

SOLIDARITEIT MET BELEID

Aanbevelingen over financiële tegemoetkomingen bij rampen en calamiteiten

Commissie tegemoetkomingen bij rampen en calamiteiten

**Den Haag,
December 2004**

INHOUDSOPGAVE

EINDRAPPORT

VOORWOORD	iv
SAMENVATTING EN AANBEVELINGEN	vi
1. Inleiding	1
1.1 De kwetsbaarheid van onze samenleving	1
1.2 De bijzondere problemen voor slachtoffers van rampen	3
1.3 Rampen en de overheid.....	4
1.4 Vraagstelling en opbouw van het rapport	7
2. Compensatie van schade-soorten bij rampen	9
2.1 Schadecategorieën	9
2.2 Compensatie van schade	11
2.3 Vergoeding van letsel- en overlijdensschade	13
2.4 Zaakschade	15
2.5 Problemen rond aansprakelijkheid en verzekering bij rampschade	16
3. Financiële tegemoetkomingen bij calamiteiten.....	20
3.1 Rampen en tegemoetkomingen	20
3.2 Letsel- en overlijdensschade.....	21
3.3 Schade in verband met overlijden	23
3.4 Zaakschade	25
3.5 Conclusies.....	27
4. Financiële afwikkeling: ervaringen in het buitenland	29
4.1 Inleiding.....	29
4.2 Frankrijk	29
4.3 België	32
4.4 Duitsland	34
4.5 Zweden	35
4.6 Conclusies.....	36
5. Analyse en uitgangspunten	38
5.1 Gaten in de schadevergoeding	38
5.2 Preventie, compensatie en verantwoordelijkheden	39
5.3 Aansprakelijkheidsrecht en directe schadeverzekering.....	41
5.4 Nationaal solidariteitsfonds	44
5.5 Samenvatting uitgangspunten en randvoorwaarden	46
6. Aanbevelingen	48
6.1 De veroorzaker betaalt; aanpassingen in het aansprakelijkheidsrecht	48
6.2 De veroorzaker betaalt: aanpassingen ten behoeve van de solvabiliteit.....	52
6.3 Rampen zonder veroorzaker: directe verzekeringen tegen rampschade?	55
6.4 Van WTS naar een nationaal solidariteitsfonds	58
6.5 Voeding en omvang van het solidariteitsfonds.....	65

Bijlagen

- A. Regeling Instelling Commissie tegemoetkomingen bij rampen en calamiteiten
- B. Geraadpleegde literatuur en bronnen
- C. Overzicht van geïnterviewde personen
- D. Verslag rondetafelbijeenkomst 13 maart 2004
- E. Overzicht van schadesoorten en compensatiemechanismen
- F. Overzicht van getroffen regelingen in Nederland
- G. Gehanteerde afkortingen
- H. Financiële afwikkeling in de toekomst: de uitgangspunten getoetst via een hypothetische ramp

Onderzoeksbijlage I

Inventarisatie van financiële voorzieningen na rampen in Nederland

II.1 Eindrapportage

II.2 Onderzoeksbijlage

D.A. van den Wall Bake, P.E.M. van Dijk, N. Kastelein, M.R. Schurink en M.W.G. Steinmeijer,
Berenschot,
Utrecht 1 maart 2004

Onderzoeksbijlage II

Financiële voorzieningen na rampen in het buitenland

M.G. Faure, T. Hartlief (red.),

Maastrichts Europees Instituut voor Transnationaal Rechtswetenschappelijk Onderzoek,
Maastricht 26 januari 2004

VOORWOORD

Instelling en taak van de commissie

De Commissie Tegemoetkomingen bij Rampen en Calamiteiten (hierna: de Commissie) is op 3 april 2003 ingesteld door de minister en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Directe aanleiding voor de instelling van de Commissie is de toezegging van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in het debat met de Tweede Kamer op 24 en 26 april 2001 over het rapport van de Commissie onderzoek vuurwerkramp, ook bekend als de commissie-Oosting. In dat debat is onder meer ingegaan op het vraagstuk van financiële compensatie door de overheid bij rampen. Die rol van de overheid bij massaschades was eerder al onderwerp van gesprekken over de waterschade in 1995, de legionella-besmetting in Bovenkarspel in 1999, de Bijlmerramp en de asbestproblematiek.

De Commissie heeft tot taak de regering te adviseren over onverplichte financiële tegemoetkomingen bij rampen en calamiteiten voor schade die wordt geleden door natuurlijke personen en rechtspersonen. De samenstelling van de Commissie is als volgt:

dhr. mr. H.C.J.L. Borghouts, voorzitter
dhr. prof.mr. J.M. Barendrecht
dhr. D. Brands
dhr. drs. J. van Lidth de Jeude
dhr. prof. mr. J.E.M. Polak
mw. drs. M. van Rossen

De Commissie is bij haar werkzaamheden ondersteund door een secretariaat dat werd gevormd door mw. mr. E.D.G. Kiersch, mr. E.H.A.R. Loermans, mr.drs. J.H. Mensen en mw. E.M. Stuger.

Werkwijze van de commissie

De Commissie heeft bestaande regelingen en de afhandeling van recente rampen geïnventariseerd en studie verricht naar de grenzen van verantwoordelijkheden van de overheid bij massaschades. De Commissie heeft zich niet gebogen over de wijze van opvang van slachtoffers, preventie of omgang met rampen, ofschoon zij terdege beseft dat slachtoffers met onzekerheden op deze gebieden worstelen. Er is een selectie gemaakt van Nederlandse en buitenlandse wetenschappelijke literatuur over rampen, tegemoetkomingen en financiële afwikkeling van massaschade. Bijlage B bevat een overzicht van de gebruikte literatuur en overige bronnen. Voorts heeft de Commissie geput uit de resultaten van recente onderzoeken. Het betreft in het bijzonder een rapport van een onderzoek uitgevoerd door PricewaterhouseCoopers inzake de evaluatie van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen (WTS) en een door de Universiteit Tilburg in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van Justitie gedaan onderzoek naar transactiekosten. Aanvullend is onderzoek verricht naar de financiële afwikkeling van rampen in Nederland en de stelsels voor vergoeding en tegemoetkoming van schade bij rampen in enkele andere landen. Deze onderzoeken zijn in opdracht van de Commissie

uitgevoerd door het bureau Berenschot en het Maastrichts Europees Instituut voor Transnationaal Rechtswetenschappelijk Onderzoek (METRO) van de Universiteit Maastricht. De onderzoeksrapportages zijn als afzonderlijke delen aan dit rapport toegevoegd.

De Commissie heeft gesprekken gevoerd met groepen en vertegenwoordigers van belanghebbenden, overheden en deskundigen. Op 15 maart 2004 is een ronde tafel georganiseerd voor vertegenwoordigers van diverse organisaties, waaronder Slachtofferhulp Nederland, de Stichting Slachtoffers Nieuwjaarsbrand Volendam, het Nationaal Rampenfonds, het Coördinatiecentrum Reïntegratie en Nazorg Het Anker (CRN/Het Anker), de Vereniging van Mensen met Brandwonden en het Verbond van Verzekeraars. Bijlage D bevat een verslag van deze bijeenkomst. Een ontwerpversie van dit rapport is voor commentaar beschikbaar gesteld aan deze belanghebbende organisaties en een aantal meest betrokken departementen. Dat heeft op een aantal onderdelen tot verbetering en vermijden van onjuistheden kunnen leiden. Ten slotte bestond de mogelijkheid via de website www.ctrc.nl bijdragen te leveren aan de gedachtevorming van de Commissie.

De Commissie is al degenen die op enigerlei wijze hebben bijgedragen aan de totstandkoming van het rapport bijzonder erkentelijk.

Rapportage van de Commissie

De Commissie presenteert haar rapport dat uit drie delen bestaat, te weten een algemeen deel en twee onderzoeksrapporten met betrekking tot de financiële afwikkeling van rampen in Nederland en de stelsels voor vergoeding en tegemoetkoming van schade bij rampen in enkele andere landen. Het algemene deel bevat de analyse en bevindingen van de Commissie en betreft de compensatie voor rampschade en de rol die de overheid daarbij zou moeten spelen. Het algemene deel van het rapport bevat bijlagen met onder meer het instellingsbesluit, een overzicht van geraadpleegde bronnen, een overzicht van geïnterviewde personen, een verslag van de rondetafelbijeenkomst van de commissie met vertegenwoordigers van diverse organisaties en een overzicht van getroffen regelingen in Nederland.

De Commissie wil met het rapport bijdragen aan een structurele aanpak van het vraagstuk van onverplichte tegemoetkomingen bij rampen en calamiteiten. Dit is niet slechts in het belang van overheid en burgers, maar vooral ook in het belang van de slachtoffers van rampen uit het (recente) verleden, en de slachtoffers van mogelijke calamiteiten in de toekomst.

SAMENVATTING EN AANBEVELINGEN

Voor degenen die door een rampzalige gebeurtenis worden getroffen, geldt bovenal dat zij het gewone leven zo snel mogelijk weer moeten kunnen oppakken en dat voldoende recht wordt gedaan aan het ontstane leed. Daarnaast is het van belang dat de schade, die afhankelijk van de aard van de ramp zeer divers kan zijn, op enigerlei wijze wordt gecompenseerd. Dit rapport gaat over die compensatie, over de verantwoordelijkheden van overheid, burgers en bedrijfsleven bij de financiële afwikkeling van schade bij rampen, en meer in het bijzonder over *onverplichte* tegemoetkomingen door de overheid. Het doel van dit rapport is een bijdrage te leveren aan een eenduidig kader bij het tegemoet treden van burgers en bedrijven die schade lijden als gevolg van een ramp, zodat niet steeds onder de druk van ongewone gebeurtenissen oplossingen moeten worden gevonden. Uitingen van medeleven en solidariteit in de vorm van onverplichte financiële tegemoetkomingen moeten met beleid plaatsvinden.

De Commissie ziet als haar centrale opdracht een antwoord te formuleren op de volgende vraag:

Op welke wijze dient de overheid, rekening houdend met het bestaande stelsel van compensatiemechanismen, in de toekomst om te gaan met onverplichte tegemoetkomingen bij rampen en calamiteiten?

Daarbij zijn de volgende deelvragen onderscheiden:

- *Voor welke (vormen van) schade bij rampen worden reguliere compensatiemechanismen een oplossing geacht en wat zijn de beperkingen van deze mechanismen?*
- *Welke onverplichte tegemoetkomingen zijn bij rampen en calamiteiten in het verleden door de overheid verstrekt?*
- *Op welke wijze wordt door overheden in enkele andere landen omgegaan met schade in geval van rampen en calamiteiten?*
- *Aan welke uitgangspunten moet een aanvaardbaar stelsel van compensatie van schade als gevolg van rampen voldoen? Hoe zou de verantwoordelijkheid voor compensatie tussen overheid en burgers verdeeld moeten worden?*
- *Welke verbeteringen in compensatiemechanismen zijn nodig, en gaat het dan om verbeteringen waarvan ook niet-rampslachtoffers kunnen profiteren? Hoe kunnen de maatschappelijke kosten zo laag mogelijk worden gehouden? Hoe kan de solidariteit van de samenleving met rampslachtoffers tot uitdrukking worden gebracht?*

Bevindingen van de Commissie

De opkomst van de zogenoemde nieuwe risico's die voortkomen uit technologie, schaalvergroting, terrorisme of industrialisatie - om er maar vier te noemen - betekent dat ook in de toekomst rekening moet worden gehouden met gebeurtenissen waarvan een groot aantal mensen het slachtoffer kan worden. In het verlengde van die (nieuwe) risico's ligt de behoefte van mensen om risico's meteen afgedekt te krijgen, die soms op gespannen voet staat met de eigen verantwoordelijkheid. Verschijnselen als 'claimbewustheid', mondigheid en vermindering van de sociale zekerheid hebben bijgedragen aan claims over bijvoorbeeld beroepsziekten,

arbeidsongevallen, medische aansprakelijkheid en aansprakelijkheid voor financiële diensten. Deze behoefte om de schade zo snel mogelijk elders te laten vallen is in de literatuur wel verwoord als het vervangen van het adagium *'ieder draagt zijn eigen schade'* door *'pech moet weg'*.

Gedupeerden zijn steeds minder bereid het technische mankement, de menselijke fout of de door een ander toegebrachte schade als een ongelukkig toeval te zien. Dat legt een druk op de bestaande mechanismen voor compensatie van schade, zoals het aansprakelijkheidsrecht of verzekeringen.

Als bestaande mechanismen niet (worden geacht te) voldoen, wendt men zich tot de overheid. Bij verschillende rampen en calamiteiten in het verleden heeft die overheid aanleiding gezien om uit solidariteitsoverwegingen met de slachtoffers onverplicht financiële tegemoetkomingen te verstrekken. Daarbij zijn geen vaste uitgangspunten gehanteerd. Dit geldt voor zowel de vraag of voor bepaalde schade een tegemoetkoming door de overheid wordt gegeven, als voor de vraag welke criteria een rol spelen bij de vaststelling van de hoogte van die vergoeding. Zo zijn er tegemoetkomingen verstrekt voor onverzekerde en onderverzekerde schade; in een aantal gevallen bestond ook de mogelijkheid om via sociale voorzieningen of verzekeringen schade gecompenseerd te krijgen. In ten minste één geval is, zij het op bijzondere gronden, afgeweken van de gedachte dat bedrijfsschade in beginsel tot het normale risico van een ondernemer moet worden gerekend

De onduidelijke lijn in het onverplicht verstrekken van financiële steun beïnvloedt de verwachtingen van burgers over vergoeding van hun schade. Het totaalbeeld roept de vraag op waar de grenzen van de eigen verantwoordelijkheid van particulieren en ondernemers liggen en waar de zorgtaak van de overheid in beeld komt. Voor de Commissie staat voorop dat een stelsel van compensatiemechanismen recht moet doen aan de verantwoordelijkheden van overheid en samenleving en effectieve prikkels moet bevatten tot het voorkómen van schade. Daarbij moeten we de realiteit niet uit het oog verliezen: voorkomen dat zich in de toekomst rampen zullen voordoen, is alleen mogelijk door onze levensstandaard los te laten of zulke hoge kosten voor preventie te maken, dat de samenleving daaraan niet zal willen beginnen. Voor zover behoefte bestaat aan financiële tegemoetkomingen door de overheid dient dit telkens op een consistente en verdedigbare wijze te gebeuren. Slachtoffers van een ramp worden op een andere wijze tegemoet getreden dan een slachtoffer van een verkeersongeluk. De kloof in behandeling en financiële tegemoetkoming kan weliswaar niet worden gedicht, zij kan wel worden verkleind. Ook mogen slachtoffers in vergelijkbare omstandigheden, maar getroffen door rampen met een verschillend karakter, door de overheid niet op een wezenlijk andere wijze worden tegemoet getreden. Dat alles maakt een goed werkend stelsel van vergoeding van rampschade onontbeerlijk. Tegelijkertijd dienen de lasten van die compensatie zo beperkt mogelijk te zijn.

Overzien wij de maatregelen die in enkele andere landen zijn getroffen om massaschade te compenseren, dan valt op dat in wezen uit drie methodieken kan worden gekozen. Ten eerste kunnen slachtoffers worden verwezen naar een stelsel van sociale zekerheid en in mindere mate het aansprakelijkheidsrecht, zoals in Duitsland of Zweden. De ervaringen in beide landen laten zien dat zo'n stelsel bij een ramp vrijwel onmiddellijk scheurtjes begint te vertonen en een ad hoc tegemoetkoming, ofschoon juridisch onverplicht, feitelijk onvermijdelijk blijkt. Een andere mogelijkheid is het versterken van de aanwezigheid van directe verzekeringen, vooral voor zaakschade en in mindere mate materiële letselschade. Dat kan door zo'n verzekering, die rechtsreeks aan een verzekerd slachtoffer uitkeert, dringend in de aandacht van burgers en

bedrijfsleven aan te bevelen. In Frankrijk gaat men een stap verder en schrijft de overheid verplicht een aanvullende verzekering voor met door de wetgever vastgelegde opslagpremies. De verzekering vult een vrijwel algemeen voorkomende andere verzekering aan, waardoor vrijwel iedereen bijdraagt en dekking kan worden geboden voor schade die anders onverzekerbaar is, zoals schade bij overstromingen. In België grijpt de wetgever eveneens naar het instrument van de verplichte verzekering, maar slechts voor een bepaalde groep potentiële slachtoffers. De kring kan meer of minder ruim worden getrokken: het verschil tussen een algemene extra verzekering voor allen en een verplichte extra verzekering voor degenen die, zeg maar, benedendijks wonen. De derde methode is grofweg het voorhanden hebben van een rampenfonds dat doorgaans op basis van een beslissing van een autoriteit uitkeringen doet aan een dan af te bakenen groep slachtoffers.

De Commissie heeft zich in haar discussies geconcentreerd op de compensatie van letselschade. Zaakschade van zowel particulieren als ondernemingen is veelal verzekerd door inboedel- en opstalverzekeringen. In geval van onverzekerbare zaakschade als gevolg van natuurrampen vormt de WTS in de praktijk een vangnet. Voor letselschade ziet het plaatje er minder goed uit. Slachtoffers zijn in beginsel tegen de kosten van medische behandelingen verzekerd. Een groot financieel gat wordt echter geslagen door de inkomensschade: de schade als gevolg van het wegvallen of verminderen van de verdien capaciteit van het slachtoffer. Hoewel er voorzieningen bestaan tegen arbeidsongeschiktheid en voor hulp en aanpassingen, compenseren deze niet alle schade. Voor niet-werkenden zoals schoolgaande of studerende jongeren bestaan geen sociale voorzieningen die het gedeerde toekomstperspectief compenseren. De mogelijkheden om letselschade vergoed te krijgen via het aansprakelijkheidsrecht zijn beperkt. Soms is er geen aansprakelijke partij. Maar ook als eenmaal de aansprakelijkheid van een veroorzaker is vastgesteld, is de kans groot dat slachtoffers met lege handen achterblijven. Een aansprakelijke is zelden voldoende draagkrachtig om de enorme schade als gevolg van een ramp te kunnen vergoeden.

Aanbevelingen van de Commissie

Voor vergoeding van rampschade moet het aansprakelijkheidsrecht primair het vergoedingsmechanisme blijven. Dat draagt bij aan preventie van rampen en laat schade zo veel mogelijk neerslaan bij de veroorzaker, volgens het motto 'de vervuiler betaalt'. Om het slachtoffer ook een redelijke kans op succes te bieden, zijn ingrepen in het aansprakelijkheids- en verzekeringsrecht aangewezen. De nadruk ligt op ontwikkelen en ten uitvoer leggen van procedurele- ofwel gedragsnormen. Daarvan kunnen alle slachtoffers van ongevallen profiteren. Uitwerking van de normen zelf door belanghebbenden verdient de voorkeur. Het aansprakelijkheidsrecht wint verder aan efficiëntie als een begin wordt gemaakt met de aanvaarding van materiële normen voor de vergoeding van bepaalde vormen van schade. Dat betekent wel het loslaten van het beginsel van volledige schadevergoeding. Of wordt losgelaten, behoort ter keuze van het slachtoffer te zijn. De kennis die nodig is, kan worden gebundeld in een Instituut dat de ontwikkeling van dergelijke normen moet steunen. Het instituut kan naleving van de gedragsnormen bevorderen door het toekennen van certificaten aan verzekeraars of het voorhanden hebben van een lijst met rechtshulpverleners die hebben verklaard zich aan de normen te houden. Men vergelijkte de ervaringen met het Instituut asbestslachtoffers.

In bepaalde omstandigheden biedt het aansprakelijkheidsrecht geen soelaas. Dat geldt in de eerste plaats voor gebeurtenissen zonder veroorzaker zoals bepaalde natuurrampen. Ook kan een veroorzaker aansprakelijkheid ontkennen of in een juridische procedure worden bepaald dat hij voor de schade niet of niet geheel hoeft op te komen. Dan komt pregnant naar voren dat het de eigen verantwoordelijkheid van mensen is zich adequaat te verzekeren tegen schade, waaronder schade als gevolg van rampen. De overheid moet onverzekerbaarheid zoveel mogelijk terugdringen en daarbij desnoods een optreden als herverzekeraar overwegen. Een vangnet blijft aangewezen voor de gevolgen van rampen en calamiteiten waarvoor aansprakelijkheidsrecht en verzekeringen noch de sociale zekerheid een oplossing bieden. Dat vangnet zou geheel kunnen worden overgelaten aan de goedertierenheid van de samenleving. Mensen blijven ook in uitdagender economische tijden meeleven met de minder draagkrachtigen onder ons. Dat medeleven wil de Commissie ontkennen noch ontmoedigen. Naar de overtuiging van de Commissie vraagt de ontvrichting van het maatschappelijke leven na een ramp echter óók om het treffen van voorzieningen van overheidswege. Ook de toevallige omstandigheid dat enkelen van ons slachtoffer worden van een ramp die ons allemaal had kunnen treffen en waarvan de schade zo omvangrijk is dat op vergoeding niet gerekend hoeft te worden, mag er niet toe leiden dat deze slachtoffers geen compensatie ontvangen of geheel afhankelijk worden van de giften van particulieren. Rechtszekerheid en rechtsgelijkheid nodigen dan nadrukkelijk uit tot het treffen van een structurele wettelijke voorziening voor de overheidsbijdrage: een solidariteitsfonds.

Dat leidt tot de volgende aanbevelingen:

1. Management van processen bij schadeverhaal kan worden verbeterd door randvoorwaarden te stellen en waarborgen te bieden. Gebruik van gedragscodes moet stevig worden gesteund. Zo kan het onderschrijven van preprocesuele afspraken een voorwaarde zijn voor de aanwijzing van rechtshulpverleners. Ook moet de rechter gevolgen kunnen verbinden aan de wijze waarop een overeengekomen preprocesueel traject is doorlopen.
2. Verkorten van gerechtelijke aansprakelijkheidsprocedures, zowel als het gaat om de vaststelling van de aansprakelijkheid als om de afwikkeling daarvan. Voor de aansprakelijkheidsvraag is denkbaar dat één rechter wordt aangewezen die bevoegd is in eerste aanleg te oordelen over vragen van aansprakelijkheid bij een ramp of calamiteit. Bij zo'n rechterlijke instantie zou ook ruimte moeten worden geboden voor proefprocessen ten behoeve van veel gelaedeerden waarbij degenen die zich gemeld hebben profiteren van het resultaat.
3. De Wet collectieve afwikkeling massaschade is een onontbeerlijke stap in vereenvoudiging van het proces.
4. Voorafgaand aan een gerechtelijke procedure moet een protocol tot stand komen over inschakeling van een deskundige die de reeks van opvolgende gebeurtenissen onderzoekt en wiens bevindingen door alle getroffen benut kunnen worden.
5. Voor een versnelde afwikkeling van letselschade moeten materiële normen worden ontwikkeld voor de vaststelling van vergoedingen van bepaalde schadesoorten. Dergelijke tabellen kunnen ook bedragen bevatten over pseudo-verdien capaciteit. Wel moet een getroffene altijd het recht hebben om voor het traject van de volledige, op maat gemaakte schadevergoeding te kiezen. De kosten van eventuele extra deskundigenrapporten en verlenging van de procedure die daarvan het gevolg zijn, komen dan voor risico (en mogelijk rekening, maar dat beslist de rechter) van het slachtoffer.

6. Kennis van aansprakelijkheid en schadevergoeding moet vooral op het terrein van letselschade worden gebundeld en verankerd, bijvoorbeeld door oprichting van een Instituut voor slachtoffers van letselschade naar het voorbeeld van het Asbestinstituut.
7. Om te waarborgen dat slachtoffers na een ramp niet met lege handen achterblijven, moet de draagkracht omhoog van ondernemingen die door aard of karakter een groter risico dan normaal vormen voor de omgeving.
8. Een verzekering of solvabiliteitseis is reëel voor die bedrijven die onder de werking vallen van het Besluit risico's zware ongevallen BRZO. Verder moeten de verzekerde bedragen worden aangepast voor bedrijven en activiteiten waar zich tegelijkertijd zeer grote aantallen mensen in een beperkte ruimte ophouden. Te denken valt aan uitgaansgelegenheden en bepaalde vormen van horeca en dienstverlening: discotheken, festivals, manifestaties, sport- en dansevenementen, tentoonstellingen en congressen. Op grond van een kosten-batenanalyse moet worden bepaald welk bedrag reëel is.
9. Onderzocht moet worden of en tot welk bedrag verhoging van de draagkracht aangewezen is voor vormen van horeca en detailhandel met een minder grootschalig karakter. Daarbij zal de stijging van financiële en administratieve lasten moeten worden afgewogen tegen de risico's op aanmerkelijke schade. Criteria bij een nadere beoordeling zijn vloeroppervlak en maximum aantal toegelaten bezoekers. Als verzekeraars en bedrijven niet gezamenlijk een afweging kunnen maken tussen risico en dekking, is wettelijk ingrijpen geboden.
10. Handhaving van een draagkrachtverplichting is mogelijk door de aanwezigheid van een verzekering of solvabiliteitsratio als voorwaarde te hanteren voor af te geven vergunningen. Voor zover noodzakelijk dient daartoe een uitdrukkelijke wettelijke bevoegdheid te worden geschapen.
11. Het afsluiten van directe verzekeringen wordt niet verplicht gesteld, maar wel bevorderd, vooral door een actief voorlichtingbeleid van de overheid. Daarbij dient ook onder de aandacht te worden gebracht dat het welbewust niet verzekeren van risico's consequenties heeft voor eventuele tegemoetkomingen van overheidswege.
12. Voor zover bepaalde risico's nu onverzekerbaar worden geacht, is verdere studie naar die veronderstelde onverzekerbaarheid op zijn plaats. Brancheorganisaties en de overheid, kunnen de onverzekerbaarheid van bepaalde risico's terugbrengen; een optreden als herverzekeraar moet door de overheid niet bij voorbaat worden afgewezen.
13. De verzekerbaarheid van landbouwschade als gevolg van natuurgerelateerde gebeurtenissen wordt bevorderd, onder meer in de vorm van een oogstschadeverzekering. Voor zover in aanvulling daarop nog behoefte zou zijn aan collectieve voorzieningen voor landbouwschade, dienen deze als bedrijfs- en ondernemingsrisico door de sector zelf te worden gefinancierd.
14. Directe verzekeringen dienen tegen een aanvaardbare premie beschikbaar te zijn. Ook hier verdient de rol van de overheid als herverzekeraar, indien nodig, voor alle ongevallen de voorkeur. Indien een verzekering op termijn van enkele jaren regelmatig en tegen een reëel betaalbare premie verkrijgbaar zal zijn, behoort dat gevolgen te hebben voor tegemoetkomingen door de overheid.
15. Kennis van rampen wordt gebundeld en verankerd. Zodra zich een gebeurtenis voordoet die als een ramp wordt gekwalificeerd, wordt het coördinatiepunt in bestuurlijke zin aangestuurd door een tot dat moment 'slapende' coördinatiecommissie. Vanuit het coördinatiepunt wordt ook de financiële steun georganiseerd. Een en ander vergt betrokkenheid van deskundigen die voorlichting verstrekken aan en contacten

onderhouden met bijvoorbeeld decentrale overheden in binnen- en buitenland en met hulpverleningsinstanties.

