



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

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 schadefonds 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 invoeren 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 insolventie 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 uitkerings-systematiek²¹ 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 verzekeringspolis-sen (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 schadefondsruimschoots 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 eindtegemeetkoming 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 solvende 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 Öneriyildiz 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 gedaan⁵³), 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-tijdroevende-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, schade-experts, 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 afwickelen 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.