, 11.3, 12.6
mass exposure accident | 1.5, 2.1, 2.3.1, 2.3.2, 2.4, 6.2, 8.1, 9.1, 10.4.2, 10.4.3.2, 10.7, 12.6
mogelijke plicht overheid tot oprichting rampenfonds | 5.1-5.4, 6.7.4, 7.8, 8.5.4, 9.5.4, 10.6.1-10.6.4, 11.1-11.4, 12.5, 12.6
monstertruck Haaksbergen | 1.1, 2.2.5.3, 12.6

N

normering | 2.4, 3.2, 3.7, 10.3.1, 10.3.2.3, 11.3, 12.7

O

onvindbare dader | 2.2.6, 2.4
onvoldoende verzekeringsdekking | 2.3.2.1, 6.5, 7.3, 10.4.2.4, 10.4.2.5, 10.7, 11.2, 12.3
onvoldoende capaciteit fonds | 10.4.3.2
overgangsrecht | 10.4.3.4
overheidsaansprakelijkheid (zie aansprakelijkheid overheid)

P

procedure rampenfonds | 6.6.5, 7.5.5, 7.6.5, 7.7.6, 8.4.5, 9.4.7, 10.3.3.1
problemen aansprakelijkheidsrecht | 2.1-2.4, 6.5, 6.7.1, 7.3, 7.5.6.1, 7.6.6.1, 7.7.6.1, 8.3, 8.5.1, 9.3, 9.5.1, 10.4, 11.1, 11.2, 11.2.1, 11.2.2, 12.3
- · bewijs(problemen) (zie bewijs(problemen))
- · lange procedure (zie lange procedure)

· insolventie (zie insolventie)
· aansprakelijkheid overheid (zie aansprakelijkheid overheid)
· onvindbare dader (zie onvindbare dader)
· verjaring (zie verjaring)
protocol | 9.4.6, 10.3.3.1, 10.4.3.3, 12.

Q
Q-koorts | 1.1, 11.2, 12.7

R
ramp
· definitie | 1.5
· rampschade | 1.5
rampenfonds (schadefonds)
· legionellafonds | 6.1-6.8
· fondsen Enschede 7.1-7.9
· Wilnisfonds | 8.1-8.6
· asbestfonds | 9.1-9.6
rechtsbeginselen | 5.3, 5.4, 10.6.6, 10.6.7, 11.1, 11.4, 12.5, 12.6
rechtsgelijkheid | 5.3, 10.6.7, 11.1, 11.4, 12.5 12.6
rechtszekerheid | 5.3, 10.6.6, 11.1, 11.4, 12.5, 12.6
recht op leven (art. 2 EVRM) (zie effectief juridisch rechtssysteem)
redelijke termijn (art. 6 EVRM) | 2.3.1, 5.1, 5.2.2., 5.2.2.1, 5.2.2.2, 5.2.2.3, 5.2.2.4, 5.2.2.5, 5.4, 6.7.4, 7.8, 8.5.4, 9.5.4, 10.3.3.1, 10.6.5, 10.7, 11.2, 11.2.2, 12.5, 12.6
regeling functionele invaliditeit | 7.7.1-7.7.6.3

S
reikwijdte rampenfonds 10.3.2-10.3.2.4
schade(vergoeding) | 3.2, 4.3, 6.6.3, 7.5.3, 7.6.3, 7.7.3, 8.4.3, 9.4.4, 10.3.2.2, 10.3.2.3
schadefonds (zie rampenfonds)
schadefonds asbestslachtoffers (zie rampenfonds)
schadefonds geweldsmisdrijven | 1.2, 2.2.3.2, 2.2.6, 4.6, 4.7, 10.3.3.3
schadefonds legionellaslachtoffers (zie rampenfonds)
schietincident Alphen aan de Rijn | 1.1, 12.6
stroomlijnen fonds | 3.1-3.7, 10.3.3.1-10.3.3.3.4

V
verdeling verzekeringsgeld legionellaramp | 6.4
verhaal op de dader | 3.4., 3.4.1, 3.4.2, 3.4.3, 3.4.4, 3.4.5, 3.7, 5.2.1, 7.5.6.3, 7.6.6.3, 7.7.6.3, 9.5.3, 10.3.1, 10.3.3.3, 10.7, 11.2.1, 12.5
verjaring | 2.3.1, 2.4, 6.5, 9.1, 9.3.1, 9.3.5, 9.5.1, 10.4.2, 10.4.2.2, 10.7, 12.3
vlucht MH17 | 1.1, 2.2.6, 11.3, 12.6
voorschotfonds | 5.4, 10.3.2.4, 11.2.1, 11.3, 11.4, 12.6
voorwaarden rampenfondsen | 6.6.4, 7.5.4, 7.6.4, 7.7.4, 8.4.4, 9.4.5, 10.3.2.4
vuurwerkramp (zie rampenfonds)