16. Voor de financiële steun wordt een solidariteitsfonds in het leven geroepen. Het fonds opereert op basis van een wettelijke regeling, neer te leggen in een vernieuwde WTS. Bij de uitwerking wordt nauw samengewerkt met de reeds in ons land aanwezige kennis op dit gebied van het Nationaal Rampenfonds, LASER en het hierboven aanbevolen Instituut.
17. Het fonds lenigt de eerste materiële nood waarin getroffen en verkeren. Dergelijke nooduitkeringen worden niet in mindering gebracht op later te ontvangen schadevergoedingen of tegemoetkomingen.
18. Het fonds stelt voorschotten op de schadevergoeding of tegemoetkoming beschikbaar aan slachtoffers van rampen. Die bevoorschotting strekt tot leniging van materiële behoeften verband houdend met letsel. Gezien de in de praktijk gebleken gaten in het stelsel voor vergoeding van letsel- en overlijdensschade dient vooral te worden voorzien in bevoorschotting van gedeerde inkomsten en kosten van hulp of aanpassingen. Medische kosten, overige zaakschade, bedrijfsschade en immateriële schade komen niet voor bevoorschotting in aanmerking.
19. Voor de voorschotten gaat men uit van materieel genormeerde schadebedragen op basis van de eerder genoemde en door het Instituut te ontwikkelen tabel. Deze tabel moet in nauwe samenwerking met deskundigen, belanghebbenden en verzekeraars tot stand worden gebracht. Een voorschot op basis van de normbedragen doet niet af aan het recht op volledige schadevergoeding in een later stadium.
20. Het fonds behartigt desgewenst de belangen van slachtoffers en sluit namens dezen overeenkomsten over de afwikkeling van schadevorderingen. Gaat het mede om letsel schade, dan werkt het fonds samen met het eerder genoemde Instituut.
21. Het fonds verstrekt definitieve tegemoetkomingen indien er geen veroorzaker was of het voor de aansprakelijke reëel gezien niet mogelijk was de schade te vergoeden. De grondslag van deze tegemoetkoming is de overtuiging dat dergelijke schade die voorkomen noch beperkt kan worden niet in zijn geheel voor rekening van de slachtoffers behoort te blijven. Ook een definitieve tegemoetkoming voor onverzekerbare zaakschade en bepaalde vormen van immateriële schade is mogelijk.
22. De tegemoetkoming wordt vastgesteld als een vast deel van de feitelijke schade indien deze binnen afzienbare tijd door het fonds dan wel een door het fonds aangewezen deskundige kan worden vastgesteld. Is dat niet mogelijk, dan wordt uitgegaan van een vast deel van de schade zoals die kan worden ontleend aan de materiële normen die moeten worden ontwikkeld (de eerder genoemde tabel).
23. Tegemoetkomingen voor verzekerbare, maar niet of onderverzekerde zaakschade liggen slechts in de rede de gebeurtenis zó onvoorspelbaar was en de schade van de getroffene zó groot dat het niet in overeenstemming met gevoelens van solidariteit en fatsoen zou zijn om deze schade geheel voor rekening van het slachtoffer te laten blijven. Er zijn omstandigheden denkbaar waarop de strenge regels over eigen verantwoordelijkheid en gevolgen dragen van eigen keuzes althans gedeeltelijk buiten beschouwing moeten blijven. Voor schade aan inboedel en opstallen die onverzekerd is, beveelt de Commissie in die uitzonderlijke gevallen een tegemoetkoming aan van maximaal 50% van de shadesom.
24. Voor inkomensschade denkt de Commissie aan een inkomensafhankelijke tegemoetkoming in het inkomensverlies, variërend van 60% tot 80% van het inkomen met

een aftopping in de vorm van een nader te bepalen financieel plafond. Als vast deel is een bijdrage van 75% van het normbedrag een redelijk uitgangspunt.

25. De helft van het totaal te verwachten tegemoetkoming (en dus niet van het totaal te verwachten schadevergoeding) kan als voorschot worden verstrekt.

1. Inleiding

In dit hoofdstuk gaat de Commissie in op de kwetsbaarheid van onze samenleving en op de bijzondere problemen waar slachtoffers van rampen en calamiteiten tegenaan kunnen lopen. De Commissie bespreekt het effect dat een ramp op getroffenen heeft en wat we weten over hun behoeften. Vervolgens gaat de Commissie in op de verantwoordelijkheid van de overheid voor een evenwichtig stelsel om schade te compenseren. De verdeling van de verantwoordelijkheden tussen overheid en samenleving dient tot uitdrukking te komen in de kaders die bij compensatie worden gesteld.

1.1 De kwetsbaarheid van onze samenleving

Wie de krant openslaat, de televisie aanzet of op een andere wijze kennis neemt van de gebeurtenissen van de dag, moet er welhaast van overtuigd raken dat de 21^e eeuw een tijdperk is waarin we meer dan ooit bedreigd worden door rampen. Rampen waarbij ook zeer veel slachtoffers te betreuren zijn. 'Nieuwe' ziektes als asbestgerelateerde kanker en AIDS dragen bij aan het gevoel van bedreiging. Het noodlot lijkt vaker en harder toe te slaan. Een meetlat van gevaren vormt het overzicht aan bijzondere fondsen en regelingen die hetzij in de jaren '60, hetzij eind 90-er jaren in het leven zijn geroepen voor massa- en/of grensoverschrijdende schade: de terrorismepool, het schadefonds geweldsmisdrijven, het waarborgfonds motorverkeer, het IOPC-fonds voor schade toegebracht door olievervoerende zeeschepen, het HNS-fonds (voor schadevergoeding in verband met het vervoer van gevaarlijke en schadelijke stoffen over zee), het fonds luchtverontreiniging en de Regeling tegemoetkoming asbestslachtoffers.

Maatschappelijke risico's en gevaren zijn niet nieuw. Vroegere samenlevingen hadden te kampen met overstromingen, mislukken van oogsten of ziektes. Vooral in de westerse wereld zijn veel traditionele gevaren door wetenschap en techniek grotendeels bedwongen.¹ Ironisch genoeg bergen juist wetenschap en techniek nieuwe gevaren in zich. De ontwikkeling van de samenleving in de loop van de tijd heeft niet geleid tot vermindering van veiligheidsrisico's; hooguit gaat het om andere risico's dan vroeger. Nieuwe risico's zijn verbonden aan de voortgang van de medische wetenschap, de verdergaande industrialisatie, de opkomst van internationaal terrorisme, de ontwikkeling van nieuwe technologieën en de sterk toegenomen mobiliteit van goederen en personen. Een maatschappij die dergelijke ontwikkelingen stimuleert, zal moeten aanvaarden dat dit naast welvaart en welzijn gevaren met zich brengt. Gelet op de toegenomen verdichting van onze samenleving zullen wij voorts moeten beseffen dat de gevolgen groot kunnen zijn. Massaconsumptie, groepen mensen die zich dagelijks en vanzelfsprekend over grote(re) afstanden verplaatsen, evenementen met grote aantallen toeschouwers, honderdduizenden die een product

¹ Anders dan wij schijnen te denken, leven we niet in een gevaarlijker samenleving dan voorheen. Als het gaat om niet-natuurlijke doodsoorzaken (vergiftiging, (verkeers)ongevallen, verdrinking of moord) laten statistische gegevens over de laatste vijftig jaar een lichte daling zien. Maar cijfers zijn soms vertekend: verdisconteren van bijvoorbeeld gezondheidsproblemen die toegeschreven worden aan sluipende gevaren in verband met de blootstelling aan gevaarlijke stoffen of straling levert op termijn wellicht weer een ander beeld op. CBS, Doodsoorzaken per 1.000.000 van de gemiddelde totale bevolking in Nederland, via www.cbs.nl.

afnemen: de gevolgen van een fout zijn niet beperkt tot een enkeling. Het aantal gedupeerden van beleggingsproducten is evenzeer een voorbeeld als het aantal slachtoffers van een treinramp.

Iedere ingrijpende gebeurtenis waarbij een mens letsel oploopt of schade lijdt, is voor hem of haar, voor zijn naasten en voor zijn directe omgeving een ramp. Voor wie als gevolg van een noodlottige gebeurtenis gewond raakt of zijn bezittingen verliest, doet het er niet toe of hij het enige slachtoffer was. Het gaat er dan vóór alles om dat de draad van het leven weer snel kan worden opgepakt en dat voldoende recht wordt gedaan aan erkenning van dat leed. De vraag hoe de schade kan worden gecompenseerd, is pas later aan de orde. In tweede instantie is het karakter van de noodlottige gebeurtenis niettemin van belang voor de getroffene. Slachtoffers van een ramp worden 'anders' tegemoet getreden. Bij een ramp verwerken zij leed en slachtofferschap aanvankelijk zelden in de anonimiteit. De omgeving leeft mee, is ontzet, realiseert zich dat de ramp ook hèn had kunnen overkomen. Naderhand volgt een overgang naar anonimiteit, die door slachtoffers verschillend wordt verwerkt: van opluchting tot onbegrip over het plotselinge verlies aan aandacht.

Terecht of ten onrechte, steeds vaker worden onverwachte en schokkende gebeurtenissen door slachtoffers, media of politici gekwalificeerd als *een ramp*. Die kwalificatie blijft zelden zonder gevolgen, ook als het gaat om de financiële afwikkeling. Dát een ramp zich onderscheidt van andere schadebrengende gebeurtenissen, is gevoelsmatig duidelijk. Minder eenvoudig is het onder woorden te brengen wat de ene gebeurtenis tot een ongeluk maakt en de andere tot een ramp. De Wet rampen en zware ongevallen biedt met een omschrijving in formele zin een aanknopingspunt: een gebeurtenis (1) waardoor een ernstige verstoring van de openbare veiligheid is ontstaan, waarbij het leven en de gezondheid van vele personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate worden bedreigd of zijn geschaad, en (2) waarbij een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken. De kern is de massaliteit van gebeurtenis en gevolgen. Het economische leven ter plaatse kan ernstig zijn ontwricht. Er is publieke emotie en aandacht van de media. Een ramp schokt het vertrouwen van mensen in de veiligheid van de samenleving.

Aldus heeft de Commissie voornamelijk de ramp voor ogen die te omschrijven is als een éénmalige gebeurtenis waarbij relatief snel duidelijk is wie getroffene zijn, welke soort schade er is en of de gebeurtenis het gevolg is van menselijk handelen dan wel een *Act of God*. Zo'n ramp bevat veelal de volgende kenmerken:

- een grote omvang van de schade (massaschade);
- een groot aantal slachtoffers;
- de verwezenlijking van een plotseling en onverwacht risico;
- betrekkelijk toevallig slachtofferschap.

Daarvan te onderscheiden is de gebeurtenis die zich welhaast sluipend voltrekt aan een groot aantal slachtoffers, die vaak (nog) niet eens weten dat zij getroffene zijn. Beroepsziekten, DES² en asbestgerelateerde ziektes zijn daarvan bekende voorbeelden. Deze gebeurtenissen hebben met de meer klassieke rampen gemeen dat er sprake is van massaschade. De problemen waarmee de slachtoffers worden geconfronteerd zijn niet in alle opzichten identiek aan die van de slachtoffers van de éénmalige gebeurtenis en ook de benadering van de slachtoffers door de omgeving verschilt aanmerkelijk. Het rapport zal aan deze vorm van massaschade beperkt

² Diethylstilbestrol, een kunstmatig vrouwelijk hormoon.

aandacht schenken. Ook de strafrechtelijke aspecten van een ramp blijven in dit rapport onbesproken. Wel wordt acht geslagen op de instrumenten die voorhanden zijn voor de afwikkeling van zowel sluipende massaschade als schade als gevolg van een misdrijf, meer in het bijzonder het wetsvoorstel collectieve afwikkeling massaschade en het Schadefonds geweldsmisdrijven.

1.2 De bijzondere problemen voor slachtoffers van rampen

De bijzondere problemen voor slachtoffers van rampen hangen in essentie samen met verwerking van het leed in combinatie met de aard en omvang van de gebeurtenissen en de mogelijkheid om schade gecompenseerd te krijgen. Mede uit gesprekken die zijn gevoerd met (vertegenwoordigers van) slachtoffers en nabestaanden van rampen leidt de Commissie af dat de verwerking van het leed zeer diverse gedaanten aanneemt.³ Ofschoon onvermijdelijk moet worden teruggesproken naar abstracte beschrijvingen die lang niet altijd recht doen aan wat individuele slachtoffers overkomt, geven onderstaande beschrijvingen een beeld van wat de meeste slachtoffers ervaren.⁴

- Individuele slachtoffers hebben verschillende behoeften, die ook in de loop van het verwerkingsproces kunnen veranderen. Intensieve aandacht is bijvoorbeeld nodig voor familieleden van dodelijke slachtoffers.
- Wat slachtoffers rapporteren, zegt niet alles over het werkelijke effect op hen.
- *Blaming the victim*, ofwel versluierde verwijten aan het slachtoffer zelf, is een veel voorkomende reactie van de omgeving die naar verklaringen zoekt waarom het slachtoffer dit is overkomen⁵ en van het slachtoffer zelf.
- Slachtoffers hebben behoefte aan informatie. Zij willen graag weten hoe en waarom juist zij slachtoffers zijn geworden, zeker als de gebeurtenis een zeer uitzonderlijk karakter had.
- Het vertrouwen van slachtoffers in de samenleving en de rechtsstaat is geschokt. Respect, begrip en steun zijn bijdragen die derden kunnen leveren om het slachtoffer te helpen een weg te vinden om met het gebeurde verder te kunnen leven. Die steun willen slachtoffers ook graag krijgen van de overheid. Overdreven emotionele reacties van naasten, en ook dramatiserende reacties bij instituties als politie en rechterlijke macht, kunnen het verwerkingsproces echter negatief beïnvloeden.
- Zeker naarmate de schadesoorten variëren, krijgen slachtoffers te maken met een diversiteit aan voorzieningen en instanties. Er kan sprake zijn van onprettige en zich herhalende vragen, onderzoeken en keuringen, het stellen van vragen die in de gegeven omstandigheden als grievend worden ervaren, het uiten van scepsis of van twijfels over de geloofwaardigheid en dergelijke. Routine en soms onbedoelde onverschilligheid bij

³ Zie over de verwerking van leed en de nazorg bij rampen ook: C. ten Hove, *FARO; de ramp na de ramp – van slachtoffer naar probleem*.

⁴ De opsomming is ook gebaseerd op de overzichtsartikelen van Hans Joachim Schneider, *Victimological Developments in the World during the Last Three Decades: A Study of Comparative Victimology*, in: (A. Gaudreault c.s. ed.) *Beyond Boundaries, Research and Action for the Third Millennium*, (2000) X International Symposium on Victimology, pp. 19-68 en M.S. Groenhuijsen, *De positie van slachtoffers in de marge van de forensische psychiatrie en psychologie*, in: (T.I. Oei en M.S. Groenhuijsen red.), *Actuele ontwikkelingen in de forensische psychiatrie*, Deventer 2003.

⁵ Vgl. de 'Just World' hypothese van Lerner die inhoudt dat mensen willen geloven in een rechtvaardige, ordelijke en voorspelbare samenleving waarin iedereen krijgt wat hem toekomt. Lerner, M.J., *The Belief in a Just World: a Fundamental Delusion*, New York 1980.

overheidsinstanties, politie, rechterlijke instanties of ziekenhuizen leiden tot een hernieuwde uitsluiting en depersonalisatie van het slachtoffer, bekend als secundaire victimisatie.

- Erkenning is belangrijker dan financiële compensatie. Compensatie helpt wel bij de verwerking, vooral als het gebeurt binnen het kader van het recht, omdat dit de solidariteit van de samenleving met de getroffen onderstreept. De omvang van die compensatie is echter minder relevant voor het verwerkingsproces.

Zowel in de literatuur als in de rechtspraak is er toenemende aandacht voor slachtofferschap en slachtofferbescherming. Enerzijds heeft zich dit vertaald in de opkomst van zogenaamde 'nieuwe' claims, waarbij de inzet is de morele en juridische erkenning van bepaalde vormen van (psychisch) leed. Een voorbeeld is het leed dat de naasten van een getroffene ervaren bij het voortdurend geconfronteerd worden met de gevolgen van een ongeval of ramp voor hun naaste of de schade die iemand kan lijden door het op schokkende wijze geconfronteerd worden met een afschuwelijke gebeurtenis. In de rechtspraak zijn deze vormen van leed als schade erkend. De erkenning van het recht op schadevergoeding voor andersoortige schade – men denke aan de *wrongful birth* of *wrongful life* claims⁶ – staat (nog) niet vast. Anderzijds wordt gewaarschuwd voor wat kan worden gekenschetst als 'inflatie van het slachtofferschap': als iedereen als slachtoffer wordt erkend, is niemand meer slachtoffer. Dergelijke verschijnselen kunnen ertoe bijdragen dat werkelijke slachtoffers niet de juridische, beleidsmatige en maatschappelijke aandacht krijgen die zij verdienen.⁷

Ook de compensatie van de schade brengt bij rampen bijzondere problemen met zich. Schade wordt gecompenseerd door verzekeringen, sociale voorzieningen, aansprakelijkheidsclaims of één of meerdere fondsen. De daarbij behorende procedures zijn zeer belastend voor slachtoffers, niet alleen als het gaat om tijdsbeslag of in financiële zin, maar ook in mentaal opzicht. Vaak blijft het lang onzeker of de schade zal worden vergoed. Die onzekerheid die voortkomt uit het 'alles of niets' karakter van de aansprakelijkheidsvraag en de vaak geringe voorspelbaarheid van een rechterlijk oordeel wordt bij rampen versterkt door de wetenschap dat de eventueel aansprakelijke vermoedelijk onvoldoende bezittingen heeft om de schade van alle slachtoffers te vergoeden. Het is dan een kwestie van wie het eerst komt, wie het eerst maalt. Rampslachtoffers worden zo gedwongen tot een race naar de rechtbank waarbij de eerstaangekomenen nog wel, en de laatsten geen vergoeding kunnen krijgen. De logistieke problemen waarmee de slachtoffers bij massaschade worden geconfronteerd, staan ook een efficiënte afwikkeling van de schade in de weg. Als er al gelden beschikbaar zijn voor de vergoeding van schade, dan gaat een deel daarvan op aan het proces om die gelden daadwerkelijk bij de getroffen te krijgen.

1.3 Rampen en de overheid

De overheid wordt op verschillende manieren met het vraagstuk van de financiële afwikkeling van massaschades geconfronteerd. Al genoemd zijn de nieuwe risico's. Over de rampen die zich daarbij (kunnen) voordoen en de gevolgen ervan voor overheid, maatschappij en

⁶ Vgl. Hof 's-Gravenhage 26 maart 2003, NJ 2003, 349 en (naast vele andere bijdragen) L. Hermans-Brand, *Wrongful birth en wrongful life*, Deventer 2004.

⁷ A.C. Zijdeveld, 'De wisselende aandacht voor slachtoffers; enkele cultuursociologische overwegingen', in: *Het opstandige slachtoffer; genoegdoening in strafrecht en burgerlijk recht*, preadvies aan de NJV, 2003, pp. 31-32.

burgers is veel geschreven, vooral in relatie tot de primaire vergoedingsmethodiek, het aansprakelijkheidsrecht. De massaliteit van het moderne bestaan en het op grote schaal deelnemen aan het maatschappelijke verkeer brengen met zich dat bij een ramp de rechten van velen in het geding zijn. Bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel collectieve afwikkeling massaschade⁸ is dit verschijnsel aangeduid als schaalvergroting in het privaatrecht. De overheid moet zich rekenschap geven van de gevolgen van die schaalvergroting. Ook voor het recht dat de afwikkeling van deze gebeurtenissen tracht te ordenen, en dat traditioneel is gericht op zelfstandige gevallen.

In het verlengde van het bestaan van nieuwe risico's ligt de grotere behoefte van mensen om die risico's meteen afgedekt te krijgen, die soms op gespannen voet staat met de eigen verantwoordelijkheid van burgers. Verschijnselen als claimbewustheid, mondigheid en vermindering van de sociale zekerheid hebben bijgedragen aan aanspraken rond beroepsziekten, arbeidsongevallen, medische aansprakelijkheid en aansprakelijkheid voor financiële diensten. Deze behoefte om de schade zo snel mogelijk elders te laten vallen is in de literatuur wel verwoord als het vervangen van het adagium 'ieder draagt zijn eigen schade'⁹ door de regel 'pech moet weg'¹⁰. Met de vooruitgang van technologie en wetenschap en de industriële ontwikkelingen is ook het geloof in de maakbaarheid van de samenleving toegenomen. Gedupeerden zijn steeds minder bereid het technische mankement, de menselijke fout of de door een ander toegebrachte schade als een ongelukkig toeval te zien.¹¹ Daarbij verkennen mensen regelmatig de grenzen van voor vergoeding in aanmerking komende schade.¹²

Juist bij massaschade kunnen wij die discussie niet uit de weg gaan. De afnemende acceptatie van individuele en maatschappelijke risico's staat immers haaks op de vaststelling dat dergelijke risico's zich in de 21^e eeuw regelmatig zullen verwezenlijken. Meer nog dan in individuele gevallen geldt bij rampen dat op een bepaald moment de koek van de verzekerde som op is – en dan kijkt men naar de overheid. Regelmatig wordt gewezen op de onrealistische verwachtingen die burgers (zouden) hebben ten aanzien van wat de overheid vermog.¹³ Bij onverplichte tegemoetkomingen dreigt een vicieuze cirkel: burgers verwachten bescherming van hun welvaart en behoud van de voorzieningen op een hoog niveau; de overheid veronachtzaamt de noodzaak van keuzes tussen kerntaken en nieuwe ambities die ook door anderen kunnen worden verwezenlijkt; de verwachting vertaalt zich in aanspraken jegens de overheid waaraan diezelfde overheid zich steeds moeilijker kan onttrekken; de verantwoordelijkheid voor het behoud van welvaart verschuift van individu naar collectief.

De overheid dient de schaarse middelen doelmatig te besteden en zo rechtvaardig mogelijk te verdelen. Volledige vergoeding van materiële en immateriële schade na een ramp is niet een vanzelfsprekende besteding, zeker in vergelijking met de situatie van een slachtoffer van een 'individuele' ramp zoals een verkeersongeval of brand in huis. Daarmee is allerminst gezegd dat bepaalde vormen van schade minder echt zouden zijn of slachtoffers zich zouden aanstellen. Wel

⁸ Kamerstukken II, 2003-04, 29 414, nrs. 1-6.

⁹ O.a. T. Hartlief, *Ieder draagt zijn eigen schade* (oratie).

¹⁰ F.J.H.A. Mertens, R. Pieterman, K. Schuyt, G. de Vries e.a., *Pech moet weg*, 2002.

¹¹ Zie ook: U. Rosenthal, 'Veiligheidsniveaus: over menselijke fouten, het systeem en nieuwe zondebokken', in: E.R. Muller, C.J.J.M. Stolker, *Ramp en recht; beschouwingen over rampen, verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid*, pp. 70, 73.

¹² Zie ook: J. Spier, 'Après le déluge', in: T. Hartlief, S. Klosse, *Einde van het aansprakelijkheidsrecht?* Den Haag 2003, p. 351.

¹³ Zie nader hoofdstuk 5 en Kamerstukken II, 2003-04, 29 297, nr. 1 (Andere overheid).

moet de vraag onder ogen worden gezien of alle vormen van schade voor volledige vergoeding in aanmerking komen. Want aan erkenning van een recht heeft een slachtoffer weinig indien vervolgens de schade onverzekerbaar of onvergoed(baar) blijkt.

Het 'kijken naar de overheid' kan leiden tot vervaging van het onderscheid tussen de verantwoordelijkheid van de overheid en de aansprakelijkheid van diezelfde overheid. Aansprakelijkstelling van de overheid bij rampen lijkt aantrekkelijk omdat de overheid als aansprakelijke partij tenminste één risico ontbeert: insolventie. De indruk bestaat dat de overheid mede daarom als (mede)veroorzaker van de schade wordt aangesproken. Een claim is dan gestoeld op onrechtmatig handelen wegens vermeend regelgevingfalen of toezichtfalen.¹⁴ Slachtoffers die de overheid aansprakelijk stellen voor schade ontstaan als gevolg van regelgevingfalen, voeren aan dat de ramp voorkomen had kunnen worden als de overheid adequate regelgeving zou hebben geïntroduceerd of goed toezicht zou hebben gehouden op de naleving van bijvoorbeeld vergunningen. Van deze aansprakelijkheid, die overigens zijn eigen beperkingen kent¹⁵, moet worden onderscheiden de rol van de overheid als verantwoordelijke voor het wel en wee van haar burgers. Hoe actief de overheid daarbij moet zijn, hangt ten dele samen met opvattingen over de positie van de overheid in de maatschappij. Juist omdat een ramp het veiligheidsgevoel van burgers stevig op de proef kan hebben gesteld, is de neiging groot om van de overheid daadkracht te eisen. Een reactie die elementen van geruststelling in zich bergt: de gebeurtenis was niet te voorkomen, maar de afwikkeling wordt met zorg ter hand genomen. De behoefte van slachtoffers én de omgeving aan een actieve opstelling van de overheid moet niet worden onderschat.

Verantwoordelijkheid van de overheid kan veel gedaanten aannemen. Een efficiënte hulpdienst, het openen van een crisiscentrum en het verstrekken van materiële hulp ter leniging van eerste levensbehoeften aan hen die bij een ramp alles zijn kwijtgeraakt, horen tot de verantwoordelijkheid van een overheid die meer wil zijn voor haar burgers dan een 19^e eeuwse nachtwaker. Die verantwoordelijkheid komt ook tot uitdrukking in het bewaken van de kwaliteit van de wetgeving die ten doel heeft de schade als gevolg van de ramp te doen vergoeden. Indien diezelfde overheid echter verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid gaat vermengen, ontstaan verwachtingen die op de lange termijn niet kunnen worden waargemaakt. Van zo'n vermenging kan sprake zijn als overheidsinstanties onverplichte financiële toezeggingen doen om de vraag naar een eventuele aansprakelijkheid te omzeilen. Een andere manifestatie is de al dan niet vermeende terughoudendheid van lagere overheden om een besluit te nemen over bepaalde vergunningen met het oog op de eventuele gevolgen van de niet-handhaving van de vergunningsvoorschriften. Ten slotte ontkomt een overheid die slachtoffers verwijst naar een stelsel van compensatie dat in de praktijk niet binnen afzienbare tijd leidt tot vergoeding van althans een reëel deel van de schade, niet aan de druk zelf de schade dan maar te vergoeden: de overheid als collectieve stroppenpot.¹⁶

¹⁴ De Commissie benadrukt dat zij terzake slechts enige verkennende opmerkingen wil maken. Dit geldt temeer daar het rechtsgebied nog sterk in ontwikkeling is en over de aansprakelijkheid in verband met de rampen in Enschede en Volendam nog rechtszaken worden gevoerd, waarvan de uiteindelijke uitkomst op dit moment ongewis is.

¹⁵ Hoofdstuk 2, paragraaf 5 gaat daarop in.

¹⁶ "Veiligheid zorg voor overheid en burger", toespraak minister Korthals van Justitie, 19 november 2001 (Macchiavelli-lezing). Men vergelijkte voorts het debat over het voldoen van schade als gevolg van een misdrijf, waarbij regelmatig stemmen opgaan om die schade te doen betalen door het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) met een verhaalsrecht

De commissie-Oosting, die de vuurwerkramp in Enschede heeft onderzocht, stelde in dat verband het volgende vast.

