



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 V

Conclusies

12 | Conclusies

12.1 INLEIDING

De legionella-uitbraak in Bovenkarspel, de vuurwerkramp in Enschede, de dijkdoorbraak in Wilnis en de lotgevallen van werknemers die met asbest werkten hebben geleid tot de oprichting van schadefondsen. Deze fondsen vormen het studiemateriaal voor mijn onderzoek naar de vraag welke de rol kan zijn van door de overheid gefinancierde rampenfondsen in Nederland bij de afwikkeling van rampschade in het aansprakelijkheidsrecht (hoofdstuk 6 t/m 9). Het onderzoek is verricht aan de hand van het toetsingskader (uiteengezet in hoofdstuk 2 t/m 5). Van mijn bevindingen doe ik hier verslag.

De rol die een fonds kan hebben hangt samen met de manier waarop een fonds kan worden ingericht, de mate waarin de problemen van het aansprakelijkheidsrecht kunnen worden opgelost, de functies van het aansprakelijkheidsrecht verwezenlijkt kunnen worden en kan worden voldaan aan een mogelijke plicht tot oprichting die op de overheid rust op grond van het EVRM. Het is mijn mening dat een fonds daar waar het een rol kan vervullen, zou moeten onderzoeken of het die rol onderdeel wenst te maken van de doelstelling. Tot nu toe is dat onvoldoende gebeurd, deels omdat ad hoc-fondsen na een ramp haastig worden opgericht, zodat er onvoldoende aandacht is voor de doelstelling, deels omdat onderzoek naar deze onderwerpen ontbrak. Hopelijk zullen de resultaten van dit onderzoek daar verandering in kunnen brengen.

Achtereenvolgens bespreek ik nu wat het onderzoek uit hoofdstuk 10 heeft opgeleverd met betrekking tot de inrichting van een fonds (§ 12.2), het oplossen van problemen (§ 12.3), het voldoen aan de functies van het aansprakelijkheidsrecht (§ 12.4) en het tegemoetkomen aan de mogelijke plicht tot oprichting (§ 12.5). Ook zal ik woorden wijden aan een voorstel voor een structureel rampenfonds, dat uitgebreid is omschreven in hoofdstuk 11 (§ 12.6).

12.2 INRICHTING VAN EEN FONDS

Gebleken is dat fondsen zich op bepaalde punten onderscheiden van het aansprakelijkheidsrecht en dat deze verschillen kunnen worden ingezet bij de inrichting van rampenfondsen, waar dit aansluit bij hun doelstellingen. Een rampenfonds komt degenen tegemoet die rechtstreeks zijn getroffen door een ramp: het slachtoffer en eventueel zijn nabestaanden. Een fonds kan de

volledige schade vergoeden zoals het aansprakelijkheidsrecht doet, of een gedeeltelijke tegemoetkoming verstrekken. Het ligt voor de hand in elk geval daar waar het slachtoffer het zwaarst getroffen is een vergoeding te bieden.

Als voorwaarden hoeft een fonds slechts schade en causaal verband te stellen. Die voorwaarden vragen minder onderzoek en onderbouwing van het slachtoffer dan het aansprakelijkheidsrecht, waar immers ook onrechtmatigheid, toerekening en relativiteit als vereisten gelden. Omdat een fonds met het oog op een bepaalde ramp wordt opgericht, kan het bewijs van die voorwaarden nauwkeurig omschreven worden. Dit maakt het voor het slachtoffer laagdrempelig een aanvraag in te dienen. Tevens bespoedigt dit de afwikkeling van de aanvraag.

Een fonds handelt de schade van velen af. Als de schade die deze grote aantallen slachtoffers lijden voldoende homogeen is, kan een fonds zijn wijze van schadeberekening daaraan aanpassen. Het kan de schade normeren en forfaits en (percentages van) gestandaardiseerde schadevergoedingen uitkeren. Deze wijze van schadeberekening bespaart tijd en brengt significant minder kosten met zich mee, omdat medische experts of deskundigen de schade niet hoeven te berekenen. Dit is een belangrijke bevinding.