W
weduwen Indonesië | 1.5, 10.3.2.1
Wilnisfonds (zie rampenfonds)
wisselwerking fonds en andere vergoedingen | 3.3, 10.3.3.2
· liefdadigheid | 3.3.5
· private verzekering | 3.3.3
· vergoeding werkgever | 3.3.2

Curriculum vitae

Janet van de Bunt is op 14 december 1971 geboren in Vlaardingen. In 1990 deed zij eindexamen aan het Gymnasium Haganum te Den Haag. Vanaf 1990 studeerde zij wijsbegeerte en vanaf 1992 rechten aan de Universiteit van Amsterdam. In 1998 rondde zij haar studie wijsbegeerte af en in 1999 haar studie Nederlands recht. Van 1999 tot 2006 was zij als onderzoeker in opleiding verbonden aan de Universiteit Leiden. Van 2006 tot 2007 was zij senior juridisch medewerker bij de afdeling kort geding van de Rechtbank Den Haag. Vervolgens was zij wetenschappelijk medewerker bij het parket van de Hoge Raad van 2007 tot 2010. In de periode dat zij bij de rechtspraak werkte was zij als redactiesecretaris verbonden aan het tijdschrift *TREMA*. In 2010 verhuisde zij naar Frankrijk, waar zij van 2011 tot 2012 een master European Law voltooide aan de Université Paris II. In 2012 keerde zij terug naar Nederland en werkte als docent bij de afdeling burgerlijk recht in Leiden. Vanaf 2013 heeft zij haar promotie-onderzoek hervat en afgerond in Leiden. Zij is getrouwd en heeft drie kinderen.

In de boekenreeks van het E.M. Meijers Instituut van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden, zijn in 2014, 2015 en 2016 verschenen:

MI-240 H. Stolz, *De voorwaarde in het vermogensrecht*, (diss. Leiden), Den Haag: BJu 2015, ISBN 978 94 6290 031 8

MI-241 A. Drahmann, *Transparante en eerlijke verdeling van schaarse besluiten. Een onderzoek naar de toegevoegde waarde van een transparantieverplichting bij de verdeling van schaarse besluiten in het Nederlandse bestuursrecht*, (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2015, ISBN 978 90 1312 911 3

MI-242 F.G. Wilman, *The vigilance of individuals. How, when and why the EU legislates to facilitate the private enforcement of EU law before national courts,* (diss. Leiden), Zutphen: Wöhrmann 2014

MI-243 C. Wang, *Essays on trends in income distribution and redistribution in affluent countries and China* (diss. Leiden), Enschede: Gildeprint 2015, ISBN 978 94 6108 895 6

MI-244 J. Been, *Pensions, Retirement, and the Financial Position of the Elderly,* (diss. Leiden), Enschede: Gildeprint 2014, ISBN 978 94 6108 942 7

MI-245 C.G. Breedveld-de Voogd, A.G. Castermans, M.W. Knigge, T. van der Linden, J.H. Nieuwenhuis & H.A. ten Oever (red.), *De meerpartijenovereenkomst,* BWKJ nr. 29, Deventer: Kluwer 2014, ISBN 978 9013 13 106 2

MI-246 C. Vernooij, *Levenslang en de strafrechter. Een onderzoek naar de invloed van het Nederlandse gratiebeleid op de oplegging van de levenslange gevangenisstraf door de strafrechter* (Jongbloed scriptieprijs 2014), Den Haag: Jongbloed 2015, ISBN 979 70 9001 563 2

MI-247 N. Tezcan, *Legal constraints on EU member states as primary law makers. A Case Study of the Proposed Permanent Safeguard Clause on Free Movement of Persons in the EU Negotiating Framework for Turkey's Accession*, (diss. Leiden), Zutphen: Wöhrmann 2015, ISBN 978 94 6203 828 8