“In onze tijd wordt grote waarde gehecht aan vrijheid en eigen verantwoordelijkheid, zowel van individuele personen als van organisaties. In verband daarmee wordt kritisch gekeken naar de (administratieve) lasten die voortvloeien uit overheidsregelgeving; ‘betutteling’ door de overheid wordt afgewezen. De overheid moet op afstand blijven, zo heet het. Het is opvallend dat de toon van het maatschappelijke debat op slag verandert zodra zich een incident voordoet, zoals een calamiteit bij een bedrijf. Dan immers wordt direct de blik gericht juist op de overheid. De vraag wordt dan gesteld waar de overheid was, en wat zij heeft gedaan om de calamiteit te voorkomen, en om de gevolgen ervan zoveel mogelijk te beperken.”¹⁷

In de kabinetsreactie op het WRR-rapport “De toekomst van de nationale rechtsstaat”, geeft het kabinet aan dat bij veel ingrijpende gebeurtenissen niet uit het oog mag worden verloren dat primair een burger of een privaatrechtelijke organisatie tekort schoot.¹⁸ Ook de commissie-Alders, die de cafébrand in Volendam onderzocht, deed aanbevelingen met het oog op de verantwoordelijk handelende burger.¹⁹ De Commissie sluit zich bij deze stellingnames aan.

1.4 Vraagstelling en opbouw van het rapport

Het doel van dit rapport is het scheppen van een eenduidig kader bij het tegemoet treden van burgers en bedrijven die schade lijden als gevolg van een ramp, zodat niet steeds ad hoc en onder de druk van de gebeurtenissen oplossingen moeten worden gevonden. Uitgaande van de heersende opvattingen over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en burgers (en tussen burgers onderling), moet gestreefd worden naar een evenwichtig stelsel om schade te compenseren als die niet voor eigen rekening van gedupeerden behoort te blijven. Voor zover in aanvulling op het stelsel van sociale voorzieningen, aansprakelijkheids- en verzekeringsrecht en specifieke fondsen behoefte bestaat aan financiële tegemoetkomingen door de overheid, dient dit telkens op een consistente wijze plaats te vinden. Zoveel mogelijk moet worden vermeden dat slachtoffers van rampen en calamiteiten slechter óf beter af zijn dan slachtoffers van ‘reguliere’ ongelukken. Kortom: uitingen van medeleven en solidariteit in de vorm van onverplichte financiële tegemoetkomingen moeten met beleid plaatsvinden.

Tegen de achtergrond van het vorengaande verstaat de Commissie haar opdracht aldus:

- *Op welke wijze dient de overheid, rekening houdend met het bestaande stelsel van compensatiemechanismen, in de toekomst om te gaan met onverplichte tegemoetkomingen bij rampen en calamiteiten?*

van datzelfde CJIB. Het risico van niet-verhaalbaarheid zou aldus bij de overheid liggen (Kamerstukken II 2003-04, 27 213, nr. 8).

¹⁷ Commissie onderzoek vuurwerkramp, *De vuurwerkramp; eindrapport*, p. 226.

¹⁸ Kamerstukken II, 2003/04, 29 279, nr. 1, p. 6.

¹⁹ Commissie onderzoek cafébrand, *Cafébrand Nieuwjaarsnacht; eindrapport*, p. 434.

Daarbij onderscheidt de Commissie de volgende deelvragen:

- *Voor welke (vormen van) schade bij rampen worden reguliere compensatiemechanismen een oplossing geacht en wat zijn de beperkingen van deze mechanismen?*
- *Welke onverplichte tegemoetkomingen zijn bij rampen en calamiteiten in het verleden door de overheid verstrekt?*
- *Op welke wijze wordt door overheden in het buitenland omgegaan met schade in geval van rampen en calamiteiten?*
- *Aan welke uitgangspunten moet een aanvaardbaar stelsel van compensatie van schade als gevolg van rampen voldoen? Hoe zou de verantwoordelijkheid voor compensatie tussen overheid en burgers verdeeld moeten worden?*
- *Welke verbeteringen in compensatiemechanismen zijn nodig, en gaat het dan om verbeteringen waarvan ook niet-rampslachtoffers kunnen profiteren? Hoe kunnen de maatschappelijke kosten zo laag mogelijk worden gehouden? Hoe kan de solidariteit van de samenleving met rampslachtoffers tot uitdrukking worden gebracht?*

Hoofdstuk 2 behandelt de wijze waarop het stelsel van verzekeringen, sociale voorzieningen, aansprakelijkheidsrecht en fondsen in geval van rampen en calamiteiten compensatie biedt voor verschillende soorten schade. De Commissie gaat ook in op de wijze waarop en onder welke omstandigheden deze mechanismen schade van getroffen onvergoed (dreigen te) laten. Hoofdstuk 3 gaat aan de hand van de te onderscheiden schadesoorten in op de wijze waarop de overheid voor die soorten van schade bij rampen en calamiteiten in het verleden onverplichte tegemoetkomingen heeft verstrekt. Daarbij wordt gebruik gemaakt van in opdracht van de Commissie verricht onderzoek naar onverplichte tegemoetkomingen bij de Bijlmerramp, de vuurwerkramp te Enschede, de cafébrand te Volendam, de legionella-besmetting in Bovenkarspel en de asbestclaims. Eveneens op basis van onderzoek dat in opdracht van de Commissie is verricht, komen in hoofdstuk 4 de ervaringen bij de afhandeling van rampen in België, Duitsland, Frankrijk en Zweden aan bod. In hoofdstuk 5 plaatst de Commissie de bevindingen uit deze voorgaande hoofdstukken in een onderling verband en formuleert zij op basis van haar opvattingen over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en samenleving een aantal uitgangspunten voor de compensatie van rampschade. Hoofdstuk 6 bevat de uitwerking in concrete adviezen en aanbevelingen.

2. Compensatie van schadesoorten bij rampen

In dit hoofdstuk inventariseert de Commissie met welke soorten schade slachtoffers van rampen worden geconfronteerd. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen letselschade, overlijdensschade en zaakschade van personen en ondernemingen. Een schets hoe deze schadesoorten worden vergoed door respectievelijk verzekeringen, sociale voorzieningen, aansprakelijkheidsrecht en fondsen geeft een beeld van de 'gaten' in die voorzieningen.

2.1 Schadecategorieën

Iedere ramp is zeer verschillend in zijn uitwerking en slachtoffers kunnen op velerlei manieren worden getroffen. Toch zijn er bepaalde schadesoorten die steeds weer terugkomen.

Letselschade en overlijdensschade

In geval van letselschade, als een vorm van personenschade, is een persoon op enigerlei wijze gewond geraakt. Letselschade kan voor het slachtoffer en zijn omgeving ingrijpende gevolgen hebben. Men kan niet of slechts gedeeltelijk weer aan het werk, carrièrekansen kunnen verkleind zijn, zelfstandige ondernemers krijgen te maken met omzetverlies of voor het werk van de in het gezin werkzame huismoeder of -vader moeten andere krachten worden ingeschakeld. Letselschade kan worden onderscheiden in materiële en immateriële schade. Bij materiële letselschade denken we aan herstelkosten, kosten van vervangende voorzieningen en gederfde inkomsten. Vooral de schade als gevolg van verminderde verdien capaciteit kan hoog zijn. Bij immateriële letselschade gaat het om gederfde levensvreugde. Een bijzondere vorm van immateriële schade is affectieschade. Affectieschade is de financiële vertaling van de ingrijpende wijziging in het leven van een naaste door de voortdurende confrontatie met de gevolgen van de verwonding van een gezinslid. Denk aan verzorgende taken, vakantiebestemmingen of aantasting van de relatie als de persoonlijkheid van het slachtoffer grote wijzigingen heeft ondergaan. Omdat deze schade niet op geld waardeerbaar is, maar de erkenning ervan een financiële vorm aanneemt, wordt gewerkt met genormeerde schadebedragen. Daarnaast kan de eerste confrontatie met een naaste of dierbare die letsel heeft opgelopen bij een ongeluk zo'n grote schok teweeg brengen, dat dit tot ernstige en langdurige of blijvende psychische en materiële (shock-)schade leidt. Die schade kan wel individueel worden bepaald, bijvoorbeeld aan de hand van verlies aan verdien capaciteit en kosten van hulpverlening. Een andere vorm van personenschade is overlijdensschade: de kosten van de uitvaart, kosten van hulp of opvang en gederfd levensonderhoud van nabestaanden. Niet alle schade komt overigens voor vergoeding in aanmerking: anderen dan het slachtoffer zelf hebben alleen rechten voor zover de wet dat uitdrukkelijk bepaalt.²⁰

²⁰ Asser/Hartkamp, Verbintenissenrecht, de verbintenis in het algemeen (4-I), Zwolle 1996, p. 396 e.v.

Zaakschade

Van zaakschade wordt gesproken als een bepaalde zaak is aangetast of verloren gegaan. Daarbij kan worden gedacht aan een beschadigde auto, een afgebrande woning of een gescheurd kledingstuk. Zaakschade kan worden geleden door particulieren en door ondernemingen. Ook schade aan opstallen, inboedel, voorraden, evenals geleden verlies en gedeerde winst of inkomsten, voor zover deze het gevolg zijn van zaaksbeschadiging, is zaakschade. Onder zaakschade vallen voorts bereddingskosten, de kosten die verbonden zijn aan maatregelen die redelijkerwijs geboden zijn om het onmiddellijk dreigend gevaar van schade af te wenden of om de schade te beperken, en expertisecosten, de kosten die noodzakelijk zijn om de schade en aansprakelijkheid vast te stellen, zoals de kosten van een taxatie.

Schematisch kunnen de te onderscheiden schadesoorten als volgt worden weergegeven.

Schema 2.1 Schadesoorten

Schadesoorten	Personenschade		Zaakschade	
	<i>Letsel</i>	<i>Overlijden</i>	<i>Schade particulieren</i>	<i>Bedrijfsschade</i>
Materiële schade (vermogensschade)	Gemaakte kosten, o.a. medische kosten, bereddingskosten expertisecosten kosten voor vervoer en verblijf, ook van naasten	Kosten van lijkbezorging en begrafenis	Gemaakte kosten, waaronder bereddingskosten, expertisecosten	Gemaakte kosten, waaronder bereddingskosten, expertisecosten
	Kosten rond het verlies van vermogen tot verrichten van activiteiten, zoals kosten voor hulp/aanpassingen.	Kosten voor hulp etc.	Geleden verlies: schade aan opstal, inboedel, etc.	Geleden verlies: schade aan opstal, inboedel, etc.
	Gederfde inkomsten	Gederfd levensonderhoud nabestaanden	Gederfde inkomsten zelfstandigen	Gederfde winst
Immateriële schade (ander nadeel)	Gederfde levensvreugde affectieschade shockschade	affectieschade, shockschade		

2.2 Compensatie van schade

Zodra schade is ontstaan, zoekt de getroffene naar manieren om die schade te compenseren.²¹ Het uitgangspunt in ons burgerlijk recht is dat een ieder zijn eigen schade draagt. Maatschappelijke ontwikkelingen hebben in sterke mate bijgedragen aan de relativering van dat uitgangspunt. De hedendaagse samenleving biedt dan ook een scala aan mogelijkheden om (ramp)schade geheel of gedeeltelijk gecompenseerd te krijgen. Daarbij kan worden gedacht aan verzekeringen, sociale zekerheid, aansprakelijkheidsrecht, liefdadigheidsfondsen en 'vangnetvoorzieningen' van de overheid zoals de Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen en diverse fondsen.

Verzekeringen

In onze samenleving zijn veel potentiële risico's door verzekeringen of collectieve omslag gedekt. Afgezien van de wettelijk verplichte aansprakelijkheidsverzekering voor motorrijtuigen worden verzekeringsovereenkomsten vrijwillig afgesloten. Er zijn directe en indirecte verzekeringen. Bij directe of *first party* verzekering verzekert men zich tegen het risico van de schade zelf. Voorbeelden zijn de inboedel- en opstalverzekering. Bij een indirecte verzekering verzekert men zich tegen het risico dat men als veroorzaker van schade aansprakelijk wordt gesteld. De mogelijkheid om een financieel risico op een ander (de verzekeraar) af te wentelen, is afhankelijk van bepaalde voorwaarden. Zo is het aanbieden van een verzekering economisch verantwoord als de verzekeraar zowel 'goede' als 'slechte' risico's in zijn pakket heeft.

Soms wordt de potentiële schade als zó omvangrijk beschouwd dat verzekeraars geen verzekering willen aanbieden of de oorzaak is uitgesloten op de polis. Een sprekend voorbeeld is de schade als gevolg van terroristische handelingen in de nasleep van de aanslagen op 11 september 2001. Om schade als gevolg van het voordien niet uitgesloten terrorismerisico alsnog - in elk geval deels - te kunnen verzekeren, achtte men herverzekering en garanties door de overheid onontbeerlijk. Voor schade die verband houdt met terroristische daden is door verzekeraars per 1 juli 2003 de Nederlandse herverzekeringsmaatschappij voor terrorismeschaden (NHT) opgericht met een plafond van € 1 mrd, waaraan de overheid 200 miljoen heeft bijgedragen. De herverzekeringsmaatschappij besluit zelf of sprake is van een terroristische aanslag en of de geclaimde schade daarmee rechtstreeks verband houdt. Is die beslissing genomen, dan kunnen de aangesloten verzekeraars de gedane uitkeringen verhalen op het NHT.²²

²¹ De Commissie hanteert het begrip 'compensatie' als overkoepelend begrip voor diverse manieren waarop schade kan worden afgedekt. De term 'schadevergoeding' ziet op bedragen die een direct verband hebben met de hoogte van de geleden schade en die verband houdt met een verbintenis uit de wet of een overeenkomst. De vergoeding voor immateriële schade wordt aangeduid als smartengeld. Voor zover compensatie slechts een deel uitmaakt van de totale schadesom, dan spreekt de Commissie van een tegemoetkoming in de schade. Indien een tegemoetkoming voortvloeit uit overwegingen van zorg, solidariteit, moreel of fatsoen, dan spreekt de Commissie van een 'onverplichte tegemoetkoming'.

²² Een afzonderlijke wettelijke regeling was noodzakelijk mede omdat de Wet toezicht verzekeringsbedrijf het verzekeren van groot molest door schadeverzekeraars verbiedt om faillissementen van dergelijke verzekeraars door aanvaarding van te grote risico's te voorkomen. De bepalingen rond het NHT zijn van toepassing op veel schadeverzekeringen in Nederland. Zie verder V.C. Ammerlaan en W. H. van Boom, *De NHT*, in: NJB 19 december 2003, nr. 45/46, p. 2330.

Sociale zekerheid

De sociale zekerheid bestaat uit sociale verzekeringen en sociale voorzieningen. Tot de sociale verzekeringen rekenen wij werknemersverzekeringen (Ziektewet, Werkloosheidswet, Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering) en volksverzekeringen (Algemene nabestaandenwet, AOW, AWBZ, Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering jonggehandicapten). Komt men niet in aanmerking voor een uitkering of krijgt men onvoldoende om van te leven, dan kan men een beroep doen op sociale voorzieningen (Wet werk en bijstand, Toeslagenwet, IOAW, IOAZ). Deze voorzieningen zijn aanvullend: ze vullen het inkomen aan tot het sociale minimum. De sociale zekerheid vormt een meetlat van de solidariteit van de samenleving met degenen die 'pech' van welke soort dan ook hebben. Het geeft aan wat wij gezamenlijk beschouwen als het bestaansminimum waarop een ieder recht heeft.

Aansprakelijkheid

Het Burgerlijk Wetboek regelt het aansprakelijkheidsrecht. Het slachtoffer kan een drietal typen van aansprakelijkheid in stelling brengen, waarbij steeds enig tekortschieten van personen of zaken in het geding is. Van belang is de causale relatie met de schade: de schade moet op het tekortschieten zijn terug te voeren. Min of meer complementair is de regel dat de schade die het slachtoffer zelf veroorzaakt als eigen schuld voor zijn rekening dient te blijven. Typisch voor aansprakelijkheid en schade is ook het zogenoemde gesloten systeem: alleen schade die de wet (er)kent, komt voor vergoeding in aanmerking. Als is vastgesteld dat een getroffene niet de eigen schade behoort te dragen, maar deze voor rekening van een aansprakelijke behoort te komen, dan moet die veroorzaker zorgen voor een *volledige vergoeding* van de door het individu geleden materiële en immateriële schade. Voor uitzonderingen op een volledige schadevergoeding moet een bijzondere rechtvaardiging zijn.²³ De overheid draagt zorg voor de daartoe benodigde infrastructuur, bijvoorbeeld toegang tot de rechter en rechtshulpverlening.

Een bijzondere combinatie van aansprakelijkheid en verzekering is de zogenoemde *no fault*-compensatie, een vergaande vorm van risicoaansprakelijkheid waarbij de veroorzaker de schade als gevolg van een bepaalde handeling op grond van de wet vergoedt ongeacht zijn eventuele. *No fault*-compensatie wordt soms gebruikt voor beroepsaansprakelijkheid in medische zaken, waarbij de schade bijvoorbeeld wordt voldaan uit een door de wettelijk aangewezen aansprakelijken opgericht fonds.²⁴

Fondsen

Ten slotte zijn er publieke en private fondsen om schade te compenseren. Sommige fondsen zijn opgericht met het oog op een bepaalde gebeurtenis, anderen zijn generiek. Zij spelen in onze samenleving een vooraanstaande rol, kunnen vaak snel optreden en kunnen de betrokkenheid van de samenleving bij de getroffen en van ongeluk in de breedste zin van het woord vergroten.

Hoewel strikt genomen geen fonds, biedt de Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen (WTS) een vangnet voor schade die het gevolg is van natuurrampen zoals aardbevingen en overstromingen door zoet water, mits deze schade niet verzekeraar was. De WTS, die sinds 1998 van kracht is,²⁵ is gebaseerd op de overtuiging dat bepaalde onverzekerbare

²³ Zie ook art. 6:109 BW en o.a. HR 28 mei 1999, NJ 1999, 510.

²⁴ Zie ook: J. Dute, M. Faure en H. Koziol, *No fault*-compensatiesysteem, 2002.

²⁵ Stb. 1998, 325.

schade niet, althans niet volledig, voor rekening van de gedupeerden behoort te blijven. In de WTS is dus gekozen voor een ander systeem dan bij de Nederlandse Herverzekeringsmaatschappij voor Terrorismeschaden. De wet is tot op dit moment van toepassing verklaard op de regenval van 13 en 14 september 1998; de regenval van 27 en 28 oktober 1998, het overstromen van de Maas in januari 2003 en de overstroming in Wilnis van augustus 2003. Bij Enschede en Volendam is de WTS niet van toepassing verklaard, waarbij werd aangegeven dat die schade in beginsel verzekeraar was. Uit een recente evaluatie van de WTS vloeit een aantal aanbevelingen voort over de vormgeving en het feitelijke gebruik van de WTS. De aanbevelingen betreffen het aanscherpen van de bestaande regeling, waaronder toevoeging van het criterium (on)verzekeraar voor de toepassing van de regeling.²⁶

Naast private fondsen zijn er specifieke fondsen die door of vanwege de overheid zijn ingesteld om te voorzien in de behoefte aan compensatie in geval van schade door een specifiek risico. Een voorbeeld is het Schadefonds geweldsmisdrijven. Die fondsen worden deels of geheel gefinancierd uit de algemene middelen. Dergelijke fondsen zijn onmisbaar, in het bijzonder als onmiddellijk hulp moet worden geboden. Andere fondsen zijn vooral bedoeld als vangnet wanneer er geen veroorzaker is of deze geen verhaal biedt. Men denke aan het Waarborgfonds motorverkeer. Ten slotte kan fondsvorming aangewezen zijn als wel een veroorzaker valt aan te wijzen, maar individuele aanspraken zouden leiden tot een verschillende behandeling van vergelijkbare individuele gevallen. Die gedachte ligt ten grondslag aan het eerder genoemde wetsvoorstel collectieve afwikkeling van massaschades. Gemeenschappelijk kenmerk van al deze fondsen is het aanvullende karakter. Doorgaans komt een fonds slechts tot uitkering als de veroorzaker om welke reden dan ook niet aangesproken kan worden.

Een bijzondere positie neemt het Nationaal Rampen Fonds (NRF) in. De stichting, opgericht in 1935, lenigt materiële noden van particulieren die zijn ontstaan door rampen die enig deel van het Koninkrijk betreffen en naar het oordeel van het bestuur als ramp moeten worden beschouwd. Dit samenwerkingsverband van een aantal maatschappelijke organisaties (het Nederlandse Rode Kruis, het Oranje Kruis, de Stichting mensen in nood/caritas neerlandica en de Samen op Weg-kerken) is ontstaan uit particulier initiatief en werkt onafhankelijk van de overheid. Het bestuur van het NRF bepaalt zelf of men na een gebeurtenis in actie komt, waarbij men uit de aard der zaak gebonden is aan de statuten van de stichting. Het fonds kan dan ook alleen maatregelen treffen indien een gebeurtenis onder de statutaire doelstelling begrepen kan worden. Het NRF doet voor de opbouw van haar gelden een beroep op het publiek en maakt daarbij soms gebruik van televisieacties. De bijzondere positie van het NRF komt eveneens tot uitdrukking als de overheid het NRF verzoekt haar expertise in te zetten voor de verdeling van door de overheid ter beschikking gestelde gelden.

2.3 Vergoeding van letsel- en overlijdensschade

In geval van letsel geldt een aantal basisvoorzieningen voor iedereen. Ziektekosten, zoals de kosten van een opname in een ziekenhuis, worden in beginsel vergoed door de verzekering, ziekenfonds dan wel particulier. Frictie- of afgeleide kosten, bijvoorbeeld in verband met ziekenhuisbezoeken van naasten, vallen daarbuiten, maar kunnen tot een bepaalde inkomensgrens in aanmerking komen voor vergoeding via de bijzondere bijstand. Voor zover hulp of aanpassingen

²⁶ PricewaterhouseCoopers, Hoofdrapport 'Evaluatie van de WTS'; april 2004.

noodzakelijk zijn, wordt daarin voorzien door sociale voorzieningen als de AWBZ, de Wet voorzieningen gehandicapten of onder bepaalde omstandigheden de bijzondere bijstand.

Een deel van de inkomensschade wordt opgevangen door sociale verzekeringen en een loondoorbetalingverplichting gedurende de eerste twee jaar van de ziekte. Voor een volledig arbeidsongeschikte werknemer met een modaal inkomen geldt op basis van de Wet arbeidsongeschiktheid (WAO) dat een deel van het loon wordt doorbetaald.²⁷ De inkomensschade bij gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid is slechts ten dele gedekt door sociale verzekeringen. Het uitgangspunt bij gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid is dat de persoon in kwestie herplaatsbaar is. Zolang de gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloos blijft, is de aanvulling op de WAO-uitkering niet alleen qua omvang maar ook qua tijdsduur beperkt. Vooral voor personen met een bovenmodaal inkomen, voor wie de maximering van de uitkering in verhouding tot de lagere inkomensgroepen ook nog eens ongunstiger uitpakt, kan de terugval in inkomsten ingrijpend zijn.

Voor zelfstandige ondernemers was er tot de afschaffing per 1 juli 2004 een sociale voorziening in de vorm van een uitkering krachtens de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (Waz). Sindsdien is het de verantwoordelijkheid van de ondernemer om zelf een dergelijke verzekering af te sluiten. Voor niet-werkenden geldt geen dekking, terwijl hun invaliditeit wel additionele kosten kan veroorzaken, bijvoorbeeld voor huishoudelijke hulp of voor kinderopvang. Voor personen zonder arbeidsverleden (bijvoorbeeld jongeren) die door de aard van hun verwondingen en arbeidsongeschiktheid te maken hebben met een verminderde verdien capaciteit, kan de schade – afhankelijk van de capaciteiten en potenties van de persoon in kwestie - substantieel zijn. Een uitkering op basis van de WAJong dekt die schade slechts zeer ten dele af. Voor zover sociale voorzieningen inkomensterugval onvoldoende compenseren, bestaat de mogelijkheid om zich vrijwillig bij te verzekeren tegen arbeidsongeschiktheid. De indruk bestaat dat aanvullende vrijwillige particuliere arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (nog) door relatief weinig mensen worden afgesloten. Zelfs indien men een verzekering heeft afgesloten tegen het risico van (gedeeltelijke) arbeidsongeschiktheid, zal dat nog niet altijd de schade op adequate wijze compenseren.

De vergoeding van inkomensschade is doorgaans gebaseerd op het geschatte verlies aan daadwerkelijke inkomsten. De hoogte van de smartengeldvergoeding is afhankelijk van een aantal factoren, zoals de aard en ernst van het letsel, de duur van de medische behandeling, de periode van arbeidsongeschiktheid en de mate van blijvende schade aan lichaam en geest. Er bestaan geen exacte richtlijnen voor het vaststellen van immateriële schade. Wel zijn in de loop der jaren rechterlijke uitspraken verzameld die als uitgangspunt kunnen dienen. Bepaling van het smartengeld vindt doorgaans plaats wanneer er sprake is van een medische eindtoestand. Dit houdt in dat er sprake moet zijn van genezing of van een situatie waarin geen verbetering of verslechtering meer zal optreden. Op basis van rechterlijke uitspraken kan worden uitgegaan van een aan schadevergoeding wegens gederfde levensvreugde van enkele honderden tot enkele duizenden euro.²⁸

Niet alle vormen van schade komen voor vergoeding in aanmerking. Het eerder gesignaleerde gesloten stelsel van schadevergoeding speelt hier een rol. Zo bestaat tot op heden

²⁷ Het betreft 70% van 100/108 maal het dagloon of vervolgdagloon. Bron: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Stand van zaken van de sociale zekerheid: overzicht per april 2004*, p. 8.

²⁸ Voor een uitzondering zie HR 8 juli 1992, NJ 1992, 714 (AMC/O). Het betrof een besmetting met AIDS door een medische fout. Voor een globaal beeld van toegekende niveaus aan smartengeldbedragen zie S.D. Lindenbergh, *Smartengeld*, p. 259 e.v., alsmede <http://www.smartengeld.nl>.

geen grondslag voor het toekennen van een vergoeding van affectieschade.²⁹ Deze vorm van immateriële schade wordt erkend met het wetsvoorstel dat ertoe strekt een genormeerde vergoeding van € 10.000,- mogelijk te maken ten behoeve van personen die een affectieve relatie hebben met een persoon die ernstig gewond raakt of overlijdt als gevolg van een gebeurtenis waarvoor een ander aansprakelijk is.³⁰ Zogeheten shockschade, zijnde de schade, zowel materiële als immateriële, die wordt toegebracht door de schokkende ervaring als gevolg van de waarneming van of confrontatie met een ongeval waarbij een ander dodelijk of ernstig gewond raakt is wel verhaalbaar.³¹

In veel gevallen zijn bij rampen dodelijke slachtoffers te betreuren. Afgezien van het leed dat daaraan is verbonden, kan er ook sprake zijn van financiële schade. Denk aan inkomensschade in geval een inkomen wegvalt of extra kosten voor huishoudelijke hulp of kinderopvang. Voor de incidentele kosten hebben sommigen een uitvaartverzekering afgesloten of aanverwante voorzieningen getroffen, bijvoorbeeld via het lidmaatschap van een begrafenisvereniging.³² Een deel van de mensen kiest ervoor zich niet te verzekeren, mogelijk omdat men verwacht dat de kosten te zijner tijd betrekkelijk eenvoudig kunnen worden opgebracht. Na een ramp kunnen nabestaanden niettemin worden geconfronteerd met een rekening van letterlijke duizenden euro. Minima kunnen eventueel een beroep doen op een sociale voorziening en in bijzondere gevallen kan een begrafenis op kosten van de gemeente plaatsvinden.