Een rampenfonds kan bovendien veel sneller dan het aansprakelijkheidsrecht tot uitkering komen. Zoals ik zo-even noemde: een fonds hanteert minder voorwaarden en kan de schade normeren, terwijl de bewijsmiddelen bovendien nauwkeurig omschreven kunnen worden. Daarnaast kan een fonds met een goed omschreven procedure (en eventueel interne protocollen voor bijvoorbeeld het verrichten van nader onderzoek) de lengte van de procedure kort houden. Binnen enkele weken tot maanden kan een fonds een tegemoetkoming uitkeren. Een fonds is daarom bijzonder geschikt om het slachtoffer alvast tegemoet te komen en een voorschot te verstrekken.

Teneinde te voorkomen dat het slachtoffer meer dan zijn schade vergoed krijgt van een fonds en van andere bronnen, neemt een fonds daarop gerichte bepalingen op. Het bepaalt bijvoorbeeld dat het slachtoffer vorderingen uit anderen hoofde voor dezelfde schade cedeert, of achteraf terugbetaalt. Ook kan een fonds verhaal op de dader nemen, zodat deze niet aan zijn schadevergoedingsplicht ontkomt. Aangezien een fonds in één keer voor veel slachtoffers zal procederen of veel gelijksoortige zaken zal behandelen, zal die schaalgrootte ertoe leiden dat de proceskosten lager uitvallen dan wanneer de slachtoffers zelf procederen.

Deze bevindingen hebben een ruimer toepassingsbereik dan alleen ernstige personen- en zaakschade die wordt vergoed door fondsen die door de overheid gefinancierd zijn. Zij kunnen ook worden toegepast op bijvoorbeeld de gevolgen van klimaatverandering of schade door rentederivaten (zuivere vermogensschade), en op privaat gefinancierde fondsen of andere vormen van collectieve afwikkeling van schade.

12.3 OPLOSSING PROBLEMEN

Het aansprakelijkheidsrecht kent vele haperingen bij de afwikkeling van rampschade. De belangrijkste zijn de lange duur van de civiele procedure, die zomaar kan oplopen tot tien jaar, en de structurele insolventie van de dader. Door de grote aantallen slachtoffers en de grote schade-omvang bij een ramp neemt de kans op insolventie van een dader namelijk toe. Het probleem van insolventie doet zich met name voor bij een zogenaamde kleine dader: een particulier of onderneming die de grote schadelast niet kan dragen vanwege een te gering eigen vermogen of een te lage dekking van de aansprakelijkheidsverzekering.

In een fonds worden niet alle problemen van het aansprakelijkheidsrecht weggenomen. Gebruikt een fonds gelijke voorwaarden voor causaal verband en verjaring als het aansprakelijkheidsrecht, dan zullen de problemen die daaraan gekoppeld zijn, blijven bestaan. Voor verjaring geldt dat dit een probleem vormt indien een fonds slechts een tegemoetkoming voor verjaarde vorderingen biedt.¹ Wijzigt een fonds de voorwaarden (het verandert de wijze van schadeberekening of verlicht de bewijslast) ten opzichte van die van het aansprakelijkheidsrecht, dan kunnen de problemen wel opgelost worden in een fonds.

Andere problemen van het aansprakelijkheidsrecht laat een fonds verdwijnen. Financiering door de overheid maakt dat problemen van insolventie, onvoldoende verzekeringsdekking, faillissement en onvindbaarheid van de dader tot het verleden behoren. Als een fonds een tegemoetkoming biedt voor zowel verjaarde als niet-verjaarde vorderingen, verdwijnt het probleem van verjaring. Komt een fonds tot uitkering nadat het totale aantal slachtoffers en de totale schade-omvang geschat zijn, dan is ook het probleem van onevenredige verdeling opgelost. Bijzonder succesvol is een fonds als het gaat om het bekorten van de procedure; een aanvraag kan door de eerdergenoemde factoren binnen enkele maanden afgehandeld zijn. Oprichting van een fonds dient dan wel zo snel mogelijk na een ramp te geschieden.