MI-248 S. Thewissen, *Growing apart. The comparative political economy of income inequality and social policy development in affluent countries*, (diss. Leiden), Enschede: Gildeprint 2015, ISBN 978 94 6233 031 3

MI-249 W.H. van Boom, *'Door meten tot weten'. Over rechtswetenschap als kruispunt,* (oratie Leiden), Den Haag: BJu 2015, ISBN 978 94 6290 132 2

MI-250 G.G.B. Boelens, *Het legaat, de wisselwerking tussen civiel en fiscaal recht* (diss. Leiden), 's-Hertogenbosch: BoxPress 2015, ISBN 978 94 6295 285 0

MI-251 S.C. Huis, *Islamic Courts and Women's Divorce Rights in Indonesia. The Cases of Cianjur and Bulukumba*, (diss. Leiden), Zutphen: Wöhrmann 2015, ISBN 978 94 6203 865 3

MI-252 A.E.M. Leijten, *Core Rights and the Protection of Socio-Economic Interests by the European Court of Human Rights*, (diss. Leiden), Zutphen: Wöhrmann 2015, ISBN 978 94 6203 864 6

MI-253 O.A. Haazen, *Between a Right and a Wrong. Ordinary Cases, Civil Procedure, and Democracy,* (oratie Leiden), Amsterdam: Amsterdam University Press 2015, ISBN 978 90 8555 099 0

MI-254 A. Marrone, *The Governance of Complementary Global Regimes and the Pursuit of Human Security. The interaction between the United Nations and the International Criminal Court,* (diss. Leiden), Zutphen: Wöhrmann 2015.

MI-255 M. Dubelaar, R. van Leusden, J. ten Voorde & S. van Wingerden, *Alleen voor de vorm? Frequentie, organisatie en praktijk van pro-formazittingen,* Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2015, ISBN 978 94 6290 156 8.

MI-256 Y. Li, *Inter-creditor Equity in Sovereign Debt Restructuring. Towards the Establishment of a Multilateral Legal Framework*, (diss. Leiden) Amsterdam: Amsterdam University Press 2015, ISBN 978 90 8555 103 4

MI-257 M.A.K. Klaassen, *The right to family unification. Between migration control and human rights* (diss. Leiden), Zutphen: Wöhrmann 2015, ISBN 978 94 6203 945 2

MI-258 J.C.W. Gooren, *Een overheid op drift* (diss. Leiden), Zutphen: Wöhrmann 2015, ISBN 978 94 6203 973 5

MI-259 S. Tjandra, *Labour Law and Development in Indonesia* (diss. Leiden), Zutphen: Wöhrmann 2016, ISBN 978 94 6203 981 0

MI-260 R.H.C. van Kleef, *Liability of football clubs for supporters' misconduct. A study into the interaction between disciplinary regulations of sports organisations and civil law* (diss. Leiden), Den Haag: Eleven International Publishing (BJu) 2016, ISBN 978 94 6236 670 1

MI-261 C.G. Breedveld-de Voogd, A.G. Castermans, M.W. Knigge, T. van der Linden & H.A. ten Oever (red.), *Core Concepts in the Dutch Civil Code. Continuously in Motion*, BWKJ nr. 30, Deventer: Kluwer 2016, ISBN 978 90 1313 725 5

MI-262 P.W. den Hollander, *De relativiteit van wettelijke normen*, (diss. Leiden), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2016, ISBN 978 94 6290 235 0

MI-263 W. Wels, *Dead body management in armed conflict: paradoxes in trying to do justice to the dead*, (Jongbloed scriptieprijs 2015), Den Haag: Jongbloed 2015, ISBN 979 70 9003 825 9

MI-264 E.A. Fredericks, *Contractual Capacity in Private International Law,* (diss. Leiden), Zutphen: Wöhrmann 2016

MI-265 J.H. Crijns, B.J.G. Leeuw & H.T. Wermink, *Pre-trial detention in the Netherlands: legal principles versus practical reality*, Research Report, Den Haag: Eleven International Publishing (BJu) 2016, ISBN 978 94 6236 687 9

MI-266 B.E.E.M. Cooreman, *Addressing global environmental concerns through trade measures: Extraterritoriality under WTO law from a comparative perspective*, (diss. Leiden), Zutphen: Wöhrmann 2016

MI-267 J.E. van de Bunt, *Het rampenfonds*, (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2016, ISBN 978 90 1313 980 8

Zie voor de volledige lijst van publicaties: www.law.leidenuniv.nl/onderzoek