Een deel van de materiële schade, de inkomensschade, van achterblijvers wordt opgevangen door sociale voorzieningen (in het bijzonder de Algemene nabestaandenwet) en pensioenregelingen. Sommige Nederlanders hebben een levensverzekering.³³ Maar niet iedere werkende Nederlander heeft een levensverzekering of een pensioenaanspraak voor nabestaanden. Voor niet-werkenden geldt geen dekking.

2.4 Zaakschade

De materiële zaakschade van particulieren kan bij rampzalige gebeurtenissen variëren van materiële schade in de vorm van schade aan de woning, schade aan de inboedel, huisraad, kleding etc. en schade aan vervoermiddelen (zoals een auto of een boot), maar ook kosten om de schade te waarderen en kosten om schade te voorkomen of verdere schade te beperken.

Veel van de materiële zaakschade wordt gedekt door verzekeringen. Als er een veroorzaker kan worden geïdentificeerd, zal deze aansprakelijk worden gesteld en zal een beroep worden gedaan op diens aansprakelijkheidsverzekering. Bij een directe of *first party*-verzekering wordt niet de aansprakelijkheid van de veroorzaker voor de schade die een ander heeft geleden

²⁹ Zie HR 8 september 2000, NJ 2000, 734, m.nt. ARB (baby Joost), resp. HR 8 april 1983, NJ 1984, 717 m.nt. CJHB (Van der Heijden/Holland).

³⁰ Aanpassing van het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Strafvordering en de Wet schadefonds geweldsmisdrijven in verband met de vergoedbaarheid van schade als gevolg van het overlijden of ernstig en blijvend letsel van naasten (wetsvoorstel affectieschade), Kamerstukken II, 2002/03, 28 781, nrs. 1-6.

³¹ HR 22 februari 2002, NJ 2002, 240 m.nt. JBMV (Taxibus). Zie bijv. C.E. du Perron, Genoegdoening in het civiele aansprakelijkheidsrecht, in: A.C. Zijdeveld, C.P.M. Cleiren, C.E. du Perron, *"Het opstandige slachtoffer"*, p. 123.

³² Uit gegevens van het Verbond van Verzekeraars blijkt dat in 2002 voor zo'n 30,5% van de huishoudens een natura-uitvaartverzekeringen was afgesloten Verbond van Verzekeraars, Verzekerd van cijfers 2003, pp. 144-145.

³³ Uit gegevens van het Verbond van Verzekeraars is af te leiden dat in 2002 32,3% van het aantal huishoudens een levensverzekering had afgesloten die gekoppeld was aan de hypotheek en dat 23,2% van de huishoudens een levensverzekering-pensioen had afgesloten.

verzekerd, maar die schade zelf. Zo wordt schade aan woningen in principe gedekt door een opstalverzekering, voor huiseigenaren in beginsel door de hypotheekverstrekker verplicht gesteld.³⁴ Schade aan de inboedel wordt gedekt door een inboedelverzekering.³⁵ Schade aan vervoermiddelen is in veel gevallen ook verzekerd. Een zogeheten WA-casco-verzekering ofwel *all risk*-verzekering biedt dekking tegen de meeste, zo niet alle risico's. Caravans en aanhangers zijn inbegrepen in een WA-casco-verzekering (als er mee wordt gereden) of een inboedelverzekering (als de caravan thuis staat opgesteld).

Afhankelijk van de aard van de gebeurtenis kunnen ook organisaties, ondernemingen en bedrijven worden getroffen. Hoewel het leed abstracter is dan het leed dat individuele personen kan treffen, is de schade er niet minder om. Er kan schade zijn aan bedrijfsgebouwen, de inboedel, de voorraden of bedrijfswagens. In de tweede plaats kan er sprake zijn van gederfde winst, bijvoorbeeld omdat de productie heeft stilgelegen, of omdat de klantenkring is verdwenen of uitgedund – zoals in Enschede het geval is geweest. In de derde plaats kan schade bestaan uit kosten om schade te voorkomen of verdere schade te beperken. Voor deze schade is geen sociale verzekering of voorziening beschikbaar. Zij wordt kennelijk door de samenleving als risico van het ondernemerschap gezien. Ondernemingen kunnen wel kiezen uit een uitgebreid pakket aan verzekeringen. Een bedrijfsschadeverzekering bijvoorbeeld dekt de gevolgschade van blikseminslag, ontploffingen, brand en waterschade en voorziet erin dat vaste lasten betaald kunnen worden en nettowinsten veilig gesteld kunnen worden. Ook de kosten van vervangende bedrijfsruimte worden door een dergelijke verzekering vergoed. De WTS is een vangnet voor schade die niet verzekeraar is en die wordt veroorzaakt door een ramp of een zwaar ongeval in de zin van die wet. Artikel 4 WTS noemt als voor vergoeding in aanmerking komende schade onder meer schade aan vaste en vlottende activa, teeltplantschade, bedrijfsschade (in de zin van het financiële verlies door een mindere opbrengst dan mocht worden verwacht gedurende en nader te bepalen schadetermijn als gevolg van verlies of beschadiging van dieren) en opstartkosten, ofwel de kosten in verband met het opnieuw starten van het productieproces in een installatie.

2.5 Problemen rond aansprakelijkheid en verzekering bij rampschade

Niet alle schade als gevolg van rampen is gedekt door sociale voorzieningen en verzekeringen. Zowel bij letsel- of overlijdensschade als bij zaakschade van particulieren en bedrijven moet het aansprakelijkheidsrecht worden ingezet om een deel van de schade te vergoeden. Vooral inkomensschade bij letsel of overlijden, immateriële schadevergoedingen, een deel van de zaakschade van particulieren en het overgrote deel van de zaakschade van bedrijven moet op deze manier worden gecompenseerd. In geval van letsel- of overlijdensschade is de kans op een betekenisvolle financiële achteruitgang groot.³⁶

Volledige vergoeding van schade is niet eenvoudig te realiseren, zeker niet in geval van schade door rampen of calamiteiten. De weg naar een succesvolle schadeclaim ligt bezaaid met

³⁴ Uit gegevens van het Verbond van Verzekeraars blijkt dat in 2002 afgerond 53% van het aantal huishoudens beschikt over een opstalverzekering. Verbond van Verzekeraars, *Verzekerd van cijfers 2003*, p. 144. Het percentage weerspiegelt daarmee de verhouding tussen huishoudens met een eigen woning en huishoudens met een huurwoning.

³⁵ Uit de gegevens van het Verbond van Verzekeraars blijkt dat in het jaar 2002 zo'n 97% van het aantal huishoudens beschikte over een inboedelverzekering.

³⁶ Bijlage E bevat een schema met overzichten van de schadesoorten en compensatiemechanismen.

obstakels. Allerlei bewijsproblemen kunnen in de weg staan aan het toewijzen van een schadevergoeding. De oorzaak van de ramp kan dermate complex zijn dat niet kan worden aangetoond wie daadwerkelijk de schade heeft veroorzaakt, of het vereiste oorzakelijk verband tussen de gedraging en de schade is niet aan te tonen. De inschakeling van deskundigen is een langdurige en kostbare zaak, zeker als partijen staan op het inhuren van een 'eigen' deskundige. Bij natuurrampen is er in het geheel geen veroorzaker.

Welk deel van het aansprakelijkheidsrecht voor de meeste problemen zorgt, hangt ook samen met de aard van de ramp en de daarmee gemoeide schade. In geval van een eenmalige rampzalige gebeurtenis staat doorgaans wel vast dat de gebeurtenis bepaalde schade heeft veroorzaakt. Problemen kunnen zich voordoen bij het aantonen van een causaal verband tussen een bepaalde handeling en de schade, maar meestal zit het knelpunt voor alles in het onvermogen van een eventueel aansprakelijke om voor de massale schade een vergoeding te bieden, of ontbreekt deze geheel. Gaat het om 'sluipende schade' zoals door asbest, dan is veeleer het tijdsverloop de grote boosdoener. De tijd die verstrijkt tussen het blootgesteld worden aan een gevaarlijk product en de schade kan zo lang zijn dat veroorzakers al lang zijn verdwenen, en onzeker is in hoeverre intussen andere gedragingen van het slachtoffer het ontstaan van de schade hebben bevorderd. Lastig is ook dat, anders dan bij een eenmalige rampzalige gebeurtenis, de groep slachtoffers niet afgebakend is, omdat velen nog niet weten dat zij ooit de schade zullen gaan lijden. Soms ook zit de wet in de weg. Inkomensschade van naasten van een getroffene kan lang niet altijd verhaald worden, gelet op artikel 6:107 BW. In de literatuur en de politiek worden bij die onverhaalbaarheid overigens vraagtekens gezet.

Met de beperkte juridische mogelijkheden tot toewijzing van een schadevergoeding hangt nauw samen dat de transactiekosten - de som van alle kosten die betrokken partijen moeten maken bij het verhalen van schade³⁷ - hoog zijn. Denk aan de kosten van onderhandeling over de claim, proceskosten of bewijsproblemen. Bekend is in dit verband de stelling van Bloembergen dat het een gulden kost om een gulden van veroorzaker naar slachtoffer te krijgen.³⁸ Het feit dat sommigen een rechtsbijstandsverzekering hebben afgesloten doet daaraan niet af.³⁹ Specifiek voor schade door rampen komt daarbij dat de kosten per geval hoger dan nodig zijn indien ieder slachtoffer afzonderlijk het oorzakelijk verband moet aantonen tussen de gebeurtenis en de eigen schade. Als vele rechters zich buigen over causaliteit- en toerekeningsvragen waarbij eenzelfde gebeurtenis aan de orde is, zijn ook de kosten voor de maatschappij aanzienlijk.

Ten slotte kan de veroorzaker van een ramp schade slechts vergoeden naar draagkracht: voor zover zijn aansprakelijkheidsverzekering en zijn vermogen daarvoor toereikend zijn. Bij grote bedrijven of instellingen is dat laatste nog wel voorstelbaar, maar bij kleinere bedrijven, eenmanszaken of particulieren is dat slechts zelden het geval bij massaschade. Een reguliere aansprakelijkheidsverzekering kent slechts een beperkte dekking.⁴⁰ In Enschede en Volendam

³⁷ Zie C.M.C. van Zeeland e.a., *Schadeclaims: kan het goedkoper en minder belastend?* Den Haag 2004

³⁸ A.R. Bloembergen, *Vrijheid, gelijkheid en broederschap in het wetsvoorstel verkeersaansprakelijkheid*, in NTBR 1998, nr. 6, p. 169.

³⁹ Per 2002 was 32% van het aantal huishoudens voorzien van een dergelijke verzekering (Verbond van Verzekeraars, *Verzekerd van Cijfers 2003*, p. 144).

⁴⁰ Zie ook: J.M. Barendrecht, *Aansprakelijkheid en welzijn*, in: NJB 2002, p. 605 e.v. en in: J.M. Barendrecht e.a., *Kring van aansprakelijken bij massaschade*, p. 12.

betrof het verzekerde bedragen van f 2,5 mln.⁴¹ Verzekeringen van € 2 mln., ofwel nauwelijks meer dan het bedrag waarvoor ook een gemiddeld gezin in Nederland is verzekerd tegen aansprakelijkheid, zijn geen uitzondering.⁴² Regelgeving, die voorziet in normen die een relatie leggen tussen het uitoefenen van een meer of minder gevaarzettend bedrijf en een minimumverzekering, is nog betrekkelijk zeldzaam.⁴³

Een alternatief is het aanspreken van de overheid op grond van wetgevingsfalen, falend toezicht of handhavingtekorten. De rechtspraak op dit punt is nog zeer beperkt. Met uitzondering van specifieke gevallen waarbij concrete en onvoorwaardelijke toezeggingen zijn gedaan door de wetgever met betrekking tot regelgeving⁴⁴, wordt door de rechter niet snel een onrechtmatig stilzitten van de wetgever aangenomen.⁴⁵ In een zaak van gedupeerden van de vuurwerkcramp te Enschede tegen de Staat en de gemeente wees de rechtbank de vordering tegen de gemeente wegens toezichtfalen af, omdat niet was gebleken van enig algemeen toezichtfalen en evenmin sprake was van enig specifiek toezichtfalen in de zin van bijvoorbeeld het negeren van concrete aanwijzingen.⁴⁶ Eerder al, in de zogeheten *restaurant Boeddha*-zaak⁴⁷, wees de Hoge Raad de aansprakelijkheid van de gemeente Hilversum voor beweerdelijk tekortschieten in het toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften af. Het door de gemeente gevoerde beleid noopte niet tot actief ingrijpen, terwijl in het verleden een controle op brandveiligheid had plaatsgevonden en geen nieuwe feiten of omstandigheden bekend waren die aanleiding gaven tot een nieuwe controle. Van de overheid kan volgens de rechter niet worden verwacht dat zij door algemene controles van iedere onrechtmatige situatie op de hoogte raakt.

In gevallen waarin besluiten tot (weigering van) *handhaving* van publiekrechtelijke voorschriften zijn genomen, is de bestuursrechter bevoegd die besluiten te beoordelen. Schadevorderingen in verband met die besluiten kunnen zowel bij de bestuursrechter als de burgerlijke rechter worden aangebracht. De competentievraag kan voor een slachtoffer van belang zijn indien een schadevordering bij de ene rechter soepeler wordt beoordeeld dan bij de andere rechter.⁴⁸ Is een bepaalde vergunningverlening niet aangevochten, dan wordt uitgegaan van de

⁴¹ Zie: "Vuurwerksslachtoffers eisen vergoeding", Reformatorisch Dagblad, 20 oktober 2001, en: "Verzekering café 't Hemeltje stokt bij 2,5 miljoen gulden", Noordhollands Dagblad, 9 februari 2001.

⁴² In het geval van de Legionellabesmetting op de Westfriese Flora te Bovenkarspel uitte die onderverzekerdheid zich ook in de juridische procedure tussen (nabestaanden van) een slachtoffer van de legionellabesmetting en de exploitant van het bubbelbad dat de bacterie bevatte. Daarbij verweerde de exploitant zich met de stelling dat toewijzing van de gehele claim in strijd zou zijn met de redelijkheid en de billijkheid gelet op de door haar afgesloten aansprakelijkheidsverzekering, die een dekking bood voor een bedrag van € 2 mln. "De claims lopen zo hoog op dat geen WA-polis toereikend zal zijn." Kenbaar uit HR 29 november 2002, NJ 2003, 549.

⁴³ Genoemd kunnen worden het Vuurwerkbesluit (Stb. 2002, 33), het Besluit financiële zekerheid milieubeheer (Stb. 2003, 71), het Besluit opslaan in ondergrondse tanks 1998 (Stb. 1998, 414) en het Besluit tankstations milieubeheer (Stb. 2002, 645).

⁴⁴ HR 19 februari 1993, NJ 1994, 704; AB1993, 305 (Aruba/Lopez).

⁴⁵ Zie HR 11 maart 2003, RvdW 2003, 58 en Rb. Alkmaar 12 december 2002, NJ 2003, 68 (legionella).

⁴⁶ Rb Den Haag, 24 december 2003, NJ 2004, 230.

⁴⁷ HR 22 juni 2001, Gst. 2001, 7146, pp. 400-402.

⁴⁸ Bestuursrechtelijke jurisprudentie laat zien dat sinds 1994 aansluiting is gezocht bij civielrechtelijke criteria voor aansprakelijkheid en bij andere civielrechtelijke normen zoals de vergoeding van wettelijke rente. Desondanks bestaan er verschillen in de toepassing van deze criteria. Door sommigen wordt verwacht dat in de toekomst meer afwijkingen van de civielrechtelijke criteria zullen worden ontwikkeld, waardoor de competentie van de rechter voor het slachtoffer van een ramp van belang wordt voor de vraag of het aansprakelijkheidsrecht een goed alternatief voor een financiële tegemoetkoming

rechtmatigheid daarvan en kan de overheid doorgaans niet aansprakelijk gesteld worden voor schade die het gevolg is van het verlenen van die vergunning.⁴⁹ In de literatuur en rechtspraak wordt verder aannemelijk geacht dat een overheidslichaam, dat binnen haar beleidsvrijheid een weloverwogen en controleerbaar beleid voert met betrekking tot toezicht en handhaving, niet snel aansprakelijk zal zijn voor de door derden geleden schade. De rechter gaat na of de overheid binnen de grenzen van de redelijkheid is gebleven.⁵⁰ Een degelijk functionerende overheid zal niet snel met succes aansprakelijk kunnen worden gesteld.⁵¹

Ook eigen verzekeringen bieden niet altijd soelaas. Problemen doen zich vooral voor bij vrijwillige verzekeringen – het leeuwendeel van de verzekeringen in ons land, nu slechts ziektekosten, opstal en verkeersaansprakelijkheid een verplichte component kennen. Bij letselschade is de behoefte aan compensatie vooral zichtbaar bij vergoeding van de kosten van onmiddellijke noodhulp, bij onderverzekerd of niet verzekerd zijn en bij onverzekerbare gebeurtenissen. Buitengewoon lastig en ook frustrerend voor de getroffen is het feit dat bepaalde kosten snel gemaakt moeten worden terwijl de vergoeding daarvan lang op zich laat wachten, bijvoorbeeld omdat het recht op aanpassingen eerst geldend gemaakt kan worden als een medische eindtoestand is bereikt of tenminste bepaalde verklaringen van deskundigen zijn ontvangen. Voor getroffenen is van belang dat onmiddellijk wordt voorzien in elementaire behoeften als voedsel, kleding en onderdak. De gebeurtenissen in Enschede staan een ieder scherp op het netvlies. Is het slachtoffer niet of onvoldoende verzekerd, dan blijft men met de schade zitten. Soms is dat een bewuste keuze. Soms ook is het risico van een voorval technisch onverzekerbaar: een risico is te groot, het komt niet vaak genoeg voor, niet genoeg mensen zijn in dekking geïnteresseerd en/of de premie is zó hoog dat niemand die wil betalen. Bepaalde risico's worden nadrukkelijk uitgesloten van dekking, waaronder schade als gevolg van aardbevingen, vulkanische uitbarstingen of overstromingen.

Kortom: slachtoffers blijven door de massaliteit en de omvang van de schade ten minste deels met lege handen achter. Zowel de draagkracht van de veroorzaker als de draagkracht van de getroffen kan tekortschieten. Slachtoffers van een ramp lopen bovendien een grotere kans dat zij achter het net vissen als de schade pas later duidelijk of bepaalbaar wordt. Andere gelaedeerden kunnen zich inmiddels hebben verhaald op het gehele bezit van de veroorzaker, waardoor het restant geen dekking meer biedt voor de schade van overige slachtoffers. Hetzelfde geldt indien de aansprakelijkheidsverzekering van de veroorzaker een relatief beperkt bedrag omvat. Het dekkend stelsel van vergoeding van schade vertoont in de praktijk flinke gaten.

biedt. Of dit een verstandige ontwikkeling is, kan worden betwijfeld. Zie J.E.M. Polak, B.J. Schueler, B.P.M. van Ravels, R.J.G.M. Widdershoven, A.A. van Rossum, C. Waling, 'Overheidsaansprakelijkheid anno 2002: de stand van de rechtsontwikkeling', in: *Overheid en Aansprakelijkheid*, mei 2002, nr. 1, p. 4.

⁴⁹ In die zin eveneens Rb Den Haag, 24 december 2003, NJ 2004, 230 (r.o. 3.3-3.3.5)

⁵⁰ Zie ook: J. Gundelach en F.C.M.A. Michiels, *Ongegronde vrees; een onderzoek naar de rechtspraak inzake handhavingsbesluiten*, p. 113.

⁵¹ Ook in die zin: C.C. van Dam, 'Aansprakelijkheid van de overheid wegens onvoldoende toezicht en handhaving', in: J.M. Barendrecht, C.C. van Dam, T. Hartlief, H. Cousy, *Kring van aansprakelijken bij massaschade*, p. 60.

3. Financiële tegemoetkomingen bij calamiteiten

In dit hoofdstuk beschrijft de Commissie welke al dan niet aanvullende voorzieningen bij rampen zijn getroffen om slachtoffers in hun schade tegemoet te komen. Het gaat vooral om tegemoetkomingen waarvoor een rechtstreekse juridische basis (aansprakelijkheid) niet zonder meer aan te wijzen viel. Dat geeft een beeld van de mate waarin men onverplichte tegemoetkomingen uit oogpunt van solidariteit aangewezen achtte. De verschillen in vorm en hoogte van dergelijke tegemoetkomingen bij de verschillende gebeurtenissen mogen opvallend worden genoemd.

3.1 Rampen en tegemoetkomingen

Bij verschillende rampen en calamiteiten in het verleden heeft de overheid aanleiding gezien om uit solidariteit en al dan niet in aanvulling op andere voorzieningen financiële tegemoetkomingen te verstrekken aan getroffen. Een structurele voorziening is de WTS, die voor specifiek aangeduide rampen en zware ongevallen van toepassing kan worden verklaard. Daarnaast zijn ad hoc tegemoetkomingen verstrekt. Zo stelden meteen na de vuurwerkramp te Enschede minister-president Kok en staatssecretaris Ybema van Economische Zaken ruimhartige financiële steun aan particulieren en bedrijven in het vooruitzicht. De commissie-Oosting constateerde al dat voor dergelijke financiële nazorgtrajecten geen concrete plannen of draaiboeken beschikbaar zijn en dat, zeker in het geval van de vuurwerkramp, in de loop van de tijd een scala aan regelingen tot stand is gekomen, variërend van noodregelingen direct na een ramp tot regelingen maanden nadien.⁵²

De gevolgen van een ad hoc-benadering laten zich denken. Aanbod creëert vraag: als de overheid steeds nieuwe regelingen beschikbaar stelt, moeten wij niet verbaasd zijn als getroffen van een ramp zich in een reflex tot die overheid wenden. Er wordt een verwachtingspatroon geschapen waaraan de overheid zich op een zeker moment niet meer met goed fatsoen kan onttrekken. Dat patroon staat haaks op de wens van het huidige kabinet om de rol van 'albedil' van zich af te schudden.⁵³ Het is ook mede om die reden dat het van belang is een beeld te krijgen van de aard en omvang van tegemoetkomingen die de afgelopen jaren door de overheid zijn verstrekt. De Commissie baseert zich op de uitkomsten van het onderzoek dat zij heeft laten uitvoeren naar financiële voorzieningen bij een aantal rampen en calamiteiten.⁵⁴ In het onderzoeksrapport worden de voorzieningen⁵⁵ besproken die zijn verstrekt naar aanleiding van de volgende gebeurtenissen:

- de vliegramp in de Bijlmer van 4 oktober 1992 (Bijlmerramp);
- de legionella-besmetting op de Westfriese Flora van februari 1999 te Bovenkarspel;
- de vuurwerkramp op 13 mei 2000 in Enschede;

⁵² Commissie-Oosting, a.w., p. 189.

⁵³ Kamerstukken II, 2003/04, 29 279, nr. 1, p. 2.

⁵⁴ Het volledige onderzoeksrapport (D.A. van den Wall Bake e.a., *Inventarisatie van financiële voorzieningen na rampen in Nederland*, Utrecht, maart 2004) is opgenomen als deel II.

⁵⁵ Bijlage F bevat een opsomming van de naar aanleiding van deze gebeurtenissen getroffen voorzieningen.

- de cafébrand in de nieuwjaarsnacht van 31 december 2000 in Volendam en
- de blootstelling van werknemers aan asbest in de twintigste eeuw.

De blootstelling aan asbest is in de vergelijking betrokken om te kunnen beoordelen of en zo ja in hoeverre de houding van de overheid bij het bepalen van een onverplichte financiële tegemoetkoming wijzigt indien het niet gaat om een enkel grootschalig incident maar om een reeks van individuele gebeurtenissen die tot massale schade leidt of heeft geleden. Als het gaat om het karakter van de gebeurtenis zit de legionellabesmetting tussen deze sluipende schadegevallen en bijvoorbeeld de vuurwerkcramp in: weliswaar was er één oorzaak (naar men vermoedt de legionella in de waterdampen rond de bubbelbaden) maar pas na geruime tijd bleek uit de ziekenhuisopnames dat sprake was van een massale blootstelling aan de veteranenziekte.

3.2 Letsel- en overlijdensschade

Aard van de schade

Bij alle onderzochte gebeurtenissen was sprake van letselschade. Bij de Bijlmerramp werden mensen gewond als gevolg van het neerstorten van het EI Al-vliegtuig op appartementen van de complexen Groeneveen en Klein-Kruitberg. Ook hulpverleners liepen letsel op bij de uitoefening van hun taken. In het geval van de Westfriese Flora betrof het letsel de besmetting van zo'n tweehonderd personen met de legionellabacterie waardoor de zogeheten veteranenziekte uitbrak. Het was de ernstigste uitbraak van de veteranenziekte ooit in Nederland. In Enschede raakten honderden personen gewond, waarbij de verwondingen als gevolg van de explosies varieerden van lichte snij- en schaafwonden tot zware en zeer ernstige kwetsuren. De schade die daaruit voortvloeide was divers. In Volendam bestond het letsel uit de brandwonden van de jeugdige slachtoffers en bestond de schade uit de kosten voor medische hulp, ziekenhuisopname, kosten voor vervoer van familieleden, kosten voor aanpassingen en hulp, gedeerde levensvreugde en verlies aan verdienvermogen door geheel of gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid. De letselschade in het geval van de blootstelling aan het kankerverwekkende asbest bestond voornamelijk uit de kosten van medische behandelingen van (ex-)werknemers en gedeerde levensvreugde van hen en hun gezinsleden en nabestaanden.

Financiële tegemoetkomingen

Naast sociale voorzieningen, de uitbetaling van verzekeringspenningen, de schadevergoedingen door EI Al en Boeing, en de betalingen uit particuliere fondsen is er een specifieke voorziening getroffen in de vorm van de Uitkeringsregeling Hulpfonds Gedupeerden Bijlmerramp, waarbij forfaitaire bedragen zijn uitbetaald van € 1.818,- tot maximaal € 9.529,-.⁵⁶ De regeling had daarmee een gemengd karakter: zowel gedeerde levensvreugde als materiële uitgaven ten gevolge van het geestelijke letsel werd bestreken. Bij de legionella-besmetting is naast voorzieningen in de sfeer van sociale voorzieningen, verzekeringen en aansprakelijkheidsclaims, een Uitkeringsregeling Fonds Slachtoffers Legionella Epidemie totstandgekomen.⁵⁷ Een gelijknamige stichting heeft de tegemoetkomingen verstrekt. De getroffen personen konden aanspraak maken op een eenmalige tegemoetkoming van ten hoogste twee maal € 1.818,-. Deze tegemoetkomingen waren volgens de uitkeringsregeling expliciet bedoeld als vergoeding voor

⁵⁶ Stcrt. 26 januari 2000, nr. 18, p. 15.