Bij de oprichting van een fonds kunnen zich nieuwe (juridische en uitvoerings)problemen aandienen. Dergelijke problemen zijn echter veelal te voorkomen. Het komt bijvoorbeeld voor dat een fonds niet aan de gewekte verwachtingen voldoet. Teleurstelling volgt en waarschijnlijk zullen slachtoffers bezwaar- en beroepschriften tegen een afwijzende beslissing indienen. Met een goede communicatie over de doelstelling van een fonds naar de slachtoffers toe kunnen de verwachtingen realistisch blijven, zodat de duur van de procedure niet onnodig verlengd wordt.

1 In dat geval moet immers beoordeeld worden of de vordering verjaard is of niet.

12.4 FUNCTIES VAN HET AANSPRAKELIJKHEIDSRECHT

In principe kan een fonds alle functies van het aansprakelijkheidsrecht verwezenlijken: compensatie, erkenning, genoegdoening, preventie en procedurele rechtvaardigheid. Door middel van een substantiële tegemoetkoming kan een fonds de schade (gedeeltelijk) goedmaken en aldus compensatie bieden. Een substantiële tegemoetkoming bedraagt tenminste een derde van de gehele schade. Met de tegemoetkoming volgt erkenning van het slachtofferschap ten opzichte van het slachtoffer en diens omgeving; het wordt duidelijk dat het slachtoffer geen schuld aan het gebeurde heeft. Voor de functie erkenning is van belang dat de hoogte van de uitkering bovendien gerelateerd is aan uitkeringen voor andere rampen. Ook is gebleken dat slechte uitleg over de hoogte van de uitkering ten opzichte van andere slachtoffers en de doelstelling van een fonds (behoort het slachtoffer tot de doelgroep) afbreuk kunnen doen aan de functie erkenning.

Ik zie voor een rampenfonds een duidelijke rol weggelegd als het gaat om het verwezenlijken van de functies compensatie en erkenning.

Indien een fonds de functies genoegdoening en preventie wil overnemen uit het aansprakelijkheidsrecht is het noodzakelijk verhaal op de dader te nemen. Daar bestaan verschillende technieken voor.² In rampschadezaken kan het verhaal echter problematisch zijn in verband met de structurele insolventie van de (kleine) dader. Dit kan voor een fonds een afweging zijn om het verhaal achterwege te laten. Voor het vervullen van de functie preventie is daarnaast de eigen schuld van het slachtoffer een factor van betekenis, die verdisconteerd kan worden bij de berekening van de tegemoetkoming uit een fonds.

Gebleken is dat een fonds mogelijk ook een ander soort genoegdoening kan bewerkstelligen, afwijkend van die in het aansprakelijkheidsrecht. Deze zou veroorzaakt kunnen worden door het vullen van een fonds door de overheid, die door het slachtoffer immers als dader wordt gepercipieerd. De overheid heeft een rol als nachtwaker gehad en heeft het slachtoffer niet kunnen behoeden voor onheil. Deze genoegdoening is echter niet dezelfde als de functie genoegdoening van het aansprakelijkheidsrecht.

Door het opnemen van verschillende waarborgen kan een fonds de functie procedurele rechtvaardigheid dienen. Het fonds zal dan de mogelijkheid moeten bieden gehoord te worden (liefst ten overstaan van de dader), voldoende informatie over de procedure en de mogelijke uitkomsten moeten verschaffen, het slachtoffer waardig en respectvol moeten bejegenen en zich moeten bedienen van een vlotte procedure.

Implementeert een fonds alle genoemde functies, dan zal zelfs de overkoepelende functie rechtshandhaving verwezenlijkt worden. Het zal van de

2 Zie § 10.3.3.3.

doelstelling afhankelijk zijn of een fonds een of meer van de functies beoogt te vervullen.

Het is mogelijk dat het slachtoffer niet alleen een tegemoetkoming krijgt uit een fonds, maar ook nog een (gedeeltelijke) vergoeding uit het aansprakelijkheidsrecht. In dat geval worden de functies van het aansprakelijkheidsrecht verwezenlijkt, voor zover het slachtoffer een gehele vergoeding verkrijgt. Dat verbaast niet, aangezien het aansprakelijkheidsrecht dan de eigen functies vervult en een fonds kan voorzien in de tekortkomingen van het aansprakelijkheidsrecht van de lange procedure en insolventie.

