



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

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 verzekeraar 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-overstromings-verzekering-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 gemoed. 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 uitsluitel 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 waarschuwingplichten, 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 verzekeraar 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 verzekeraar' 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 *Stcr.* 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 verzekeraar 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 verzekeraar 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 SCHAEFONDS

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 verzekeraar 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 verzekeraar 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 verzekeraar 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 aanvullende 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 oogtschade 1998 in het leven geroepen.³⁷ Ook zijn, zo zagen we, het legionellafonds en de fondsen naar aanleiding van de vuurwerkcramp 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 Oogtschade 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.

<i>Score functies</i> (op een schaal van -- tot ++) ⁴²	<i>fonds</i>
Compensatie	+
Erkenning	+
Genoegdoening	--
Preventie	+
Procedurele rechtvaardigheid	-
<i>Totaal rechtshandhaving</i>	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 insolventie 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 overschrijding⁴⁵ 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.