⁵⁷ Stcrt., 29 juni 2000, nr. 123, p. 11. Zie tevens Kamerstukken II, 1999/2000, 27 094, nrs. 1-2.

immateriële schade. In Enschede zijn twee regelingen getroffen voor tegemoetkomingen in de gemaakte kosten als gevolg van letsel en in de plotselinge inkomenssterugval.⁵⁸ Daarnaast kon een tegemoetkoming worden verkregen voor gemaakte kosten voor bijvoorbeeld huishoudelijke hulp, thuiszorg en kinderopvang. De tegemoetkoming bestond uit een vast bedrag van € 500,- en aanvullingen tot een maximum van € 5.000,-. Voor loon- en inkomensderving voorzorg de tegemoetkoming in het verschil tussen het in het eerste jaar van ziekte ontvangen loon of inkomen en het gemiddelde vaste loon of inkomen in 1998 en 1999. Bij blijvend lichamelijk en psychisch letsel werd op basis van een percentage functionele invaliditeit een deel een basisbedrag van € 120.000,- wordt uitgekeerd. De richtlijnen van de American Medical Association werden daarbij gebruikt. In Volendam werd een eenmalige uitkering aan getroffen en met blijvend lichamelijk en/of psychisch letsel verstrekt op basis van het percentage functionele invaliditeit, dat bepaalde welk percentage van een basisbedrag van € 150.000,- zou worden uitgekeerd.⁵⁹ Daarnaast zijn tegemoetkomingen verstrekt voor de aanpassing van bijvoorbeeld fietsen (maximaal € 227,-) en bedden (maximaal € 1.134,-). Een algemene regeling voorziet in vergoeding van daadwerkelijk gemaakte kosten voor hulpmiddelen, huishoudelijke hulp, thuiszorg of studievertraging tot 1 januari 2007. In Volendam zijn voorts regelingen in het leven geroepen voor kosten gemaakt door naasten van de slachtoffers. Zo werd in verband met reis- en verblijfkosten een tegemoetkoming verstrekt variërend van € 227,- tot maximaal € 908,- per maand en een kilometervergoeding van maximaal € 68 per dag. In verband met verzorging van een slachtoffer kon men aanspraak maken op een bijdrage van € 272,70 tot een maximum van € 2.727,- per maand. Voor de slachtoffers van asbest is in 2000 voorzien in de Regeling tegemoetkoming asbestslachtoffers (RTA).⁶⁰ Dit is een vangnet voor werknemers bij wie door blootstelling aan asbest bij hun werk kanker is vastgesteld, maar die vanwege het ontbreken van een aansprakelijke wederpartij of vanwege een beroep op verjaring van de claim er niet in slagen hun vordering geldend te maken. De regeling voorziet in een eenmalige uitkering voor slachtoffers en eventueel huisgenoten of nabestaanden van de blootstelling aan asbest ten bedrage van € 16.376,-.⁶¹

Vorming van een stichting of instituut

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft een eenmalige tegemoetkoming van € 1,13 mln verstrekt aan de Stichting Nationaal Fonds voor de hulpverlening aan Slachtoffers van de Nieuwjaarsbrand in Volendam (SSNV) ten behoeve van toekomstige beheerskosten van de stichting. Deze stichting is voortgekomen uit het particuliere initiatief van de bevolking en het bedrijfsleven van Volendam en heeft als doel de getroffen en de breedst mogelijke hulp te bieden, niet alleen op de korte termijn, maar vooral ook op de lange termijn ten behoeve van een waardevol toekomstperspectief. Via de SSNV zijn ook kleine aanvullende tegemoetkomingen verstrekt.

⁵⁸ Regeling tegemoetkoming financiële gevolgen in verband met functionele invaliditeit vuurwerkramp Enschede (TFGFI), Stcrt. 3 april 2002, nr. 64, p. 32 en Regeling tegemoetkoming in kosten en inkomensderving bij ziekte vuurwerkramp Enschede (TKIZ), Stcrt., 3 april 2002, nr. 64, p. 31, Zie tevens Kamerstukken II, 2001/02, 27 157, nr. 47, p. 3. Veel werk is verricht door de Uiterveringsorganisatie personenschade Vuurwerkramp Enschede, waarbij – op verzoek van de overheid – ook het Nationaal RampenFonds betrokken was.

⁵⁹ Regeling tegemoetkoming financiële gevolgen in verband met functionele invaliditeit nieuwjaarsbrand Volendam, Stcrt., 28 februari 2003, nr. 42, p. 15.

⁶⁰ Stcrt., 24 januari 2000, nr. 16, p. 9.

⁶¹ Stcrt., 20 december 2002, nr. 246, p. 28, Stcrt., 14 juli 2003, nr. 132, p. 8. resp. Stcrt., 10 december 2003, nr. 239, p. 16.

De asbestregeling voorzag eveneens in de bemiddeling van het Instituut Asbestslachtoffers tussen de vertegenwoordigers van werkgevers en slachtofferorganisaties dan wel werknemersorganisaties. Het Instituut sluit convenanten ter afwikkeling van schadeclaims. In het uiteindelijke convenant zijn normbedragen opgenomen voor smartengeld en minimumbedragen voor materiële schade en voor overlijdensschade. Het sluiten van het convenant heeft ertoe geleid dat de meerderheid van de aan asbest gerelateerde zaken via bemiddeling door het Instituut Asbestslachtoffers wordt afgerond.

Schema 3.1 Tegemoetkomingen door de overheid voor letselschade bij rampen

Letselschade	Bijlmerramp	Westfriese Flora	Vuurwerkramp Enschede	Volendam	Asbest
Gemaakte medische kosten en daarvan afgeleide kosten	Hulpfonds gedupeerden Bijlmerramp	-	-	TONS-regeling TRVN-regeling; MRSA-kosten-regeling	-
Kosten voor hulp, aanpassingen etc.	-	-	Regeling TKIZ	Fiets-regeling; Bed-regeling Regeling tegemoetkoming in kosten nieuwjaarsbrand Volendam	-
Verlies aan verdien capaciteit	-	-	Regeling TKIZ Regeling TFGFI	TGLN-regeling Zelfstandigen-regeling FGFI-regeling	-
Immateriële schade	Hulpfonds gedupeerden Bijlmerramp	Legionella-fonds	-	-	RTA

3.3 Schade in verband met overlijden

Aard van de schade

Bij zowel de Bijlmerramp, de legionella-epidemie, de blootstelling aan asbest als bij de vuurwerkramp en de cafébrand waren er dodelijke slachtoffers te betreuren. Voor familie en nabestaanden heeft dat uiteraard in de eerste plaats geleid tot veel verdriet, maar daarnaast ook tot schade.

Tegemoetkomingen

Bij de Bijlmerramp werd het eerdergenoemde forfaitair bedrag van € 1.818,- beschouwd als compensatie voor materiële en immateriële overlijdensschade⁶², terwijl na de legionella-besmetting de uitkeringsregeling in een genormeerde tegemoetkoming van € 4.538,- voorzorg aan nabestaanden van een dodelijk slachtoffer van de veteranenziekte.⁶³ Naar aanleiding van de vuurwerkcramp in Enschede is door het gemeentebestuur de Regeling kosten uitvaart ontworpen. Per dodelijk slachtoffer ontving de naaste familie van gemeentewege een vergoeding van de uitvaartkosten en eventuele reis- en verblijfkosten van twee familieleden in verband met de uitvaart. Voor de uitvaartkosten werd op declaratiebasis maximaal € 4.538,- vergoed. Reiskosten voor twee familieleden werd voor 100% vergoed en verblijfkosten voor maximaal € 227,- per persoon. Daarnaast werd door het Nationaal rampenfonds een eenmalige tegemoetkoming van € 120.000,- voor weduwen of weduwnaars wegens inkomensnadeel verstrekt. Wezen of halfwezen ontvangen op basis van de regeling⁶⁴ een tegemoetkoming van € 70,- per maand. Hoewel het geen overheidsuitkeringen zijn, is het vermelden ervan voor de beeldvorming wel van belang. In het kader van de afwikkeling van de cafébrand konden nabestaanden aanspraak maken op een bijdrage van € 4.084,- in de uitvaartkosten. Verder verdient het vermelding dat de SSVN een regeling heeft getroffen ten behoeve van de ouder(s) van een overleden slachtoffer. Voor een ouder werd een bedrag van € 4.538,- beschikbaar gesteld (per ouderpaar derhalve een bedrag van € 9.076,-). De Regeling tegemoetkoming asbestslachtoffers (RTA)⁶⁵ voorziet in een eenmalige uitkering voor nabestaanden van de asbestslachtoffers ten bedrage van € 16.376,-. Dat is hetzelfde bedrag als de nog in leven zijnde slachtoffers op grond van de regeling kunnen ontvangen. De tegemoetkoming is nadrukkelijk bedoeld voor de geleden immateriële schade.

De bovenstaande gegevens met betrekking tot de door de overheid getroffen voorzieningen bij overlijdensschade kunnen als volgt schematisch worden weergegeven.

Schema 3.2 Tegemoetkomingen door de overheid voor overlijdensschade

Overlijdensschade	Bijlmerramp	Westfriese Flora	Vuurwerkcramp Enschede	Volendam	Asbest
Uitvaartkosten	-	-	Regeling kosten uitvaart	Regeling tegemoetkoming begrafeniskosten	-
Kosten voor hulp, etc.	-	-	-	-	-
Gederfd levensonderhoud nabestaanden	-	-	-	-	-
Gederfde levensvreugde nabestaanden	Hulpfonds gedupeerden Bijlmerramp	Legionella-fonds	-	-	RTA

⁶² Artikel 3 Uitkeringsregeling Hulpfonds Gedupeerden Bijlmerramp, Stcrt. 26 januari 2000, nr. 18, p. 15.

⁶³ Artikel 5 Uitkeringsregeling Fonds Slachtoffers Legionella-epidemie, Stcrt. 29 juni 2000, nr. 123, p. 11.

⁶⁴ Regeling tegemoetkoming nabestaanden vuurwerkcramp Enschede, Stcrt. 3 april 2002, nr. 64, p. 33.

⁶⁵ Stcrt. 24 januari 2000, nr. 16, p. 9.

3.4 Zaakschade

Aard van de schade

Zaakschade voor particulieren was er zowel bij de Bijlmerramp als bij de vuurwerkramp in Enschede. Bij de Bijlmerramp betrof het in hoofdzaak de inboedel van de getroffen appartementen. In Enschede was de zaakschade omvangrijk door het nagenoeg verdwijnen van de gehele wijk Roombeek. Zaakschade was er ook voor particulieren bij de cafébrand in Volendam, maar die was verhoudingsgewijs beperkt tot de kleding en enkele persoonlijke bezittingen van de slachtoffers.

Tegemoetkomingsregelingen

Alleen ten behoeve van de getroffen van de vuurwerkramp in Enschede zijn financiële tegemoetkomingen door de overheid verstrekt. In het geval van de Bijlmerramp werd de schade aan opstallen en inboedel geacht te zijn gedekt door de verzekeringen. In de gevallen van de legionella-besmetting, de cafébrand en de blootstellingen aan asbest was er telkens in essentie sprake van personenschade. Voor de vuurwerkramp te Enschede is er, voor een deel op advies van de ingestelde Commissie Financiële Afwikkeling Vuurwerkramp, ten behoeve van de verschillende soorten zaakschade van particulieren voorzien in een groot aantal tegemoetkomingen. Het totale budget was € 9,3 mln; voor de kosten van de financiering van regelingen voor zaakschade van particulieren heeft het NRF een bijdrage van het Rijk ontvangen van in totaal € 2,7 mln. Een aantal voorzieningen is mede door, dan wel in belangrijke mate, uit particuliere fondsen bekostigd. Voorbeelden zijn een tegemoetkoming bij de aankoop van een nieuwe woning ten bedrage van € 4.538,-. Schade aan de inboedel kon worden gedeclareerd op basis van 65% van de nieuwwaarde; vergoeding van schades aan auto's van forfaitair casco € 681,75 en herstelschade op declaratiebasis. Kampeerwagens, aanhangwagens en pleziervaartuigen werden volledig vergoed. Verrekening heeft plaatsgevonden met uitkeringen en vergoedingen van verzekeringen en vorderingen op derden. Het volgende schema biedt een vergelijkend overzicht van de tegemoetkomingen door de overheid voor zaakschade van particulieren bij de onderzochte rampen.

Schema 3.3 Tegemoetkomingen (mede) door de overheid voor zaakschade van particulieren

Zaakschade particulieren	Bijlmerramp	Westfriese Flora	Vuurwerkkramp Enschede	Volendam	Asbest
Gemaakte kosten Noodmaatregelen Friciekosten	-	-	Opruimingsregeling; Noodvoorzieningen; Regelingen I, II en III; OBO/OSO-regeling; Kostenvergoeding buitenste ring	-	-
Geleden verlies: opstallen en inboedel	-	-	Opstalschade particulieren; Ontheffing OZB; Opkoopregeling particuliere woningen; Huurcompensatie Inboedelregeling; Potten/pannenregeling	-	-
Geleden verlies: vervoermiddelen	-	-	Cascoregeling; Kampeerwagens, aanhangwagens en pleziervaartuigen	-	-
Inkomensschade	-	-	Zelfstandigenregeling; Overbruggingsuitkering	-	-

Tegemoetkoming door de overheid voor de zaakschade van ondernemingen was eveneens alleen naar aanleiding van de vuurwerkkramp in Enschede aan de orde. Zij betroffen niet-financiële voorzieningen zoals een ondernemershelpdesk, een belangenvereniging voor ondernemers en vervangende bedrijfsruimte. Financieel was de tegemoetkoming in onverzekerde of onderverzekerde bedrijfsschade van ondernemers, waaronder veel kunstenaars. Daarbij moest rekening worden gehouden met het EG-verdrag. Slechts die steunmaatregelen zijn verenigbaar met het EG-recht, die gericht zijn op herstel van de schade door natuurrampen of andere buitengewone gebeurtenissen. Het totale uitkeringsbudget was circa €36.360.000,- en daarvan is tot en met 2003 circa €7 mln uiteindelijk uitgekeerd.⁶⁶

⁶⁶ Onderzoeksbijlage Inventarisatie financiële voorzieningen na rampen in Nederland, p. 88.

Schema 3.4 Tegemoetkomingen door de overheid voor zaakschade van ondernemingen

Zaakschade ondernemingen	Bijlmerramp	Westfriese Flora	Vuurwerkramp Enschede	Volendam	Asbest
Gemaakte kosten, noodmaatregelen, frictiekosten			Ondernemersregeling		
Geleden verlies: Opstallen, inboedel en vervoermiddelen	-	-	Ondernemersregeling	-	-
Gederfde winst	-	-	Ondernemersregeling	-	-

3.5 Conclusies

Door de overheid worden geen vaste uitgangspunten gehanteerd voor verstrekking van tegemoetkomingen aan slachtoffers van rampen. Dit geldt voor zowel de vraag óf bij bepaalde schade een tegemoetkoming door de overheid wordt gegeven, als voor de vraag welke criteria een rol dienen te spelen bij de vaststelling van de hoogte van die vergoeding. Ook de kring van slachtoffers lijkt betrekkelijk toevallig te worden getrokken. Zo is op verschillende wijze omgegaan met immateriële schade. In de gevallen van Enschede en Volendam werden, in tegenstelling tot de Bijlmerramp, de legionella-besmetting en de blootstelling aan asbest, geen bedragen door de overheid beschikbaar gesteld ter compensatie van immateriële schade. Voor zover aan de asbestslachtoffers, de slachtoffers van de veteranenziekte en de slachtoffers van de Bijlmerramp of aan nabestaanden uitkeringen zijn gedaan bij wijze van smartengeld, verschilde de hoogte van de uitgekeerde bedragen. Dit ontlokt de vraag of er behoefte bestaat aan een normering van de omstandigheden waaronder tot uitbetaling van smartengeld wordt overgegaan, dan wel aan een normering van de hoogte van de uit te betalen bedragen. Een ander voorbeeld betreft de tegemoetkomingen die zijn verstrekt in verband met functionele invaliditeit. Hoewel de gehanteerde systematiek bij de berekening van de uitkeringen in essentie dezelfde was, verschilden de basisbedragen (€ 120.000,- voor de vuurwerkramp en € 150.000,- voor de cafébrand). Bij de vaststelling van het basisbedrag van € 150.000,- voor de slachtoffers van de nieuwjaarsbrand heeft men sterk laten meewegen dat het om een groep jonge slachtoffers ging die nog een heel leven voor de boeg hebben.⁶⁷

In de tweede plaats werden alleen in het geval van de vuurwerkramp tegemoetkomingen voor zaakschade verstrekt, waaraan zowel door de overheid als door particulieren is bijgedragen. Opvallend is het grote aantal regelingen dat is getroffen. Dit was mede het gevolg van het ontbreken van draaiboeken voor de afhandeling van dergelijke compensaties. Hoewel in voorkomende rampgevallen steeds wijze lessen zijn getrokken over de afwikkeling van schade en die kennis ook is benut bij latere rampen, wekt het samenstel aan regelingen de indruk, dat steeds ad hoc werd voorzien in nieuwe behoeften aan aanvullende maatregelen.

⁶⁷ Commissie financiële afwikkeling nieuwjaarsbrand Volendam, *Advies ondersteuning en financiële tegemoetkomingen slachtoffers nieuwjaarsbrand Volendam; Eindrapport*, juni 2002, p. 24.

Tenslotte moet worden vastgesteld dat er in het verleden tegemoetkomingen zijn verstrekt voor onverzekerde en onderverzekerde schade en dat in een aantal gevallen in beginsel ook de mogelijkheid bestond om via sociale voorzieningen of verzekeringen de schade gecompenseerd te krijgen. In sommige gevallen is daarmee rekening gehouden, in andere niet. Dat was bijvoorbeeld het geval bij de volgende combinaties van generieke en specifieke voorzieningen:

- uitvaartverzekering – regeling overlijdenskosten
- ziektekostenverzekering/ziekenfonds – regeling ziektekosten
- ongevallenverzekering - regeling functionele invaliditeit
- inboedelverzekering – inboedelregeling
- opstalverzekering – opstalschaderegeling
- verzekering kampeerwagens etc. – regeling vergoeding kampeerwagens etc.
- inboedelverzekering – opruimingskosten
- sociale voorziening ANW – nabestaandenregeling
- sociale voorziening WVG/Ziekenfondswet – vervanging/aanpassing fiets en bedregeling.

Een deel van de overlap is te verklaren vanuit de ook door de Commissie onderkende behoefte aan het onmiddellijk treffen van voorzieningen. Verder was de aard en de omvang van de vuurwerkramp kennelijk zodanig dat de overheid daarin aanleiding zag om af te wijken van de gedachte dat bedrijfsschade in beginsel tot het normale risico van een ondernemer moet worden gerekend. De zeer bijzondere omstandigheden van de ramp in Enschede, waaronder het gegeven dat de ondernemingen ook hun afzetgebied verloren hadden en het feit dat het voornamelijk om kleine, zeer persoonsgebonden bedrijfjes ging, zijn daaraan zeker debet geweest. Continuering van de bedrijven uit het rampgebied is uitgangspunt geweest bij de ontwikkeling van de regeling.

Een en ander roept de principiële vraag op waar de grenzen van de eigen verantwoordelijkheid van particulieren en ondernemers liggen en waar de zorgtaak van de overheid in beeld komt. De Commissie onderzoekt daartoe mogelijke benaderingen en het buitenland en gaat in hoofdstuk 5 nader op deze grenzen in.

4. Financiële afwikkeling: ervaringen in het buitenland

In dit hoofdstuk staat de aanpak van financiële voorzieningen na rampen in het buitenland centraal. De aandacht is daarbij uitgegaan naar de systemen in Frankrijk, België, Duitsland en Zweden.

4.1 Inleiding

Ook in andere landen hebben zich rampen voorgedaan en ook in die landen is gedebatteerd over de rol van overheid, burgers en bedrijfsleven met betrekking tot tegemoetkomingen in schade bij rampen en calamiteiten. In opdracht van de Commissie is ten aanzien van een aantal Europese landen wetenschappelijk onderzoek verricht naar financiële voorzieningen na rampen in het buitenland.⁶⁸

Het onderzoek heeft zich gericht op België, Frankrijk, Duitsland en Zweden. De keuze voor deze vier landen werd ingegeven door een aantal overwegingen. Ten eerste is een vergelijking zinvol met landen waar het welvaartsniveau ongeveer gelijk is aan het Nederlandse. In de tweede plaats gaat het om landen die een stelsel van sociale zekerheid, verzekeringen en aansprakelijkheidsrecht hebben dat op hoofdlijnen voor ons herkenbaar is. Om die reden is afgezien van een vergelijking met, bijvoorbeeld, een of meer staten van de Verenigde Staten. Ten derde heeft zich in elk van deze landen betrekkelijk recent een ramp voorgedaan die vergelijkbaar is met enigerlei rampzalige gebeurtenis in Nederland. Zo waren de brand in een discotheek en later in een hotel in België vergelijkbaar met de cafébrand in Volendam. De overstromingen in het oosten van het Duitsland zijn niet zozeer qua omvang, maar wel qua aard ervan vergelijkbaar met overstromingen in Limburg en in Wilnis. De ontploffing van de AZF-fabriek in Toulouse is vergelijkbaar met Enschede, terwijl de brand in de discotheek te Gothenburg is te vergelijken met de cafébrand te Volendam.

Voor elk van de onderzochte landen volgt hier een weergave op hoofdlijnen. Bij de bespreking is zo veel mogelijk aangesloten bij de eerder gemaakte indeling in personenschade (letsel), personenschade (overlijden), materiële zaakschade van particulieren en materiële zaakschade/bedrijfsschade van bedrijven. De hoogte van de vergoedingen en tegemoetkomingen is niet weergegeven omdat dat een vertekend beeld kan opleveren als men deze afzet tegen de eigen parameters van bijvoorbeeld de bijstand of de ziektekostenverzekeringen in Nederland.

4.2 Frankrijk

De leidende gedachte bij het Franse stelsel met betrekking tot rampen en calamiteiten is dat Frankrijk een welvaartsstaat is, zodat burgers in geval van calamiteiten mogen verwachten dat de staat hulp zal bieden. Er wordt veel waarde gehecht aan solidariteit tussen de burgers, dat ook tot uitdrukking komt in de Grondwet van 1958. In Frankrijk verwacht men traditioneel voorts een

⁶⁸ M.G. Faure en T. Hartlief e.a., *Financiële voorzieningen na rampen in het buitenland*, Maastrichts Europees Instituut voor Transnationaal Rechtswetenschappelijk Onderzoek (METRO), Maastricht, januari 2004 (opgenomen als deel III).

actieve opstelling van de staat. De vooral in de Verenigde Staten prominente gedachte dat de overheid uitsluitend inspringt daar waar burgers en bedrijfsleven zelf geen afspraken (kunnen) maken, stuit in Frankrijk op veel onbegrip.⁶⁹ De bereidheid van de Franse bevolking om eventueel extra belasting te betalen om staatsinterventies te bekostigen, is dan ook relatief groot. De Franse centrale overheid zal in vergelijking tot Nederland (waar men van oudsher terughoudend is met het opleggen van verplichte verzekeringen) snel besluiten tot het opleggen van verplichte dekkingssystemen, eventueel aanvullend bij een vrijwillige verzekering. Ook treedt de Franse staat snel en vaak op als herverzekeraar. Een van de vragen over de hierna te bespreken vrijwillige verzekering *garantie des Accidents de la Vie* luidde: waarom valt deze verzekering niet onder de verantwoordelijkheid van de nationale solidariteit, ofwel: waarom regelt de Staat het niet?⁷⁰

Opvallend is het onderscheid dat wordt gemaakt tussen soorten rampen. Natuurrampen, landbouwrampen en zogenaamde technologische rampen worden stelselmatig van elkaar onderscheiden. Globaal gesproken gaat het bij natuurrampen om gebeurtenissen zonder menselijk handelen (aardbeving, overstroming) en bij technologische rampen om een aan te wijzen verantwoordelijke (ontploffing, aanslag). Deze indeling heeft nadelen, waarvan de afbakening de meest in het oog springende is: sommige overstromingen kunnen wel degelijk worden teruggevoerd tot menselijk handelen of nalaten en sommige ontploffingen kunnen het gevolg zijn van blikseminslag. Zij biedt evenwel ook aanknopingspunten, in het bijzonder wanneer voor vergoeding wordt verwezen naar aansprakelijkheid of (verplichte) verzekering.

Het Franse systeem voor vergoeding van schades is gebaseerd op de sociale zekerheid. De sociale zekerheid dekt schade als gevolg van letsel of overlijden. Zo wordt schade als gevolg van een ongeval op het werk in grote lijnen via de sociale zekerheid betaald, inclusief de vergoeding van de kosten van ziekenhuisopname. De sociale zekerheid wordt aangevuld met directe (*first party*-) verzekeringen, zoals inboedelverzekeringen. Die verzekeringen zijn vrijwillig, maar worden zij eenmaal afgesloten, dan wordt een wettelijk vastgesteld toeslagpercentage geheven.⁷¹ De opbrengsten worden gedeeltelijk door de overheid in fondsen gestort waaruit bepaalde schadesoorten ten gevolge van bepaalde oorzaken worden vergoed. Voor een ander deel komen de premies de verzekeraar ten goede, maar is hij op grond van de wet verplicht onder omstandigheden snel tot uitkering over te gaan. Of de gelaedeerde zich kan richten tot een fonds dan wel naar de verzekeraar wordt verwezen, hangt af van zowel het soort schade dat hij heeft geleden als de oorzaak van die schade. Voor letselschade als gevolg van verkeersongevallen en als gevolg van HIV-besmetting na bloedtransfusie is een *no fault*-systeem ontwikkeld, waarbij een slachtoffer zijn schade vergoed krijgt uit een speciaal opgericht fonds ongeacht of dat slachtoffer schuld van de aansprakelijke persoon kan aantonen. Ook voor letselschade als gevolg van terrorisme bestaat in Frankrijk een fonds. Dit is een van de fondsen die worden gevoed door de opslag op de premie bij zaakschadepolissen (autopolissen, opstalverzekeringen, inboedelverzekeringen).⁷² Een uitkering uit het fonds komt doorgaans binnen een jaar tot stand. Een slachtoffer kan in plaats van een uitkering uit het fonds ook ervoor kiezen de veroorzaker aansprakelijk te stellen.

⁶⁹ Zie o.a. M. Chavannes, *Frankrijk achter de schermen*, Amsterdam 2004.

⁷⁰ Zie : *La garantie des accidents de la vie*, uitgave van de Fédération Française des Sociétés d' Assurances (2000).

⁷¹ Momenteel is dat 12%.

⁷² Dat verklaart waarom slachtoffers van terroristische aanslagen voor letselschade een beroep kunnen doen op een fonds met de naam "Fonds de garantie Automobile".

Het Franse stelsel van sociale zekerheid en verzekeringen leidt ertoe dat het aansprakelijkheidsrecht een beperkte rol speelt bij de vergoeding van materiële letselschade van slachtoffers van rampen. De uitgangspunten voor aansprakelijkheid zijn vergelijkbaar met het in Nederland gehanteerde stelsel. Het uitgangspunt is volledige schadevergoeding, waarbij zowel materiële als immateriële schade voor vergoeding in aanmerking komt. Aansprakelijkheid is gegrond op overeenkomst of onrechtmatige daad en het slachtoffer moet zowel zijn schade als de schuld of verantwoordelijkheid van de veroorzaker bewijzen. Voor het aansprakelijkheidsrecht is een rol weggelegd wanneer regres wordt uitgeoefend door bijvoorbeeld sociale zekerheidsinstanties of *first party*-verzekeraars. Het aansprakelijkheidsrecht wordt in deze gevallen nauwelijks door de slachtoffers zelf gebruikt. Het vervult een aanvullende functie voor die schadeposten waarvoor geen afzonderlijke regeling is getroffen door middel van fondsen of aanspraken uit sociale zekerheid. Het gaat dan vooral om immateriële schade.