12.5 MOGELIJKE PLICHT TOT OPRICHTING

Wanneer levens verloren gaan in omstandigheden die de verantwoordelijkheid van de staat mogelijk raken, rust er een plicht op de staat om een effectief juridisch systeem te bieden, zo volgt uit art. 2 EVRM. Een belangrijk aspect daarvan is het compenseren van het slachtoffer. In Nederland biedt het aansprakelijkheidsrecht het slachtoffer die bescherming in de vorm van verhaal op de dader. Bij rampen ontbreekt het verhaal echter regelmatig, omdat de kleine dader door de grote aantallen slachtoffers en de grote schade-omvang structureel insolvent raakt. Uit dit onderzoek blijkt dat de staat dan aansprakelijk kan worden gesteld op grond van art. 2 EVRM vanwege de op hem rustende procedurele positieve verplichting tot het bieden van een bescherming die ook in de praktijk effectief is. Het gaat hierbij om de rampen waarbij het massale karakter de insolventie veroorzaakt.

Nu we een schending van het EVRM constateren, is actie geboden. De staat is in beginsel vrij de wijze van bescherming voor het slachtoffer te kiezen. Met de keuze voor de oprichting van een schadefonds na een ramp kan de staat in elk geval voldoen aan de plicht die op hem rust, zo blijkt uit het onderzoek. Een fonds kan deze effectieve rechtsbescherming in de praktijk bieden. Daarbij moet een fonds wel aan een aantal randvoorwaarden voldoen. Het slachtoffer dient een volledige schadevergoeding te krijgen en tegen de beslissingen van een fonds behoort een daadwerkelijk rechtsmiddel open te staan, dat bijvoorbeeld kan worden gerealiseerd door de bestuurlijke rechtsgang open te stellen.

Ingevolge art. 6 EVRM heeft iedereen recht op vaststelling van burgerlijke rechten en plichten binnen een redelijke termijn. Wordt de civiele procedure vervangen door een fonds, dan zal ook dat fonds binnen de redelijke termijn van art. 6 EVRM tot een beslissing moeten komen. De duur van de procedure in een fonds is maximaal enkele maanden; deze zal de toets aan art. 6 EVRM kunnen doorstaan. De eventuele bestuursrechtelijke procedure die daarop volgt moet eveneens binnen een redelijke termijn plaatsvinden. Is de tegemoetkoming van een fonds als een voorschot uitbetaald op de schadevergoeding uit het aansprakelijkheidsrecht, dan zal de redelijke termijn voor de civiele procedure enigszins verlengd worden. De verstrekking van het voorschot maakt dat het

belang van de zaak afneemt, een factor bij het bepalen van de redelijke termijn. Zelfs dan zou de zaak echter binnen een termijn van maximaal zes jaar tot in hoogste civiele instantie moeten zijn beslist.

Niet alleen de verplichtingen op grond van het EVRM heb ik onderzocht, maar ook de bijdrage die een fonds kan leveren aan de beginselen rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Alleen een structureel fonds verstrekt rechtszekerheid. Als een structureel fonds voor rampen een tegemoetkoming verstrekt, zal er een criterium moeten komen dat bepaalt wanneer dat fonds van toepassing is. Gezien de onvoorspelbaarheid van rampen zal dit criterium in enige mate een open karakter hebben. In die zin kan het rampenfonds geen absolute rechtszekerheid verlenen.

Zowel structurele als incidentele fondsen kunnen rechtsgelijkheid opleveren als zij een vast deel van de schade of de gehele schade vergoeden. De schadevergoeding moet bovendien voldoende recht doen aan de verschillen in de door de slachtoffers geleden schade.

