



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

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 vliegcrash 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.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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

---

<sup>1</sup> Hartlief 2014, p. 65-194.

<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup>

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,<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> Anno 2016 laat de overheid zich het beste omschrijven als “terugtrekkend”; zij trekt zich terug uit zorg, onderwijs en welzijn en stoot allerlei taken af.<sup>6</sup>

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.<sup>7</sup> 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 vuurwerk-ramp 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.<sup>8</sup> De regering heeft dit geweigerd, maar heeft wel een bedrag van 10 miljoen euro vrijgemaakt vanwege de uitzonderlijke en indringende gevolgen van de epidemie.<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup>

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.<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup>

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.<sup>13</sup> 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 Abruzzes in 2009.<sup>14</sup>

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.<sup>15</sup> Zo wordt voorkomen dat het slachtoffer gedurende lange 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.<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup>

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.<sup>18</sup> Een opvolgende studie die in opdracht van het WODC werd verricht presenteerde verschillende modellen voor een dergelijke regeling: *Een regeling voor personenschade door rampen*.<sup>19</sup>

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-geest-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.<sup>20</sup> 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.<sup>21</sup>

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 schadeplechtigheid 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.<sup>22</sup> Hartlief en Faure hebben schadefondsen beschouwd in het licht van nieuwe risico's en vragen van aansprakelijkheid en verzekering.<sup>23</sup> Bruggeman schreef een rechtsvergelijkende, rechtseconomische dissertatie over de vergoeding van schade aan slachtoffers van rampen.<sup>24</sup> Ammerlaan onderzocht de afwikkeling van rampen vanuit het belangenperspectief van het slachtoffer.<sup>25</sup> Mulder bekeek de ervaringen van slachtoffers met het Schadefonds geweldsmisdrijven.<sup>26</sup> Den Ouden, Tjepkema en Zijlstra bepleitten de invoering van een wettelijke regeling voor alle onverplichte tegemoetkomingen, waaronder schadefondsen.<sup>27</sup> Keppel schreef over de rechtsstatelijkheid van onverplichte tegemoetkomingen.<sup>28</sup> 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 schadefonds 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 schadefonds 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 rampenfonds en in de analyse die daarop volgt.

Vier rampencasus in Nederland die hebben geleid tot de oprichting van een of meer schadefonds 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 schadefonds. Dit hoofdstuk geeft weer wat we kunnen leren van de schadefonds 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:<sup>29</sup> 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.<sup>30</sup> 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

---

<sup>29</sup> Vranken 1995/117.

<sup>30</sup> 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.<sup>31</sup> 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.<sup>32</sup>

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.<sup>33</sup> 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.<sup>34</sup>

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 legionella-uitbraak in Bovenkarspel, de dijkdoorbraak in Wilnis en de slachtoffers met asbestziekten opgelopen tijdens het werk.<sup>35</sup> 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;<sup>36</sup>
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 getroffen, 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 getroffen 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.<sup>37</sup> Bij een ramp zijn veel personen of hun bezittingen betrokken. Rampschade heeft daarom karakteristieken die vergelijkbaar zijn met massaschade.<sup>38</sup> Een onderscheid wordt gemaakt naar gelang het type oorzaak van de massaschade: zo zijn er *mass disaster* en *mass exposure accidents*.<sup>39</sup> 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*.<sup>40</sup> 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.<sup>41</sup>

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.<sup>42</sup> 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.<sup>43</sup>

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 legionella-uitbraak, 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.