De ook in Frankrijk lange weg naar vergoeding via het aansprakelijkheidsrecht kan worden verkort door het afsluiten van een bijzondere *first party*-verzekering, de zogenaamde 'Garantie des Accidents de la Vie'. Deze verzekering, die sinds het jaar 2000 bestaat, biedt tegen een bedrag van € 15,- per maand dekking voor aanzienlijke letselschade en gevolgschade als gevolg van ongevallen, misdrijven of rampen, zowel industriële – als natuurrampen. Een verzekerd slachtoffer kan aanspraak maken op verzekeringspenningen indien sprake is van een gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid die is vastgesteld op minstens 30%. De verzekering is vrijwillig; de wettelijke opslag die aan de inboedelverzekeringen hangt, is hier niet van toepassing.

De zaakschade van een persoon wordt in beginsel vergoed via de door het slachtoffer zelf afgesloten *first party*-verzekeringen, zoals een inboedelverzekering of ongevallenverzekering. Zaakschade als gevolg van (natuur)rampen en terrorisme is verplicht meeverzekerd wanneer men een dergelijke (vrijwillige) *first party*-verzekering afsluit. Voor deze aanvullende dekking betaalt de verzekerde de eerder genoemde toeslag. Een wetwijziging in 2003, naar aanleiding van de ramp in Toulouse, heeft de verplichte dekking uitgebreid tot zaakschade door industriële ongevallen. Hier wordt geen gebruikgemaakt van een fonds, maar legt de wet op verzekeraars een verplichting om de zaakschade te vergoeden. Daarbij gelden wettelijk vastgelegde, korte, termijnen voor zowel het indienen van de claim als het vergoeden van de schade. De overheid dient in dit systeem vast te stellen dat er sprake is van een dergelijke catastrofe. Met andere woorden: in geval van rampen spelen de verzekeringsmaatschappijen een rol indien de overheid achteraf een bepaald evenement tot ramp verklaart. Alleen dan is uitkering verschuldigd. Dit leidt in de praktijk tot een druk op de overheid om een gebeurtenis wel (slachtoffers) of juist niet (verzekeraars) tot ramp te verklaren. Die onzekerheid brengt ook met zich dat verzekeringsmaatschappijen niet tevoren hun risico kunnen schatten, noch dat risico door bijvoorbeeld het stellen van eisen ter preventie kunnen beïnvloeden.

Ook wie niet verzekerd was, kan bij natuurrampen of technologische rampen een beroep doen op het FGA. Dat roept de vraag op waarom men zich zou verzekeren. In de praktijk blijkt dat zeer veel Fransen een inboedel-, opstal- of autoverzekering hebben. Zo wordt een huis doorgaans pas verhuurd als de beoogde huurder een soort algemene verzekering kan overleggen, die WA, inboedel en opstal combineert, de zogeheten *multirisque habitation*.

De verplichte opslag heeft ook gevolgen voor verzekeraars: die moeten de aanvullende verzekering aanbieden. Zij doen dat omdat de overheid een rol heeft als herverzekeraar. Herverzekering vindt plaats via de *Caisse Centrale Reassurance* (CCR). De CCR is in 1946 opgericht door de overheid en is een door de staat beheerde herverzekeraar die dekking biedt voor

particuliere verzekeraars.⁷³ De verzekeraar kan zich op twee manieren herverzekeren: door *quota share*, wat inhoudt dat de herverzekeraar de verzekeraar volgt in de schade en op basis van *stop loss*, wat inhoudt dat de herverzekeraar alleen bijspringt indien het jaarlijkse verlies van de verzekeraar een bepaald bedrag overschrijdt. Ook al kennen de herverzekeringsovereenkomsten een bepaalde limiet, de overheid staat onbeperkt garant. De helft van alle premies die geïnd worden om de gevolgen van rampen te dekken, gaan naar de CCR. Ook herverzekering van het terrorismerisico wordt centraal georganiseerd en gefinancierd door de staat.

Ten slotte: de aansprakelijkheid van de overheid in het Franse recht is gebaseerd op het bestuursrecht, met de Franse *Conseil d'Etat* als hoogste bestuursrechter. Het onderscheid is in Frankrijk meer dan bij ons van belang omdat ook de aansprakelijkheid van bijvoorbeeld artsen in openbare ziekenhuizen door het bestuursrecht wordt beheerst. Men kent het regime van foutaansprakelijkheid bij onrechtmatige daad – waarbij moet worden gedacht aan echt onverantwoordelijk handelen - en een objectieve vergoedingsplicht die gebaseerd is op de 'égalité devant les charges publiques', ofwel de gedachte dat de overheid de lasten van de maatschappij zoveel mogelijk evenredig over alle burgers verdeelt. De aansprakelijkheid van de overheid bij het garanderen van veiligheid in het publiek domein lijkt beperkt tot zware fouten.⁷⁴

4.3 België

België kent een diversiteit aan regelingen waardoor het slachtoffer een groot aantal verschillende vergoedingssystemen dient te benutten. Kenmerkend voor het Belgische stelsel voor vergoedingen bij rampen en calamiteiten is dat het aansprakelijkheid- en verzekeringsrecht als eerste vergoedingsmechanisme fungeert. Het ruime gebruik van het aansprakelijkheidsrecht wordt mede verklaard door het wijdverbreide bestaan van verplichte verzekeringen.

Voor letselschade doet het slachtoffer een beroep op de sociale verzekeringen en op het aansprakelijkheidsrecht, aangevuld met eventuele directe verzekeringen. Zowel materiële als immateriële schade kan in rechte worden gevorderd. Rechters maken gebruik van de zogenoemde nationale indicatieve tabel⁷⁵ voor de bepaling van de omvang van immateriële schade en niet rechtstreeks op geld waardeerbare materiële schade zoals de kosten van vervanging van de partner die het huishouden verzorgt⁷⁶. De Indicatieve Tabel is inmiddels aan zijn vierde versie toe. De tabel is een niet-bindend instrument voor rechters bij de beoordeling van de hoogte van materiële en immateriële schade. Kan het slachtoffer de omvang van zijn schade zelf naar genoegen van de rechter aantonen, dan blijft de tabel buiten beschouwing.

Het sociale zekerheidsstelsel kent een groot aantal regelingen, maar garandeert geen integrale vergoeding van alle schade. Zo wordt vergoeding van de letselschade bij arbeidsongevallen forfaitair vastgesteld en vergoed door de verzekeraar van de werkgever (zo'n verzekering is verplicht) of in voorkomende gevallen een Fonds voor Arbeidsongevallen. Voor niet

⁷³ Zie ook: <http://www.ccr.fr>.

⁷⁴ Zie ook M. Cannarsa, *Personal injury Compensation in France*, in: *Personal injury Compensation in Europe*, p. 169 e.v.

⁷⁵ Zie: M. Van Den Bossche, *De nieuwe indicatieve tabel*, Brussel 2001 en Indicatieve Tabel 1 mei 2004, *Nieuwe Juridisch Weekblad*, nr 72, 19 mei 2004.

⁷⁶ In België is de verdeling van huishoudelijke taken tussen man en vrouw op basis van de indicatieve tabel bepaald op 35% - 65%. Zie: E. de Kezel, 'Personal injury compensation in Belgium', in: M. Bona, P. Mead, *Personal injury compensation in Europe*, p. 52.

door de Ongevallenwet gedekte schadesoorten, vooral smartengeld en zaakschade, resteert het aansprakelijkheids- of verzekeringsrecht.

Het aansprakelijkheidsrecht is evenals het Nederlandse gebaseerd op het systeem van de Code Civil en gericht op volledige schadevergoeding. Anders dan Frankrijk richt de Belgische overheid zijn pijlen vooral op de draagkracht van de veroorzaker. In een aantal gevallen is risicoaansprakelijkheid wettelijk vastgelegd, meestal gekoppeld aan een verplichte verzekering ter dekking van het risico én een beperking van het recht op schadevergoeding, hetzij door een plafond van vergoeding in te bouwen, hetzij door bepaalde schadesoorten uit te sluiten. Van bijzonder belang is de Wet van 1997 die een verplichte brandverzekering heeft ingesteld voor publiek toegankelijke inrichtingen. Exploitanten van dergelijke inrichtingen zijn risicoaansprakelijk tegenover derden en dienen zich te verzekeren tot een krachtens de wet vast te leggen bedrag.⁷⁷ Ook bedrijven die gevaarzettende werkzaamheden uitvoeren, zoals kerncentrales, afvalverwerkingindustrieën en vervoerders van gevaarlijke stoffen, hebben een verzekeringsplicht. Omdat wordt gewerkt met gelimiteerde bedragen die tussen alle slachtoffers moeten worden verdeeld, is niet zelden sprake van een vertraging in de effectieve vergoeding.

Belgische slachtoffers zullen voor zaakschade een beroep op *first party*-verzekeringen doen, waarbij van belang is dat verzekeraars sommige dekkingen moeten aanbieden. Zo is sinds 1995 het stormrisico verplicht in de brandverzekering opgenomen.⁷⁸ Voor zaakschade als gevolg van natuurrampen kent België een systeem van financiële tussenkomst door de staat via de Wet van 1976 die tot de oprichting van een rampenfonds heeft geleid en de Wet van 1939 die een mijnfonds heeft geïntroduceerd. Bij Koninklijk Besluit wordt een ramp als zodanig aangeduid en wordt de geografische reikwijdte van het rampgebied bepaald. Het rampenfonds vergoedt een deel van de rechtstreekse materiële schade aan private goederen in geval van een algemene ramp, met uitzondering van schade door brand, bliksem of ontploffing, aangezien dit een risico betreft dat verzekeraar is. Daarbij moet o.a. worden gedacht aan onroerende zaken, bosaanplantingen en specifiek bij Koninklijk Besluit aangeduide roerende goederen bestemd voor dagelijks of huiselijk gebruik. Het fonds geeft geen volledige schadevergoeding, maar een tegemoetkoming op basis van coëfficiënten. Voor het restant kan een krediet bij de overheid worden gevraagd. Een tegemoetkoming uit het rampenfonds laat de mogelijkheid onverlet dat anderen civielrechtelijk aansprakelijk worden gesteld. Financiering van het rampenfonds vindt op ad hoc-basis plaats uit algemene middelen. In de praktijk betekent dit dat na een ramp binnen de algemene middelen wordt gezocht naar financiële dekking van de schadeloosstellingen.

Er bestaan voornemens om voor overstromingsrisico's een verplichte meedekking op de vrijwillige *first party*-verzekeringen in te voeren.⁷⁹ In afwijking van het Franse systeem zal in België die verplichte meedekking alleen voor specifieke risicozones gelden. Een en ander zou betekenen dat de rol van het rampenfonds wordt beperkt en op het Franse model van een verplichte overstromingsverzekering wordt overgestapt.⁸⁰

⁷⁷ Thans ongeveer € 15 mln. voor letselschade en € 30 mln. voor zaakschade.

⁷⁸ Bedoeld is de verzekering voor schade aan het huis, bij ons opstalverzekering.

⁷⁹ De dienaangaande wet is reeds vastgesteld, maar nog niet in werking getreden.

⁸⁰ M. Faure, T. Hartlief, *Financiële voorzieningen na rampen in het buitenland*, p. 126.

4.4 Duitsland

Duitsland kent, net als de andere regimes, een variëteit aan regelingen die vooral is gebaseerd op wettelijke aansprakelijkheidsvoorschriften.

De definitie van een ramp is vanuit het Duitse vergoedingsperspectief irrelevant. Duitsland kent niet, zoals Frankrijk of België, bijzondere vergoedingssystemen die uitsluitend bij rampen van toepassing zijn. In dat verband zij opgemerkt dat het deel van het onderzoeksrapport dat Duitsland betreft met de vaststelling opent dat het wellicht wat merkwaardig is om zodanig veel aandacht aan slachtoffers bij rampen te besteden, terwijl er in Duitsland dagelijks achttien doden in het verkeer vallen, wat klaarblijkelijk niet als rampzalig wordt gekwalificeerd.⁸¹ Dit biedt overigens wel een interessant perspectief, ook voor de vraag in welke mate slachtoffers van rampen bijvoorbeeld een verdergaande bescherming zouden verdienen dan verkeersslachtoffers. De Duitse dogmatiek, zo wordt opgemerkt, zal 'normale ongevallen' niet als ramp kwalificeren, maar zal dat slechts doen wanneer door één ongeval een groot aantal slachtoffers wordt veroorzaakt. Het concept ramp is volgens het Duitse rapport ook ambivalent, omdat ertoe enerzijds natuurrampen behoren die onvermijdelijk zijn, terwijl er anderzijds ook rampen zijn waar de mens de hand in heeft en die daarom door de aanwending van zorg vermeden kunnen worden. Dat laatste is uiteraard van belang met het oog op de eventuele toepassing van het aansprakelijkheidsrecht.

De belangrijkste bron van vergoeding voor de slachtoffers is in Duitsland de sociale zekerheid, die vooral bij letselschade van groot belang is. De sociale zekerheid biedt geen volledige en integrale schadeloosstelling. Zo keert de sociale zekerheid geen smartengeld uit en evenmin zaakschade, behoudens een minimale bijstand. Slachtoffers die zaakschade lijden, zullen een beroep moeten doen op het aansprakelijkheidsrecht of private verzekering. Veel *first party*-verzekeringen sluiten rampen uit van dekking. Ook de brandverzekering sluit schade veroorzaakt door natuurrampen zoals aardbeving uit, zo is zelfs uitdrukkelijk wettelijk bepaald.

Ofschoon men formeel meent dat voor het aansprakelijkheidsrecht in het Duitse systeem relatief weinig plaats is nu de meeste rampen niet kunnen worden voorkomen door redelijke zorg, zal een slachtoffer in de praktijk het aansprakelijkheidsrecht gebruiken wanneer een dader kan worden aangetroffen. Daarbij kunnen de ook elders gebruikelijke schades als gevolg van letsel worden gevorderd zoals verlies aan verdien capaciteit en bijzondere uitgaven verband houdend met het letsel. Ook vergoeding van immateriële schade is mogelijk, in het bijzonder sinds een wetwijziging van 1 augustus 2002 een afzonderlijke grondslag voor deze schadesoort heeft geïntroduceerd waarbij een redelijke vergoeding uitgangspunt is. Een puntensysteem of plafond is niet voorhanden.

Het Duitse recht kent ook risicoaansprakelijkheden, bijvoorbeeld bij geneesmiddelen. In geval van risicoaansprakelijkheid dient de dader wel zaak- en letselschade te vergoeden, maar geen smartengeld. Evenals in België heeft de Duitse wetgever aan de introductie van risicoaansprakelijkheid een maximum gekoppeld. Voor bepaalde risico's is dat maximum gerelateerd aan bepaalde schade van een slachtoffer, voor andere weer aan het totaal door de aansprakelijke partij uit te keren bedrag. Hoewel het aansprakelijkheidsrecht uitgaat van volledige schadevergoeding, wordt onderkend dat in geval van massaschade problemen kunnen rijzen in geval van insolventie van de dader of een beperkte verzekerde som. Er zijn geen verplichte

⁸¹ Ibidem, p. 269.

verzekeringen op federaal niveau die een bepaalde minimum draagkracht garanderen; zo'n verplichting wordt al snel als strijdig met de Grondwet geoordeeld.

Er zijn geen structurele regelingen voor financiële voorzieningen bij rampen, maar wel een groot aantal bijzondere regelingen, zoals het *Opferentschädigungsgesetz* dat voornamelijk slachtoffers van misdrijven bijzondere vergoeding biedt. Op letselschade als gevolg van terroristische aanslagen is dit *Opferentschädigungsgesetz* van toepassing. Voor slachtoffers van nucleaire rampen geldt het *Atomgesetz*. Zowel bij natuurrampen als bij technologische rampen pleegt Duitsland ad hoc met wetgeving te reageren. Zo biedt het *Flutopferhilfesolidaritätsgesetz* van 2002 steun voor eerste hulp en wederopbouw door het in het leven roepen van een fonds. Bedrijven en gezinnen kunnen hulp krijgen voor zaakschade voor zover noch verzekeringen, noch anderen schadevergoeding bieden. Als dat wel het geval is, dienen tegemoetkomingen te worden terugbetaald. Het doel van het fonds is vooral te voorzien in een snelle vergoeding voor zaakschade; men was van oordeel dat in vergoeding van schade als gevolg van letsel wordt voorzien door de sociale zekerheid. Het fonds is in 2002 bij de overstroming van de Elbe voor de helft gevoed door de federale overheid en voor de helft door de deelstaten. Er was een totaalbedrag gegeneerd van € 8,1 mrd.⁸² De schade als gevolg van het ongeluk met een hoge snelheidstrein bij Eschede is door Deutsche Bahn (DB) in overleg met slachtoffers en nabestaanden geregeld. Opvallend daarbij was de benoeming van een onafhankelijke ombudsman door DB, die door alle partijen werd beschouwd als een goede tussenpersoon. Aan de ombudsman is veel informatie ter beschikking gesteld. Zijn centrale en coördinerende functie kwam het overzicht ten goede en heeft ongelijkheid in de behandeling van slachtoffers sterk verminderd. Deze ervaring en de noodzaak voor een federale regeling die voortkwam uit de overstromingen in onder meer Saksen in 2002 waren aanleiding voor een nieuwe wettelijke regeling waarin een coördinatiepunt voor de hulp bij rampen in het leven geroepen wordt. Dit coördinatiepunt krijgt evenwel geen taken rond afwikkeling van de schade.⁸³

4.5 Zweden

Zweden sluit aan bij het Duitse model in die zin dat er geen bijzondere regeling, althans niet structureel, voor slachtoffers van rampen bestaat. In de praktijk wordt het Zweedse sociale zekerheidssysteem geacht een ruimhartige vergoeding te bieden, waardoor een beroep op het aansprakelijkheidsrecht overbodig wordt. De sociale zekerheid wordt aangevuld met collectieve en private *first party*-verzekeringen. De prominente positie van het sociale zekerheidsstelsel wordt ook geïllustreerd door het voorschrift dat sociale uitkeringen die een slachtoffer heeft ontvangen in mindering worden gebracht op de eventuele verschuldigde schadevergoeding door een aansprakelijke partij. De verzekeraar komt daarbij geen regresrecht toe.⁸⁴ Het claimen van een vergoeding voor de kosten van ziekenhuisopname is evenmin toegestaan voor zover dergelijke kosten worden vergoed door nationale verzekeringen. Illustratief is ook het gegeven dat het

⁸² Ibidem, p. 115.

⁸³ Gesetz ueber die Einrichtung eines Bundesamtes fuer Bevoelkerungsschutz und Katastrophenhilfe, 24 april 2004, BGB Jahrgang 2004 teil I, nr. 19.

⁸⁴ T. Hartlief, M. Faure, *Financiële voorzieningen na rampen in het buitenland*, p. 122.

slachtoffer de verzorging door (en op het niveau van) de openbare voorzieningen dient te aanvaarden; de kosten van bijvoorbeeld private klinieken worden niet vergoed.⁸⁵

First party-verzekeringen plegen naast inkomensschade ook een deel smartengeld te bevatten. Voor zover slachtoffers door het sociale zekerheidsrecht en *first party*-verzekeringen onvoldoende zouden worden gecompenseerd, zou men in een derde fase het onvergoede deel kunnen proberen te verhalen op een aansprakelijke partij. Overigens wordt dat zelden toegepast, omdat de eerder genoemde systemen een behoorlijke vergoeding garanderen. Ter vergelijking: ongeveer 60% van de letselschade wordt vergoed door middel van de sociale zekerheid; 30% komt voor rekening van verzekeringen. Voor de resterende 10% gaat men zelden procederen.

Niettegenstaande het voorgaande zijn naar aanleiding van de grote brand in Gothenburg wel degelijk op ad hoc-basis tegemoetkomingen uitgekeerd door de gemeente en de nationale overheid. De tegemoetkoming werd toegekend voor schending van de lichamelijke integriteit, smartengeld en kosten. Overigens zagen de slachtoffers in de – in hun ogen geringe – tegemoetkoming in smartengeld aanleiding om te procederen tegen de aansprakelijkheidsverzekeraars van de daders van de brand teneinde een hogere vergoeding te ontvangen bij wijze van smartengeld. De tegemoetkomingen vonden plaats buiten een wettelijke basis om, ongeacht aanspraken uit de sociale zekerheid en zonder de instelling van een specifiek fonds. Voor zover in Zweden gemeenten verantwoordelijk zijn voor additionele vergoedingen, worden gemeentebesturen daarin (grotendeels) gecompenseerd door de nationale overheid.

4.6 Conclusies

Vooraf moet worden gesteld dat het formuleren van conclusies ten aanzien van omvangrijke en complexe stelsels risico's in zich bergt, aangezien de kans groot is dat in de enkele zinnen onvoldoende recht wordt gedaan aan relevante bijzonderheden of nuanceringen. Met die kanttekening permitteert de Commissie het zich enkele algemene conclusies te formuleren ten aanzien van de stelsels in de vier onderzochte landen.

In de eerste plaats blijkt in Duitsland en Zweden bij compensatie van schade als gevolg van een ramp de sociale zekerheid voorop te staan, aangevuld met *first party*-verzekeringen. In België ligt de nadruk op het aansprakelijkheids- en verzekeringsrecht als eerste vergoedingsmechanisme. Duitsland en Zweden staan zeer huiverig tegenover verplichte verzekeringen, zowel ter dekking van de draagkracht van slachtoffers als - in iets mindere mate - dekking van aansprakelijkheid van veroorzakers. In Frankrijk gaat men met dergelijke verplichtingen veel soepeler om en is het heffen van een opslag op zeer veel voorkomende verzekeringen een probaat en geaccepteerd middel om onverzekerbaarheid tegen te gaan.

In de tweede plaats kan worden vastgesteld dat België en Frankrijk beschikken over structurele regelingen voor vergoeding van bepaalde schadesoorten schade door bepaalde rampen. In Frankrijk richt men zich tot het potentiële slachtoffer, terwijl in België vooral de draagkracht van de potentiële veroorzaker geregeld is. Het Franse stelsel kent daartoe een veelheid van specifieke fondsen ten behoeve van verschillend soorten slachtoffers. De Franse regeling wijkt vooral af van het Duits/Zweedse model in de wijze waarop verzekering tegen schade als gevolg van natuurrampen of technologische rampen wordt geregeld en gefinancierd: een stelsel

⁸⁵ B. Duffwa, 'Personal Injury Compensation in Sweden', in: M. Bona, P. Mead: *Personal Injury Compensation in Europe*, pp. 459, 468.

van verplichte opslag bij vrijwillige verzekeringen, dat werkt bij de gratie van het zeer grote aantal Fransen dat over zo'n verzekering beschikt. De indruk bestaat dat bij nieuwe 'schadesoorten' of 'oorzaken' (terrorisme) op dit systeem wordt voortgeborduurd door wederom een kleine opslag wettelijk vast te stellen, zodat een Franse inboedelverzekering nu een reeks van opslagen kent. Opvallend is de vrijwillige verzekering *garantie des accidents de la vie*, die ook letselschade en bepaalde gevolgschade na rampen en calamiteiten dekt. De dekking omvat ook een component immateriële schade. Duitsland en Zweden kennen geen structurele regeling voor financiële voorzieningen in geval van rampen. In Duitsland wordt ad hoc gereageerd op catastrofes door middel van aanvullende tegemoetkomingen, terwijl in Zweden de sociale zekerheid aangevuld met het stelsel van verzekeringen een in Zweedse ogen ruimhartige vergoeding garandeert. Slechts zeer incidenteel, bijvoorbeeld naar aanleiding van de discotheekbrand in Gothenburg, worden er voor aanvullende vergoedingen aansprakelijkheidsprocedures gevoerd.

Zaakschade wordt in de vier onderzochte landen in geval van calamiteiten veelal via een stelsel van (opstal- en inboedel)verzekeringen gedekt. België kent daarbij de constructie van een rampenfonds. In Duitsland wordt door de wetgever of door *first party*-verzekeraars schade door (natuur)rampen juist uitgesloten van dekking. In geval van letselschade is het beeld als volgt. In Frankrijk biedt het stelsel van sociale voorzieningen en verzekeringen soelaas bij letselschade. In België doet een slachtoffer een beroep op sociale verzekeringen en op het aansprakelijkheidsrecht, aangevuld met eventuele directe verzekeringen. Voor de Duitse situatie geldt dat de sociale zekerheid in geval van letselschade van groot belang is, hoewel dat geen volledige schadeloosstelling inhoudt. In Zweden wordt ongeveer 60% van de letselschade vergoed via de sociale zekerheid, terwijl 30% voor rekening van verzekeringen komt. De resterende 10% zou via aansprakelijkheidsclaims moeten worden vergoed. Hierover wordt overigens zelden geprocedeerd. Immateriële schade is in Zweden, evenals in Frankrijk, voor een deel verzekerbaar. In Duitsland en België is een vergoeding daarvoor slechts mogelijk via het aansprakelijkheidsrecht; voor Duitsland is een redelijke vergoeding daarbij het uitgangspunt, zonder dat een normeringsystematiek wordt gehanteerd. In België maken de rechters gebruik van de indicatieve tabel, die normbedragen omvat over materiële zaakschade, tijdelijke of blijvende arbeidsongeschiktheid dan wel invaliditeit, affectieschade ('genegenheidschade'), overlijden en een model voor een opdracht aan een medisch deskundige.

5. Analyse en uitgangspunten

De Commissie kiest primair voor vergoeding van rampschade via het aansprakelijkheids- en verzekeringsrecht. De mogelijke veroorzaker dient zich te wapenen tegen risico's en in geval van schade op te draaien voor de vergoeding ervan. Ook burgers kunnen bijdragen aan vereenvoudiging van schadevergoeding, bijvoorbeeld door meer directe verzekeringen te sluiten. Een solidariteitsfonds is noodzakelijk om te waarborgen dat rampslachtoffers niet onevenredig worden achtergesteld ten opzichte van slachtoffers van 'gewone' ongelukken.

5.1 Gaten in de schadevergoeding

Voor degenen die door een rampzalige gebeurtenis worden getroffen, geldt bovenal dat zij het gewone leven zo snel mogelijk weer moeten kunnen oppakken en dat recht wordt gedaan aan het ontstane leed. Verwerking van het leed is voor een rampslachtoffer een moeizame strijd, mede gelet op de soms als overmatig ervaren aandacht voor de slachtoffers van een ramp direct na de gebeurtenis, die in schril contrast kan staan met de onvermijdelijke terugkeer naar de anonimiteit daarna. De omgeving pakt de draad van het leven weer op en verwacht dat ook van de slachtoffers.