12.6 EEN STRUCTUREEL RAMPENFONDS

Besluit de staat door middel van een fonds gehoor te geven aan de verplichtingen die op hem rusten op grond van art. 2 EVRM en art. 6 EVRM, dan is een structureel rampenfonds te prefereren, zo volgt uit de beginselen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Dat structurele rampenfonds zou de problemen van insolventie en de lange duur van de procedure kunnen vermijden en de functies van het aansprakelijkheidsrecht zo veel mogelijk behouden. Bij de inrichting kan rekening worden gehouden met de bevindingen uit de analyse uit hoofdstuk 10. De wetgever raad ik aan de oprichting van zo een fonds serieus te overwegen. Dat fonds zou op twee manieren vorm kunnen krijgen.

De eerste variant bestaat uit een voorschotfonds gecombineerd met de stroomlijning van de aansprakelijkheidsprocedure die de overheid voor de slachtoffers voert. Noodzakelijk is daarnaast dat de overheid afdoende maatregelen treft om de insolventie bij rampen geheel te laten verdwijnen. Deze variant heeft mijn voorkeur, omdat deze het minst ingrijpend en goedkoper is en de functies van het aansprakelijkheidsrecht onaangeroerd laat.

De essentie van deze variant is de handhaving van de redelijke termijn die volgt uit art. 6 EVRM. Het slachtoffer krijgt een voorschot dat een aanzienlijk deel van de schade wegneemt, bijvoorbeeld een derde. Het rampenfonds neemt de vordering van het slachtoffer over en procedeert voor het slachtoffer in een zo veel mogelijk gestroomlijnde procedure. Door uitkering van het voorschot wordt het belang van de zaak minder groot, waardoor de redelijke termijn enigszins verlengd wordt – zoals waarschijnlijk benodigd is in de civiele procedure in een rampschadezaak.

Een team van deskundigen werkt samen om de uitvoering van het fonds zo vlot mogelijk te laten verlopen. Het team bestaat uit een afvaardiging van

het ministerie van Binnenlandse Zaken, letselschadeadvocaten, het Verbond van Verzekeraars, de Onderzoeksraad voor veiligheid, schade-experts, wetenschappers en rechters, eventueel aangevuld met deskundigen.

De tweede variant waarborgt niet alleen de redelijke termijn van art. 6 EVRM, maar ziet ook op het ondervangen van de structurele insolventie van de kleine dader en komt daarmee tegemoet aan de verplichtingen voortvloeiend uit het recht op leven van art. 2 EVRM. Dit algemene rampenfonds biedt een volledige schadevergoeding aan de slachtoffers van rampen.

Daar waar het kan, verhaalt de staat de schade op de dader. Als de schade zich niet leent voor een snelle eindtegemoetkoming, keert het fonds eerst een voorschot uit. Het fonds maakt daarbij gebruik van forfaits en gestandaardiseerde bedragen. Het hanteert strakke procedures en protocollen voor de afhandeling van de schade. Er kan voor gekozen worden deze tweede variant voor alle rampen te laten gelden, zodat slachtoffers van zowel solvente als insolvente daders gelijk behandeld worden.

Of het nu de eerste of de tweede variant betreft, het raamwerk van het rampenfonds zou neergelegd moeten worden in een kaderwet met daarin de grondslagen en een criterium voor toepassing van de wet. Het team van deskundigen beoordeelt of de wet van toepassing is en ontwerpt een regeling die toegesneden is op de bijzonderheden van de ramp. Het toepassingscriterium luidt, dat het een ernstige inbreuk op het recht op leven of op het recht op lichamelijke integriteit en/of het recht op eigendom moet betreffen, waarbij een groot aantal personen betrokken is, waar een derde voor aansprakelijk te houden is, waar een gecoördineerde inzet van hulpdiensten vereist is en waarbij het noodzakelijk is tussenbeide te komen.³ Als de dader aansprakelijkheid erkent en genegen is voorschotten op de schade te verstrekken, is het niet noodzakelijk dat het fonds actief wordt.

Bij voorbeelden van rampen van de afgelopen jaren zou de tweede variant moeten worden toegepast, nu solventie van de dader niet altijd gegarandeerd is. Bij de ramp met de MH17 lijkt het bijvoorbeeld niet noodzakelijk tussenbeide te komen, nu daar voorschotten zijn verstrekt aan slachtoffers en de vliegtuigmaatschappij bereid is ook de overige schade te betalen. Het kraanongeval in Alphen aan de Rijn, de monstertruck in Haaksbergen en het schietincident in Alphen aan de Rijn lijken aan het criterium voor toepassing te voldoen en kwalificeren dientengevolge voor een schadeloosstelling uit het rampenfonds.⁴

3 Terwijl de overige bevindingen van het onderzoek van toepassing zijn op een breed scala aan rampen (zie ook de afbakening in de inleiding), geldt dat de verplichting tot oprichting van een (structureel) rampenfonds slechts bestaat bij rampen waarbij de structurele insolventie van de (kleine) dader ervoor zorgt dat het slachtoffer zijn schade niet of niet geheel vergoed krijgt. Betreft het gevallen van incidentele insolventie, zoals bij de asbestcasus, dan bestaat zo een verplichting niet. Ik leid hieruit af dat het om mass disaster accidents moet gaan, en dan is doorgaans de gecoördineerde inzet van hulpdiensten vereist.

4 De slachtoffers met Q-koorts vallen af, nu het geen mass disaster accident betreft. De brand bij Chemie Pack betrof geen ernstige personen- of zaakschade geleden door een slachtoffer.

Neemt de wetgever de oprichting van een structureel rampenfonds ter hand, dan zal het rampenfonds een belangrijke bijdrage leveren aan de afwikkeling van rampschade in de toekomst met bevrediging van de verplichtingen voortvloeiend uit het EVRM en de algemene rechtsbeginselen.

12.7 AFSLUITING

Rampen doen een hoop stof opwaaien, en het is goed de afwikkeling van rampschade te bekijken als het stof is neergedaald. Gebleken is dat door de overheid gefinancierde rampenfonds een zinvolle bijdrage kunnen leveren aan de afwikkeling van rampschade in het aansprakelijkheidsrecht. Slachtoffers kunnen via het schadefonds op snelle wijze een vergoeding voor hun schade krijgen. Daar waar het aansprakelijkheidsrecht hapert, kan het schadefonds inspringen. Dat betekent niet dat alle problemen opgelost worden. Bepaalde knelpunten in het aansprakelijkheidsrecht kunnen in een rampenfonds slechts vermeden worden door af te wijken van het aansprakelijkheidsrecht, zoals de toepassing van normering bij de schadeberekening. Afhankelijk van de doelstelling van een fonds kunnen de voorwaarden van het fonds ten opzichte van de voorwaarden van het aansprakelijkheidsrecht verlicht worden, zodat slachtoffers gemakkelijker een vergoeding krijgen.

Het aansprakelijkheidsrecht heeft een belangrijke rol gespeeld in het onderzoek. Het aansprakelijkheidsrecht heeft een perspectief geboden voor de beoordeling van de schadefonds. Dat heeft verhelderende inzichten opgeleverd, zoals het inzicht dat het schadefonds een wisselwerking met andere vergoedingen aan het slachtoffer zou dienen te bewerkstelligen. Het zet ook aan tot reflectie op het aansprakelijkheidsrecht zelf: nu blijkt uit het onderzoek dat het berekenen van volledige schadevergoeding bijzonder kostbaar en tijdrovend is, zou de normering van schadevergoeding wellicht ook het overwegen waard zijn in het aansprakelijkheidsrecht. Hier en daar lijkt het perspectief van het aansprakelijkheidsrecht te knellen, onder andere waar het fonds genoegdoening weet te verschaffen op een andere wijze dan het aansprakelijkheidsrecht dat doet.

Tot slot nog een woord over de persoon die centraal staat in dit proefschrift: het slachtoffer. Hem overkomt een ramp. Hij is het die ernstige schade lijdt aan zijn lijf en leden of aan zijn huis en haard. Hij ervaart de problemen in en rondom het aansprakelijkheidsrecht bij de afwikkeling van rampschade, waardoor na lange tijd kan blijken dat hem geen of slechts een gedeeltelijke schadevergoeding wacht. Voor hem kan een structureel schadefonds uitkomst bieden, om zijn leed, tenminste in financiële zin, te verzachten. Het is aan de wetgever om het slachtoffer deze verzachting te gunnen.