Slachtofferhulp Nederland hanteert de volgende uitgangspunten voor de behandeling van slachtoffers: betrokkenen in staat stellen het leven snel weer op te pakken, erkenning van het leed, recht doen aan het leed en (pas dan) schadevergoeding.⁸⁶ Deze behoeften mogen niet uit het oog worden verloren bij de – gelet op de opdracht vooral zakelijke – benadering van het vraagstuk van de financiële afwikkeling. Naarmate het voldoen aan de eerste drie uitgangspunten moeizamer verloopt, zal de uiteindelijke schade als hoger wordt ervaren door het slachtoffer, wat zich weer vertaalt in een hogere schadeclaim.

Voor letselschade geldt dat slachtoffers tegen de kosten van medische behandelingen verzekerd zijn op basis van ziekenfondsverzekering of particuliere verzekering. Hoewel er voorzieningen bestaan tegen arbeidsongeschiktheid en voor hulp en aanpassingen, compenseren deze niet alle schade door bijvoorbeeld inkomensachteruitgang. Voor niet-werkenden, zoals schoolgaande of studerende jongeren, bestaan geen sociale voorzieningen die het verloren toekomstperspectief compenseren. Zijn er doden gevallen, dan zijn de kosten in verband met de uitvaart voor een deel afgedekt via verzekeringen. Hoewel er sociale voorzieningen bestaan en sommigen zich verzekerd weten tegen inkomensschade, kan door overlijden van een kostwinner in bepaalde omstandigheden een aanmerkelijke financiële achteruitgang optreden.

Zaakschade van zowel particulieren als ondernemingen kan door particulieren worden verzekerd via inboedel- en opstalverzekeringen en door ondernemingen via gebouwen-, inventaris en goederenverzekeringen. Schade resteert indien deze onverzekerbaar is of gedeeltelijk dan wel geheel niet is verzekerd. Alleen in geval van *onverzekerbare* zaakschade vormt de WTS een

⁸⁶ Zie verslag rondetafelbijeenkomst, opgenomen als bijlage D bij dit rapport.

vangnet. Voor het overige moet worden getracht schade te verhalen via het aansprakelijkheidsrecht. De volgende beperkingen spelen daarbij een rol:

- a. Een veroorzaker zal niet altijd zijn te achterhalen; bij natuurrampen is er geen veroorzaker;
- b. Het kan jaren duren voordat de aansprakelijkheid definitief kan worden vastgesteld. Los van de lange termijn die nodig is om aansprakelijkheid vast te stellen, brengt procederen emotionele lasten met zich voor de getroffen⁸⁷;
- c. Een procedure is een kostbare zaak. Het totaal van de transactiekosten – de som van de kosten die alle betrokken partijen moeten maken bij het verhalen van schade – is hoog, vermoedelijk hoger dan noodzakelijk;
- d. Ook als aansprakelijkheid van een veroorzaker is vastgesteld, kunnen slachtoffers met schade blijven zitten, hetzij omdat andere slachtoffers zich al verhaald hebben op de eigendommen van de aansprakelijke, hetzij omdat de schade zo groot is dat deze door een veroorzaker in feite niet te dragen valt. Aansprakelijkheidsverzekeringen bieden veelal een beperkte dekking die niet is toegesneden op massaschade;
- e. Niet alle schade komt voor vergoeding in aanmerking.

5.2 Preventie, compensatie en verantwoordelijkheden

Burgers, bedrijfsleven en overheid werken samen aan verbetering van het welzijn en de welvaart van de samenleving. Nederland profiteert van een open economie, schaalvergroting in de handel en industrie, de opkomst van grensoverschrijdende diensten en verbetering van de communicatie en informatie. Buitenlandse vakanties, het regelmatig bijwonen van massale feesten en sportevenementen, gebruikmaking van de modernste technieken in de medische en medisch-biologische sfeer, bestellen van producten die via Internet elders in de wereld worden aangeboden, het overal ter beschikking hebben van brand(bare) stoffen voor ons vervoer, het is allemaal gewoon geworden. Welvaart brengt echter ook risico's met zich. De verre vakanties verhogen de kans op blootstelling aan bij ons niet langer bekende infecties. Biotechnologie en schaalvergroting in de landbouw leiden tot grote partijen afgekeurde kippen of koeien en het verwaaien van genetisch gemanipuleerde zaden op het land van de biologische boer. Het bestelde product blijkt vooral aan de niet al te uitgebreide veiligheidseisen van het land van herkomst te voldoen. Gemeenten worstelen keer op keer met de afweging tussen verbetering van de werkgelegenheid en het gevaar dat de vestiging van een fabriek van gevaarlijke stoffen binnen de gemeentegrenzen meebrengt.

Veel welvaart wordt bewaakt door regels: milieueisen, vestigingsvergunningen, informatie op productverpakkingen, goedkeuringseisen voor medicijnen. Naleving van regels kost evenwel geld. Het treffen van vergaande veiligheidsmaatregelen is zelden onmogelijk, maar zo omslachtig en duur dat een onderneming snel wordt verleid tot een min of meer aanvaardbaar niveau van veiligheid, temeer als zijn concurrenten dat ook doen. Handhaving van voorschriften wordt door sommigen beschouwd als een zaak van de overheid en slechts in beperkte mate als iets waar burgers en bedrijfsleven een eigen rol in hebben. Het is dan ook de overheid die van laag tot hoog wordt aangesproken op het stellen van veiligheidsregels en het handhaven van die regels. Faalt die handhaving, dan wijst men de beschuldigende vinger naar de overheid, die haar zorgplicht zou hebben verzaakt.

⁸⁷ Voor een illustratief citaat: *Letselschaderegeling, onderhandelen met het mes op tafel*, Stichting De Ombudsman p. 39: "Ik heb geen zin meer in het gedoe. Voor mijn part geven ze mijn portie aan fikkie. Ik wil gewoon mijn leven terug."

Al eerder is opgemerkt dat bij burgers onrealistische verwachtingen kunnen bestaan over wat de overheid vermag. Men verwacht, nee eist, publieke voorzieningen van hoog niveau en behoud van de welvaart. De overheid heeft daarop tot op heden vooral gereageerd door het stellen van veel regels. Zowel de samenleving als de regelgeving zijn inmiddels zo verdicht dat diezelfde overheid eenvoudigweg niet alle regels tegelijkertijd kán handhaven. Zij moet overwegen hoe de beperkte menskracht en financiële bronnen op de voor de maatschappij meest relevante wijze kunnen worden ingezet. Dat vergt een nieuwe kijk op de rol van overheid en burgers: meer nadruk vooral op eigen initiatieven van die burgers, al dan niet in groepsverband. De overheid moet voor die initiatieven ruimte en zonodig voorwaarden scheppen.⁸⁸ Zij moet haar taakuitoefening en prioriteitstelling heroverwegen.

Overheid, ondernemers en burgers dragen gezamenlijk een verantwoordelijkheid voor de veiligheid in de samenleving. Dat mag geen leeg begrip blijven: ondernemers en burgers kunnen en dienen te worden aangesproken op hun verantwoordelijkheden.⁸⁹ Handhaving van voorschriften kan evenzeer een zaak van burgers en bedrijfsleven zelf zijn. Consumenten kunnen producenten die uitgebreide informatie verschaffen, belonen met hun klandizie. Het ontwikkelen van vignetten of keurmerken door een branche kan de leden van die branche in positieve zin onderscheiden van de rest: kijk, wij denken na over de behoeften van onze klanten, ook op langere termijn en ook ten aanzien van gevaren waar men in het algemeen liever over zwijgt.

Naar de overtuiging van de Commissie moet een stelsel van compensatiemechanismen recht te doen aan de onderscheiden verantwoordelijkheden van overheid én samenleving, onder meer door het geven van effectieve prikkels aan betrokkenen om schade te voorkomen.⁹⁰ Als op de overheid de plicht zou rusten om alle schade als gevolg van rampen te vergoeden, dan zou de overheid over de bevoegdheden en middelen moeten kunnen beschikken om dergelijke schade te voorkomen. Dat zou niet alleen ingrijpende consequenties hebben voor haar omvang en werkwijze, maar vooral onvoldoende recht doen aan de verantwoordelijkheden van individuele burgers en ondernemers in het voorkómen van schade. Een volledige rol van de overheid in het schadeloos stellen van getroffen van rampen bergt geen prikkels meer in zich voor burgers en ondernemers om schade te voorkomen.

De eigen verantwoordelijkheid van burgers en ondernemers in het voorkómen van schade behoort ook tot zijn recht te komen in de wijze waarop schade kan worden gecompenseerd. Overzien wij de maatregelen die in verschillende andere landen zijn getroffen om de massaschade te compenseren, dan valt op dat in wezen uit drie methodieken kan worden gekozen. Ten eerste kan dit met een verwijzing naar een stelsel van sociale zekerheid en in mindere mate naar het aansprakelijkheidsrecht, zoals in Duitsland of Zweden. De ervaringen in beide landen laten zien dat zo'n stelsel bij een ramp vrijwel onmiddellijk scheurtjes begint te vertonen en een ad hoc

⁸⁸ Vgl. reactie van het kabinet op het WRR-rapport *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, Kamerstukken II 2003/04, 29 297, nr 1.

⁸⁹ Zie ook: M. Scheltema, *Maatschappelijke verantwoordelijkheid*, in: NTB 2001, 9, pp. 249-250.

⁹⁰ De commissie-Oosting gaat ook in op de verwachtingen die leven ten aanzien van de overheid:

“Wanneer van de overheid zou worden verwacht en verlangd dat zij garant staat voor het voorkómen van elke calamiteit als direct gevolg van handelen of nalaten van een ondernemer, op straffe van het toegekend krijgen van de volle verantwoordelijkheid als zij die garantie niet waarmaakt, zou dat vérstrekkende gevolgen hebben voor de omvang van de overheid, en voor haar werkwijze.” Commissie Onderzoek Vuurwerkramp, De vuurwerkramp; eindrapport, p. 226. Vergelijk ook: HR 7 mei 2004, zaaknr. C02/310HR, waarin aansprakelijkheid van de Staat werd afgewezen voor schade geleden door het zinken van een zogenoemde duwbak, waarvoor die Staat een goedkeurend certificaat had afgegeven.

tegemoetkoming, ofschoon juridisch onverplicht, feitelijk onvermijdelijk is. Een tweede mogelijkheid is het versterken van de aanwezigheid van *first party*-verzekeringen, vooral voor zaak- en letselschade. Dat kan door zo'n verzekering dringend in de aandacht van burgers en bedrijfsleven aan te bevelen. In Frankrijk en België gaat men een stap verder en schrijft de overheid zo'n aanvullende verzekering *verplicht* voor bij wijze van opslag of aanhangsel bij een in beginsel vrijwillige verzekering. Daarbij kan de groep potentiële slachtoffers meer of minder ruim worden getrokken: het verschil tussen een algemene extra verzekering voor allen en een verplichte extra verzekering voor degenen die buitendijks wonen. De derde methode is het voorhanden hebben van een rampenfonds. Zo'n fonds kan worden gevoed uit de algemene middelen of door een opslag op bestaande, veel voorkomende verzekeringen.

De eerder bepleite vergroting van de eigen verantwoordelijkheid van mensen kan worden vertaald in een zorgvuldiger afweging bij het al dan niet afsluiten van directe schadeverzekeringen. Die bieden verzekerden onder meer de mogelijkheid om een voor de eigen situatie adequate dekking van risico's te realiseren, die meer kan bieden dan een sociaal minimum. De keuze voor een solide stelsel van sociale zekerheid zal de systemen van verzekeringen en aansprakelijkheidsprocedures ontlasten. Omgekeerd zal, naarmate de mogelijkheden worden beperkt om langs de weg van het sociale zekerheidsstelsel een vergoeding te krijgen, sneller worden uitgeweken naar het aansprakelijkheidsrecht en verzekeringen.⁹¹ De Commissie signaleert dat in Nederland de tendens om de verantwoordelijkheden van individuen sterker te benadrukken tevens tot uitdrukking komt in de herinrichting van het stelsel van sociale zekerheid. Vormen van sociale zekerheid zijn de laatste jaren vervangen door private verzekeringen. Een voorbeeld is de afschaffing per 1 augustus 2004 van de verplichte verzekering van de overheid tegen de gevolgen van langdurige arbeidsongeschiktheid van zelfstandigen op grond van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (Waz). In plaats daarvan kunnen (moeten) zelfstandigen zich op enigerlei wijze verzekeren tegen het genoemde risico.

Van het aansprakelijkheidsrecht wordt aangenomen dat het ook fungeert als preventief middel. Wie weet dat hij de gevolgen zal moeten dragen, wordt weerhouden van gevaarzettende handelingen, of zal tenminste maatregelen nemen om het risico op schade te verkleinen. Het aantrekkelijke van het aansprakelijkheidsrecht is niet alleen dat het in overeenstemming is met ons rechtsgevoel dat de veroorzaker voor de schade opdraait en dat er een belangrijke preventieve werking van uitgaat.⁹² Het aansprakelijkheidsrecht gaat in beginsel ook uit van *volledige* schadevergoeding. Naar het oordeel van de Commissie dient schade dan ook in de eerste plaats te worden gecompenseerd via *het aansprakelijkheidsrecht en verzekeringen*.

5.3 Aansprakelijkheidsrecht en directe schadeverzekering

Een overheid die slachtoffers verwijst naar het aansprakelijkheidsrecht, moet er zorg voor dragen dat dit stelsel een reële kans op succes biedt. Daartoe moet in ieder geval ten behoeve van rampslachtoffers aan twee randvoorwaarden worden voldaan. Allereerst moeten de

⁹¹ Zo moeten in de Verenigde Staten slachtoffers het aansprakelijkheidsrecht gebruiken voor de primaire levensbehoeften omdat sociale zekerheidssystemen onvoldoende soelaas bieden. M. Faure en T. Hartlief, *Nieuwe risico's en vragen van aansprakelijkheid en verzekering*, p. 131.

⁹² Zie ook: J.H. Wansink, 'Onverzekerbare aansprakelijkheid: (verplichte) directe verzekering een aanvaardbaar alternatief?' in: T. Hartlief en M.M. Mendel, *Verzekering en maatschappij*, p. 419.

transactiekosten, de kosten die alle betrokken partijen maken om uiteindelijk tot vergoeding van de schade te komen, worden verlaagd, vooral door procedures zodanig in te richten dat op doelmatiger en doeltreffender wijze de eventuele aansprakelijkheid kan worden vastgesteld. Als de aansprakelijkheid eenmaal is vastgesteld, moet betaling van de schadevergoeding beter zijn gewaarborgd, ofwel: het risico van een insolvabele aansprakelijke moet worden verkleind. Een aandachtspunt daarbij is de dekking van aansprakelijkheidsrisico's door middel van verzekeringen of solvabiliteitstesten.

Potentiële slachtoffers moeten gestimuleerd worden zelf beschermingsmaatregelen te nemen. Het gaat hier om de individuele verantwoordelijkheid om te voorzien in een directe (*first party*-)verzekering. Een *first party*-verzekering ligt vooral in de rede voor schadesoorten die relatief eenvoudig onder de dekking te brengen zijn, bijvoorbeeld omdat de verzekerde zelf bijdraagt aan verlaging van het risico of omdat de omvang van de schade eenvoudig is vast te stellen. Dat geldt bijvoorbeeld voor veel zaakschade. Ook inkomensschade, het verlies aan inkomsten als gevolg van een ongeval of arbeidsongeschiktheid, is verzekeraar. Dit verdient naar het oordeel van de Commissie de voorkeur boven afwenteling van de gehele schade van een bepaalde groep op de gehele gemeenschap en daarmee op de algemene middelen. Niet valt in te zien waarom de samenleving de financiële gevolgen zou moeten dragen van het gegeven dat veel mensen wel een verzekering afsluiten voor hun reisbagage, maar niet voor de gevolgen van een ongelukkige val van het keukentrapje, hoewel men vermoedelijk vaker op een trapje staat dan zijn koffer inpakt.

Een directe schadeverzekering biedt voordelen die niet beperkt zijn tot rampsituaties. De getroffen vermijdt een aantal typische problemen van aansprakelijkheidsprocedures, zoals het aantonen van een causaal verband tussen de gedraging van een ander en de door hem, slachtoffer, geleden schade. De transactiekosten zijn beperkter en de getroffen ontvangt doorgaans eerder een uitkering.

Ook met verbetering van de werking van het aansprakelijkheidsrecht blijft de mogelijkheid bestaan dat het aansprakelijkheidsrecht geen of onvoldoende vergoeding biedt van de schade als gevolg van rampen. Soms is de schade zo groot dat ook een redelijk verzekerde aansprakelijke die schade niet in zijn geheel kan dragen. Bij natuurrampen – overstromingen, orkaanschade – is geen veroorzaker aan te wijzen. Ook directe verzekeringen bieden dan niet altijd een alternatief. Tegenover een snellere uitkering op grond van de *first party*-verzekering staat dat niet op voorhand sprake behoeft te zijn van volledige schadevergoeding. Er kan een bepaald eigen risico worden afgesproken, men kan slechts voor een beperkt deel verzekerd zijn of de verzekeringsvorm maakt gebruik van genormeerde vergoedingen. Een eigen verzekering voor immateriële schade, zo die al zou bestaan, verdraagt zich slecht met de gedachte (en behoefte) achter deze schadesoort. De feitelijke inkomensschade kan veel hoger uitvallen dan het bedrag waarvoor men de eigen verzekering heeft afgesloten. En ten slotte is een directe verzekering niet altijd beschikbaar. Schade als gevolg van natuurrampen is op dit moment niet te verzekeren, hoewel risico's niet zonder meer *onverzekeraar* moeten worden geacht. In dit verband wijst de Commissie op de uitbreiding van de mogelijkheden voor delen van de landbouwsector tot verzekering van water- en/of regenschade.⁹³ Eventueel moet de overheid hierin een actieve (bemiddelende) rol spelen. De ervaringen met het NHT kunnen tot voorbeeld strekken.

⁹³ Zie: Kamerstukken II, 1999-2000, 24 071, nr. 55.

De Commissie heeft zich afgevraagd of het afsluiten van een verzekering een verplichtend karakter moet hebben. Dat wil zeggen dat voor bepaalde schade, in het bijzonder zaakschade als gevolg van natuurrampen, een directe verzekering wordt voorgeschreven, of een opslag wordt ingevoerd op bestaande opstal- inboedel- en autoverzekeringen. In Frankrijk gelden dergelijke opslagen voor iedereen die een van deze verzekeringen heeft afgesloten (in de praktijk bijna alle Fransen), in België treft de opslag alleen degenen die gelet op bijvoorbeeld de plaats van hun woning rekening moeten houden met het vóórkomen van zo'n ramp. In Nederland gaat het dan vooral om huizen die buitendijks staan.

De Commissie ziet af van het aanbevelen van een *verplichting* of verplichte opslag en overweegt daarbij het volgende.

- Zo'n verzekering is naar haar aard vooral een antwoord op rampen met een natuurlijke oorzaak. Komen in landen waar het systeem bestaat (Frankrijk) gelet op ligging en bodemgesteldheid verschillende natuurrampen voor, van aardbevingen en modderlawines tot overstromingen van het laagland, in Nederland worden wij vooral geconfronteerd met overstromingen.
- De kosten van de uitvoering en handhaving van zo'n verzekeringplicht liggen hoog.
- De ervaringen in België doen vermoeden dat het de grenzen tussen degenen die wel en degenen die zich niet behoeven te verzekeren, uiterst moeizaam te trekken zijn.
- Het is bepaald een breuk met de traditie om de financiële gevolgen van onze aloude strijd tegen het water om te slaan over een klein deel van de bevolking. Dat klemt des te meer omdat niet alleen zij er belang bij hebben dat onze waterhuishouding zo goed en veilig mogelijk wordt geregeld. Potentiële slachtoffers kunnen zelf niet of nauwelijks invloed uitoefenen op de kwaliteit van de maatregelen (men kan immers niet persoonlijk een dijk ophogen of een grondwaterpeil verlagen), zodat een verplichting uitsluitend zou moeten berusten op de keuze van het potentiële slachtoffer om zich in de uiterwaarden te vestigen. Dat laatste gaat de Commissie te ver. Met evenveel recht zou kunnen worden betoogd dat de keuze wordt gestuurd door de gemeente die een bouwvergunning heeft afgegeven. Men zie hiervoor verder het advies van de Adviescommissie Water over verzekeraarbaarheid en wateroverlast, november 2004, en het rapport van de Commissie-Houben 'Wat Wilnis ons leert' uit december 2004.

Een minder vergaand alternatief is de verplichte opslag op veel voorkomende verzekeringen van iedereen, zoals in Frankrijk. Een verplichte opslag op een verzekering die zo wijdverspreid is dat vrijwel iedereen meebetaalt, is in wezen een verkapte belastingheffing, zeker als een deel van die opslag niet ten goede zou komen aan verzekeraars, maar in een fonds zou (moeten) worden gestort. Een dergelijk systeem is indertijd overwogen ter financiering van de WTS. De nadelen die toen door de Raad van State naar voren zijn gebracht, kleven ook aan deze oplossing.⁹⁴ Bovendien zijn de kosten van het innen en controleren van zo'n opslag hoog. Daarom spreekt de Commissie een voorkeur uit voor een nationaal solidariteitsfonds boven de individuele verzekeringplicht of -opslag. Dat neemt niet weg dat een vrijwillige *first party*-verzekering nadrukkelijk in een ieders aandacht wordt aanbevolen, niet alleen omdat deze ook dienstig is in schadegevallen waarbij van massaliteit geen sprake is, maar ook omdat het niet hebben van zo'n verzekering wel bepaalde gevolgen zou moeten hebben voor de compensatie van de schade.

⁹⁴ Zie ook de memorie van toelichting en het advies van de Raad van State bij de totstandkoming van de WTS (Kamerstukken II, 1999-2000, 25 159, nrs. A en 3).

5.4 Nationaal solidariteitsfonds

Kenmerkend voor rampen en calamiteiten is dat niet alleen persoonlijke levens overhoop worden gegooid, maar dat de maatschappij als geheel op zijn kop staat. De omvang van de gebeurtenissen heeft een ontwrichtend effect op de samenleving. Gevoelens van solidariteit met de getroffen en te respecteren drijfveer voor het financiële gebaar waarmee de samenleving reageert. Maar is die reactie afkomstig van de overheid, dan roept dit ook vraagtekens op. Later, als emoties zijn weggeëbd, is het moeilijk uit te leggen dat een slachtoffer per saldo 'beter af is' na een ramp dan na reguliere ongevallen in het verkeer of in en om het huis. Te zelfde tijd kan juist in geval van rampen en calamiteiten de werking van het aansprakelijkheidsrecht en het verzekeringsrecht voor slachtoffers ongunstiger uitpakken. Bij grootschalige incidenten met veel slachtoffers en een omvangrijke schade zal een aansprakelijke – zo die al is aan te wijzen – weinig verhaal bieden, of moet de beschikbare schadevergoeding worden verdeeld over een groot aantal slachtoffers. Soms is schade onverzekerbaar, dan wel op polissen uitgesloten van vergoeding; denk aan de gevolgen van een natuurramp.

In bijzondere omstandigheden is het denkbaar dat de eigen verzekering niet toereikend is, of geen verzekering is afgesloten, maar de gebeurtenis zó onvoorspelbaar was en de schade van de getroffene zó groot dat het niet in overeenstemming met gevoelens van solidariteit en fatsoen zou zijn om deze schade geheel voor rekening van het slachtoffer te laten blijven. Zoals de overheid een verplichting heeft om de lasten verbonden aan haar beleid evenredig te verdelen over alle burgers (*égalité devant les charges publiques*) en bepaalde slachtoffers niet onevenredig veel nadeel te bezorgen zonder voor dat nadeel een financiële tegemoetkoming te bieden⁹⁵, zo zijn ook omstandigheden denkbaar waarop de strenge regels over eigen verantwoordelijkheid en gevolgen dragen van eigen keuzes althans gedeeltelijk buiten beschouwing moeten blijven.

Niet voor alle vormen van schade en niet op basis van volledige schadevergoeding. Het enkele feit dat voor een bepaalde vorm van schade geen verzekering voorhanden is, of de premie door een potentieel slachtoffer onevenredig hoog wordt geacht, is niet voldoende om een optreden van de overheid te rechtvaardigen. Anderzijds wijst de Commissie een beperking tot uitsluitend gevallen waarin de markt gefaald heeft, af. Wie een zaak in groenten en fruit opent in een binnenstad, moet rekening houden met concurrentie, samenstelling van de buurt, de kans dat die samenstelling wijzigt, en zelfs met het uitbreken van bepaalde ziektes waardoor een deel van zijn voorraad onverkoopbaar wordt. Mag van hem echter ook worden verwacht dat hij zich verzekert tegen het toch wel erg theoretisch lijkende geval dat zijn hele klantenkring in één klap verdwijnt? De vuurwerkramp in Enschede heeft laten zien dat het helaas niet altijd bij theorie blijft.

Overwogen is of het verlenen van tegemoetkomingen na rampschade zou moeten worden overgelaten aan het private initiatief. Er zijn vele stichtingen en organisaties werkzaam op het terrein van leniging van nood van burgers, het Nationaal RampenFonds voorop. Stichtingen die zeer goed werk doen en de samenleving de mogelijkheid bieden om bij rampen en andere calamiteiten van hun medeleven ook financieel blijkt te geven. Toch zou de overheid in de visie van de Commissie tekort schieten als zij bij tegemoetkomingen in schade na rampen achteroverleunend zou afwachten of en in hoeverre door private instanties financiële hulp wordt geboden. De macht

⁹⁵ Zie ook: HR 18 januari 1991, NJ 1992, 638 (Leffers/Staat).

van de media om in te spelen op dergelijke emoties wordt dan een factor van overweldigende betekenis voor slachtoffers. Het is nu eenmaal zo dat sommige gebeurtenissen sneller een emotionele snaar raken dan andere, waarbij soms zeer subjectieve factoren – denk aan ons aller Kerstgevoel – een rol kunnen spelen. De Commissie kan die factoren niet bagatelliseren, maar een overheid behoort bij haar handelen objectieve criteria te hanteren: rechtszekerheid, rechtvaardigheid, onpartijdigheid. Om die redenen bestaat er in de visie van de Commissie, ook los van gevoelens van medeleven en solidariteit, aanleiding om slachtoffers van rampen van overheidswege financieel tegemoet te komen. Daartoe is dan wel een structurele voorziening wenselijk.⁹⁶

De Commissie bepleit nadrukkelijk niet een regeling waarin tevoren op basis van vastgestelde criteria tot tegemoetkoming zal worden overgegaan. Hoe aantrekkelijk de gedachte van een regeling zonder discretionaire bevoegdheid ook lijkt, voor de gebeurtenissen waarover dit rapport handelt, schiet zij te kort, juist omdat niet te voorspellen is wanneer overheidshandelen aangewezen zal zijn. Een fonds dat tegemoetkomingen zou verstrekken voor alle niet verzekerbare, laat staan niet verzekerde, schade is geen fonds maar een algemene sociale voorziening. Per geval zal moeten worden bepaald of sprake is van een bijzondere gebeurtenis, zal moeten worden geïnventariseerd welke schade is geleden en zal voor alle vóórkomende schade-soorten moeten worden bepaald of en in hoeverre een tegemoetkoming aangewezen is. Te verwachten valt dat de categorieën schade waarvoor een verzekering gangbaar wordt geacht, in de loop der jaren veranderen zullen ondergaan. Twintig jaar geleden had niemand een rechtsbijstandverzekering. Dat geldt ook voor nieuwe vormen van schade of voor normering van de hoogte van bepaalde vergoedingen. En zekere discretionaire bevoegdheid voor de overheid om een gebeurtenis aan te wijzen als ramp in de zin van de nieuwe wettelijke regeling is onvermijdelijk.

Tegen deze achtergrond staat de Commissie een regeling voor ogen die zou kunnen worden aangeduid als een nationaal solidariteitsfonds en in hoofdlijnen voorziet in de volgende functies.

1. Centraal coördinatiepunt

Een centraal coördinatiepunt voor vragen, hulp, informatie of klachten met betrekking tot de financiële afwikkeling van rampen is wenselijk.

2. Eerste noodhulp

Afhankelijk van de omstandigheden van het geval kan moeten worden voorzien in primaire levensbehoeften of maatregelen om (verdere) schade te beperken.

3. Bevoorschotting van compensatie van schade

Vooruitlopend op de uitkomsten van aansprakelijkheidsprocedures of uitkering als gevolg van *first party* verzekeringen dienen slachtoffers een voorschot te ontvangen op de te verwachten

⁹⁶ Zie ook: *Hoofdrapport 'Evaluatie van de WTS'*, PricewaterhouseCoopers, p, 26 e.v. Een scheiding van verantwoordelijkheden betekent wel dat de overheid moet afzien van het vullen van dergelijke private fondsen én van het stellen van voorwaarden aan de bestedingswijze van de middelen. Dat blijft in essentie de private verantwoordelijkheid van het fonds. Een te nauwe betrokkenheid van de overheid zou in de praktijk aanleiding kunnen geven voor personen, die zich bij de toedeling van middelen uit de private fondsen tussen wal en schip geraakt voelen, alsnog de overheid aan te spreken op haar verantwoordelijkheid.

schadevergoeding of -uitkering. Dit voorschot ziet op een deel van de vergoeding voor materiële schade, opdat slachtoffers de benodigde hulpmiddelen etc. snel kunnen (doen) aanschaffen.

4. Mogelijkheid van regres en collectieve vordering op aansprakelijken/veroorzakers

Het fonds zou in verband met de verstrekte voorschotten regres moeten kunnen uitoefenen op een aansprakelijke partij, overigens zonder de rol van het slachtoffer als eisende partij geheel over te nemen. Te overwegen ware het fonds de bevoegdheid te geven om namens of samen met groepen slachtoffers als partij op te treden in aansprakelijkheidsprocedures.

5. Definitieve tegemoetkoming in onverzekerbare schade bij ontbreken van een aansprakelijke en bij reële onmogelijkheid van aansprakelijke om de schadevergoeding te voldoen

Indien er geen aansprakelijke/veroorzaker is, en de schade niet behoort tot die categorieën waarvoor een eigen verzekering voor de hand lag, zullen definitieve tegemoetkomingen worden vastgesteld. Dat geldt ook indien de enkele omvang van de schade als gevolg van een ramp met zich brengt dat de aansprakelijke deze feitelijk niet kan dragen, noch van hem verlangd kon worden dat hij zich voor dergelijke bedragen verzekerde. In een enkel geval kan het ontbreken van een eigen verzekering, ofschoon deze wel voorhanden was, een slachtoffer niet worden tegengeworpen en is ruimte voor een tegemoetkoming, die overigens altijd beperkter van omvang zal moeten zijn dan de volledige schadevergoeding dan wel uitkering op basis van verzekering die anders zou zijn ontvangen. Zo'n (voorzichtig) met nadeelcompensatie te vergelijken tegemoetkoming kan aan zowel burgers als bedrijven worden verstrekt. De tegemoetkoming omvat ook een genormeerd bedrag voor immateriële schade bij wijze van erkenning door de samenleving van het gegeven dat enkele van ons slachtoffer zijn geworden van de risico's die we gezamenlijk in een moderne maatschappij op ons genomen hebben.

5.5 Samenvatting uitgangspunten en randvoorwaarden

Voorop staat dat een stelsel van compensatiemechanismen recht moet doen aan de verantwoordelijkheden van overheid én samenleving en effectieve prikkels dient te bevatten tot het voorkómen van schade. Tegelijkertijd dienen de kosten, waaronder de niet-financiële lasten, van de compensatie van rampschade zo beperkt mogelijk te zijn. Dat leidt tot de volgende randvoorwaarden en noties ten aanzien van de compensatie van rampschade.

- *De veroorzaker van (ramp)schade behoort deze schade (volledig) te vergoeden.*

Met betrekking tot de daartoe noodzakelijke aansprakelijkheidsprocedures dienen:

- a. procedures zodanig te worden ingericht dat doelmatiger en doeltreffender de eventuele aansprakelijkheid kan worden vastgesteld en de transactiekosten worden verlaagd;
- b. betere waarborgen te worden gecreëerd tot betaling van een schadevergoeding, dan wel de risico's van een insolvabele aansprakelijke te worden verkleind.

- *Mensen en bedrijven moeten zich beter beschermen tegen de financiële gevolgen van rampschade.*

Daartoe is het noodzakelijk dat:

- a. voor zover bepaalde risico's momenteel onverzekerbaar (zouden) zijn, de verzekerbaarheid van die risico's dient te worden bevorderd;
- b. de on(der)verzekering van verzekerbare risico's dient te worden beperkt, onder meer door krachtige stimulatie van *first party*-verzekeringen,

c. indien zulks noodzakelijk is om de verkrijgbaarheid en betaalbaarheid van verzekeringen te garanderen, de overheid met inachtneming van mededingingsrechtelijke vraagstukken een rol als herverzekeraar niet bij voorbaat moet afwijzen.

- *Voor onverzekerbare schade en schade die door omvang zo groot is dat aansprakelijkheid en verzekering nimmer een reële kans op succes kunnen bieden, moet er een consistent en bruikbaar overheidsvangnet komen in de vorm van een nationaal solidariteitsfonds.*

Deze voorziening is er mede op gericht te voorkomen dat rampslachtoffers (door een onvolkomen werking van het aansprakelijkheidsrecht en verzekeringsrecht) in vergelijking tot slachtoffers van 'reguliere' ongelukken onevenredig worden benadeeld.

De regeling daartoe dient te voorzien in:

- a. de instelling van een centraal coördinatiepunt;
- b. de mogelijkheid tot het treffen van eerste noodhulp;
- c. bevoorschotting van compensatie van bepaalde schade;
- d. regres en ruimte voor collectieve vordering op aansprakelijken/veroorzakers;
- e. definitieve tegemoetkoming, maar geen volledige schadevergoeding, bij onverzekerbare schade, als een aansprakelijke ontbreekt of er reële onmogelijkheid is om de schadevergoeding te voldoen.

6. Aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de uitgangspunten vertaald in concrete aanbevelingen die gericht zijn op de verschillende schadesoorten. De Commissie richt zich daarbij op het aansprakelijkheidsrecht, het verzekeringsrecht en op een solidariteitsfonds in aanvulling op en als sluitstuk van het reguliere stelsel van compensatiemechanismen.

6.1 De veroorzaker betaalt; aanpassingen in het aansprakelijkheidsrecht

De veroorzaker van (ramp)schade dient die schade te vergoeden. Aansprakelijkheidsprocedures zijn daartoe de aangewezen weg. Gesignaleerd is evenwel dat de werking van het aansprakelijkheidsrecht juist voor de slachtoffers van rampen verbetering behoeft. Een overheid die getroffen en verwijst naar het aansprakelijkheidsrecht, moet ook zorgdragen voor een reëel begaanbare weg naar schadevergoeding. Niet alleen individuele slachtoffers hebben daarbij belang; overheid en samenleving als geheel profiteren als het aansprakelijkheidsrecht aan doelmatigheid wint. Verbeteringen in aansprakelijkheidsprocedures kunnen een bijdrage leveren aan het dichten van het gat tussen behandeling van slachtoffers van rampen en slachtoffers van bijvoorbeeld een brand of verkeersongeval. Een adequaat werkend aansprakelijkheidsrecht nodigt voorts uit tot het treffen van preventieve maatregelen.⁹⁷ Naarmate aansprakelijkheidsprocedures beter resultaat opleveren, zal het beroep op de overheid om onverplicht tegemoetkomingen te verstrekken, worden teruggedrongen. Daarmee wordt ook het gevaar van rechtsongelijkheid verminderd.

Afgezien van de mogelijkheden die het wetsvoorstel voor collectieve afhandeling van massaschade beoogt te bieden,⁹⁸ pleit de Commissie voor verbeteringen op het terrein van het management van processen bij schadeverhaal, voor inzet van bemiddelaars en aanspreekpunten en voor het verkorten van gerechtelijke aansprakelijkheidsprocedures. Ook materiële normering van schadevergoeding lijkt een veelbelovende oplossing voor bepaalde soorten schade.

Management van processen gaat over afspraken die slachtoffers, de verantwoordelijken en diens eventuele verzekeringsmaatschappijen maken over de wijze waarop de schade wordt vastgesteld en de vordering wordt afgehandeld. Standaardisering ontbreekt en vaak weten partijen van elkaar niet waar men aan toe is. Juist bij de afwikkeling van rampschade kan standaardisering diensten bewijzen, aangezien daarbij grote aantallen getroffen grotendeels eenzelfde procedure dienen te doorlopen om schade vergoed te krijgen. Het doel van het formuleren van dergelijke normen is vooral evenwicht aanbrenge in de informatiepositie van betrokkenen en vergemakkelijken van de communicatie, zodat betrokken partijen op de hoogte zijn van wat op welk moment van wie mag worden verwacht. In concrete zin zou het kunnen gaan om het ontwerpen van (wettelijke) protocollen inzake informatievereisten, standaardbrieven en -formulieren,

⁹⁷ Zie ook: M. Faure en T. Hartlief, *Nieuwe risico's en vragen van aansprakelijkheid en verzekering*, p. 278.

⁹⁸ Kamerstukken II, vergaderjaar 2003/04, 29 414, nrs. 1-6. Het wetsvoorstel, dat op 5 oktober 2004 werd aangenomen door de Tweede Kamer, behelst een algemeen verbindendverklaring van een overeenkomst tussen (een organisatie van) slachtoffers en de aansprakelijke partijen en leidt ertoe dat aansprakelijken en slachtoffers niet betrokken worden in een veelheid van procedures.

reactietermijnen, schikkingsvoorstellen, inschakeling van deskundigen etc.⁹⁹ Veelbelovend is het project preprocesuele normen, waarin betrokkenen bij de afwikkeling van letselschade gezamenlijk trachten normen te ontwikkelen voor de afwikkeling van dergelijke schades. Dit initiatief verdient steun en is ook een voorbeeld van samenwerking tussen private partijen, waarin de overheid het gebruik van de aldus inhoudelijk door de gebruikers ontwikkelde normen wil bevorderen door randvoorwaarden te stellen en procedurele waarborgen te bieden. Dat kan door aan dat gebruik consequenties te verbinden. Zo kan het al dan niet hebben doorlopen van de preprocesuele route van invloed zijn op de processuele route. Voorstelbaar is dat een rechter rekening houdt met het gedrag van partijen voorafgaand aan de gerechtelijke procedure en onderzoekt of bijvoorbeeld reële schikkingsvoorstellen zijn gedaan. Ook kan de aanwijzing van een rechtshulpverlener mede gestoeld zijn op het onderschrijven van een gedragscode door zo'n rechtshulpverlener. De overheid moet zich hier dus niet zozeer met de inhoud van de normen als wel met haar inbedding bezig houden.¹⁰⁰

Aanbeveling 1:

Management van processen bij schadeverhaal kan worden verbeterd door randvoorwaarden te stellen en waarborgen te bieden. Gebruik van gedragscodes moet stevig worden gesteund. Zo kan het onderschrijven van preprocesuele afspraken een voorwaarde zijn voor de aanwijzing van rechtshulpverleners. Ook moet de rechter gevolgen kunnen verbinden aan de wijze waarop een overeengekomen preprocesueel traject is doorlopen.

Rampslachtoffers zijn, mede in het belang van de verwerking van hun leed, gebaat bij een voorspoediger afwikkeling van rampschade. De maatschappelijke betekenis van die afwikkeling van de schade geleden door een groot aantal slachtoffers pleit voor een verkorte rechtsgang, zowel als het gaat om vaststelling van de aansprakelijkheid als om de afwikkeling daarvan. Voor de aansprakelijkheidsvraag zelf is denkbaar dat één rechter wordt aangewezen die bevoegd is in eerste aanleg te oordelen over vragen van aansprakelijkheid bij de betreffende ramp of calamiteit. Deze rechter kan deskundigen benoemen die zich buigen over, bijvoorbeeld, causaliteitsvragen. Zo'n concentratie van rechtsmacht is in ons recht niet onbekend: men denke aan de Ondernemingskamer van het Amsterdamse gerechtshof of de aanwijzing van een bepaalde rechtbank voor bijzondere claims met het oog op het opbouwen van ervaring en kennis bij de rechterlijke macht.¹⁰¹ Bij zo'n aan te wijzen rechterlijke instantie zou, afhankelijk van de omstandigheden van het geval, ook ruimte moeten worden geboden voor het entameren van zogenoemde proefprocessen ten behoeve van meerdere gelaedeerden, waarbij degenen die zich als belanghebbende gemeld hebben in beginsel gebonden zijn aan het resultaat. Met dergelijke proefprocessen is in het Verenigd Koninkrijk veelbelovende ervaring opgedaan. Daarnaast is de Commissie van mening dat onder regie van een dergelijke rechter het naar aanleiding van rampen gebruikelijke feitenonderzoek geïncorporeerd kan worden in de gerechtelijke procedure. Een onderzoek door deskundigen is kostbaar en tijdrovend. Voorstelbaar is dat voorafgaand aan een gerechtelijke procedure een protocol tot stand komt over inschakeling van een deskundige die de

⁹⁹ Zie ook: C.H.C. van Zeeland e.a., *Schadeclaims: kan het goedkoper en minder belastend?*, pp. 38-55.

¹⁰⁰ Zie over deze materie ook N. Tzankova en W. Weterings, *Preprocesuele afwikkeling van personenschadeclaims*.

¹⁰¹ O.a. de arrondissementsrechtbanken te Utrecht en Rotterdam.

reeks van opvolgende gebeurtenissen onderzoekt en wiens bevindingen voor alle slachtoffers benut kunnen worden.¹⁰²

Voor de afwikkeling van massaschade is de Wet collectieve afwikkeling massaschade een onontbeerlijke stap. Door deze wettelijke regeling kunnen groepen slachtoffers profiteren van een schaderegeling die tot stand is gekomen door onderhandelingen tussen slachtoffers en (mogelijke) aansprakelijke partijen. De slachtoffers hebben binnen reële tijd uitzicht op vergoeding van een deel van hun schade, terwijl aansprakelijken niet – langer – geconfronteerd worden met slepende aansprakelijkheidstellingen. Het geldt dat in de procedures wordt besteed, kan eenvoudig beter ten goede komen aan de slachtoffers.

Aanbeveling 2

Verkorten van gerechtelijke aansprakelijkheidsprocedures, zowel als het gaat om de vaststelling van de aansprakelijkheid als om de afwikkeling daarvan. Voor de aansprakelijkheidsvraag is denkbaar dat één rechter wordt aangewezen die bevoegd is in eerste aanleg te oordelen over vragen van aansprakelijkheid bij een ramp of calamiteit. Bij zo'n rechterlijke instantie zou ook ruimte moeten worden geboden voor proefprocessen ten behoeve van veel gelaedeerden waarbij degenen die zich gemeld hebben profiteren van het resultaat.

Alternatieve wijzen van geschilbeslechting kunnen in de praktijk bijdragen aan een voorspoedige afwikkeling van (ramp)schade. In Nederland wordt de figuur van bemiddelaar meer en meer ingezet bij massaschade: de ervaringen van en met het Asbestinstituut zijn zeer positief. Vaker en sneller inzetten van het instrument bemiddelaar voorkomt slepende discussies en oplopen van emoties tussen partijen. Een alternatieve wijze van geschilbeslechting kan ook leiden tot een adequatere voorbereiding van een gerechtelijke procedure indien deze toch noodzakelijk mocht blijken.

Onder deze alternatieven schaaft de Commissie ook de instelling van een persoon of instituut als aanspreekpunt voor slachtoffers en voor degenen die van hun betrokkenheid financieel blijf willen geven. Zij was onder de indruk van de ervaringen bij de treinramp te Eschede (Duitsland), waarbij een tussenpersoon fungeerde als onafhankelijke schakel tussen de slachtoffers van de ramp en Deutsche Bahn. Bij een ramp met een groot aantal slachtoffers kan de betrokkenheid van een dergelijke tussenpersoon bijdragen aan een doelmatige inventarisatie en afwikkeling van de schade. Op die manier krijgt hulp een gezicht. De rol van de tussenpersoon kan beperkt blijven tot financiële afwikkeling indien door een veroorzaker de verantwoordelijkheid voor het vergoeden van schade is erkend.

Concentratie van kennis en ervaring op een bepaalde plaats kan ook een overheidsbijdrage zijn aan de ontwikkeling van de hierboven aanbevolen gedragscodes en hieronder ter besoreken materiële normen. De Commissie acht de instelling van een bemiddelingsinstituut voor in het bijzonder letselschade, gebaseerd op het Instituut voor asbestslachtoffers, aangewezen. Zij wijst er op dat ook anderen dan slachtoffers van een ramp van zo'n instituut en de daar gebundelde kennis kunnen profiteren.

¹⁰² Eventueel kan aan een en ander worden betrokken bij de volgende fase(n) van het project Fundamentele herbezinning burgerlijk procesrecht en het project herijking aansprakelijkheidsrecht van de minister van Justitie over aanpassingen in het procesrecht W. Asser, H.A. Groen, J.B.M. Vranken, *Een nieuwe balans, rapport fundamentele herbezinning burgerlijk procesrecht I*, Den Haag 2003.

Aanbeveling 3

Voorafgaand aan een gerechtelijke procedure moet een protocol tot stand komen over inschakeling van een deskundige die de reeks van opvolgende gebeurtenissen onderzoekt en wiens bevindingen door alle getroffen en benut kunnen worden.

Aanbeveling 4

De wet collectieve afwikkeling massaschade is een onontbeerlijke stap in vereenvoudiging van het proces.

Er van uitgaande dat het wetsvoorstel collectieve afwikkeling massaschade tot wet wordt verheven, kunnen deze drie factoren – in samenhang beschouwd – bijdragen aan een verbeterde afwikkeling van rampschade. Dat neemt niet weg dat ook andere instrumenten de transactiekosten van aansprakelijkheidsprocedures kunnen beperken.¹⁰³ Te denken valt aan risicoaansprakelijkheden en normering van schuldaansprakelijkheid. Risicoaansprakelijkheid neemt een schakel in het aansprakelijkheidsrecht weg, te weten het laakbare van de gedraging (verwijtbaarheid). Het is wel de vraag of die verwijtbaarheid bij rampen het voornaamste knelpunt zou zijn.

Bij normering van schuldaansprakelijkheid wordt een wettelijk vermoeden gecreëerd dat de veroorzaker voor een bepaald percentage van de schade aansprakelijk is en het slachtoffer voor een ander, veelal geringer percentage. Ook hier bestaat enige aarzeling bij de Commissie over de vraag of het alloceren van de schade bij massale evenementen nu het probleem is. Naar haar overtuiging gaat het vooral om de vaststelling van de *soorten* schade (men denke aan schade die wordt gesteld door naasten van het slachtoffer) en de *hoogte* ervan. Vooral bij letselschade gaat veel tijd, moeite en geld heen met het vaststellen van de mate van arbeidsongeschiktheid van het slachtoffer en de relatie met zijn verdien capaciteit, zeker als het slachtoffer (nog) niet werkte of een minder veel voorkomende werkkring had, waardoor zijn carrièrepad erg onvoorspelbaar is. Bij de bepaling van letselschade moet worden gestreefd naar de ontwikkeling van normen voor de vaststelling van schadevergoedingen. Deze normen zijn in ons huidig rechtsbestel evenwel niet meer dan een handvat bij de bepaling van schadevergoedingen. In België speelt de eerder genoemde Indicatieve Tabel een andere rol in het proces: het schadebedrag wordt in beginsel vastgesteld met gebruikmaking van deze tabel, tenzij het slachtoffer de voorkeur geeft aan een individuele benadering. De kosten van bijvoorbeeld deskundigenrapporten en de verlenging van de procedure die daarvan het gevolg zijn, komen dan voor risico (en mogelijk rekening) van het slachtoffer. Het verdient aanbeveling te bezien of in massaschadegevallen de afwikkeling met gebruik van dergelijke tabellen kan worden versneld. Tabellen kunnen overigens ook zeer goed dienst doen in andere letselschadeprocedures.

Voor de Commissie staat wel voorop dat een slachtoffer te allen tijde het recht moet behouden om voor het traject van volledige schadevergoeding te kiezen. Het is evenwel van tweeën één: materiële normering versnelt de kans op daadwerkelijke betaling, maar sluit een volledige, op de individuele situatie gebaseerde berekening uit. Materiële normering van schadesoorten grijpt diep in in het beginsel van volledige schadevergoeding en vergt daarom nader - ook internationaal - onderzoek.

¹⁰³ Zie ook: C.M.C. van Zeeland, a.w.

Aanbeveling 5

Voor een versnelde afwikkeling van letselschade moeten materiële normen worden ontwikkeld voor de vaststelling van vergoedingen van bepaalde schadesoorten. Dergelijke tabellen kunnen ook bedragen bevatten over pseudo-verdiencapaciteit. Wel moet een getroffene altijd het recht hebben om voor het traject van de volledige, op maat gemaakte schadevergoeding te kiezen. De kosten van eventuele extra deskundigenrapporten en verlenging van de procedure die daarvan het gevolg zijn, komen dan voor risico (en mogelijk rekening, maar dat beslist de rechter) van het slachtoffer.

Aanbeveling 6

Kennis van aansprakelijkheid en schadevergoeding moet vooral op het terrein van letselschade worden gebundeld en verankerd, bijvoorbeeld door oprichting van een Instituut voor slachtoffers van letselschade naar het voorbeeld van het Asbestinstituut.

6.2 De veroorzaker betaalt: aanpassingen ten behoeve van de solvabiliteit

Met verbeteringen in het aansprakelijkheidsrecht zijn we er niet. Als aansprakelijkheid voor een ramp of calamiteit is vastgesteld, betekent dat voor de getroffenen niet dat zij ook daadwerkelijk de schade vergoed krijgen. Bij een zeer omvangrijke schade is de aansprakelijke veelal onvoldoende draagkrachtig om de schadevergoeding te voldoen. Dit speelt minder bij grote (multinationale) ondernemingen, en vooral bij particulieren en het midden- en kleinbedrijf. Van een flink vermogen in de vorm van te gelde te maken activa is dan geen sprake en de dekking van aansprakelijkheidsverzekeringen schiet hier tekort. De praktijk heeft uitgewezen dat de verzekerde som in veel gevallen hooguit € 1 mln. of € 2 mln. is, wat zonder meer onvoldoende is om grote schadebedragen te vergoeden. Dat klemt nog meer naar mate verzekeraars meer grijpen naar de zogenoemde *aggregate limit*-polissen, waarbij voor groepen van aansprakelijkheid een bepaalde som per jaar beschikbaar wordt gesteld, ongeacht het aantal schadegevallen in dat jaar. De koek is dan buitengewoon snel op.¹⁰⁴ In het belang van de slachtoffers moeten betere waarborgen worden geboden tot het daadwerkelijk vergoeden van schade.

Een 'gebruikelijke' aansprakelijkheidsverzekering volstaat voor de normale en dagelijkse risico's. Deze risico's zijn veelal redelijkerwijs voorzienbaar; de verzekeraar heeft ook de beschikking over accurate informatie over de kans dat een ongeval zich zal voordoen en de mogelijke omvang van de schade. Op basis van die informatie is een verzekeraar vervolgens in staat een passende verzekeringspremie te berekenen en een inschatting te maken van de reserveringen die nodig zijn voor de gevallen dat risico's zich realiseren. Aansprakelijkheid als gevolg van rampen en calamiteiten is, door de onvoorspelbaarheid gekoppeld aan een zeer omvangrijke schade, lastiger te verzekeren. Dat wil echter niet zeggen dat op het moment dat er onzekerheid is over de kans op schade of de omvang van de schade, het risico *per definitie* onverzekerbaar is.¹⁰⁵ In de eerste plaats kan een verzekeraar onzekerheden verdisconteren in de hoogte van de premie. In de tweede plaats bestaan er ter bescherming van verzekeraars andere

¹⁰⁴ Zie ook hierover: E. Bauw en N. Frenk, 'Het verhaal van schade ten behoeve van grote groepen slachtoffers', in: A. Akkermans en E. Brans, *Aansprakelijkheid en schadeverhaal bij rampen*, p. 90.

¹⁰⁵ Zie ook: M. Faure, T. Hartlief, *Nieuwe risico's en vragen van aansprakelijkheid en verzekering*, p. 139.

instrumenten, zoals medeverzekering en herverzekering. Men vergelijkte het eerder genoemde Nederlandse Herverzekeringsmaatschappij voor Terrorismerisico's. Voor de overheid zou zo'n herverzekeringsfonds wel eens een dempend effect kunnen hebben op de noodzaak tot uitbetalen van – niet zelden forse - tegemoetkomingen bij rampschade.

Om te waarborgen dat slachtoffers niet met lege handen blijven staan, moeten de verzekerde sommen van aansprakelijkheidsverzekeringen ook een reële afspiegeling vormen van de risico's die in het geding zijn. Daar waar dat niet het geval is, en dat geldt vooral voor bepaalde bedrijven en ondernemingen, dient in zo'n dekking te worden voorzien. De Commissie beveelt aan de verzekerde bedragen te doen verhogen van die ondernemingen die door aard of karakter een groter risico dan normaal vormen voor de omgeving. Een verzekering of solvabiliteitseis is in ieder geval reëel voor die bedrijven die onder de werking vallen van het Besluit risico's zware ongevallen 1999 (BRZO).¹⁰⁶ Het gaat dan om bijvoorbeeld LPG-installaties en vervoerders of verladings van gevaarlijke stoffen.

Daarnaast bepleit de Commissie een aanpassing van de verzekerde bedragen voor ondernemingen, bedrijven en activiteiten waar zich tegelijkertijd zeer grote aantallen mensen in een beperkte ruimte ophouden. Te denken valt aan uitgaansgelegenheden en bepaalde vormen van horeca en dienstverlening: discotheken, festivals, manifestaties, sport- en dansevenementen, tentoonstellingen en congressen, die op grond van bijvoorbeeld gemeentelijke voorschriften een vergunning moeten hebben en/of onderworpen zijn aan voorschriften ten aanzien van het aantal nooduitgangen. De massaliteit van het publiek in combinatie met de beperkte mogelijkheid om het gebouw, de tent e.d. te verlaten brengt met zich dat een ongeluk sneller tot grote schade zal kunnen leiden.

Aanbeveling 7

Om te waarborgen dat slachtoffers na een ramp niet met lege handen achterblijven, moet de draagkracht omhoog van ondernemingen die door aard of karakter een groter risico dan normaal vormen voor de omgeving.

Aanbeveling 8

Een verzekering of solvabiliteitseis is reëel voor die bedrijven die onder de werking vallen van het Besluit risico's zware ongevallen BRZO. Verder moeten de verzekerde bedragen worden aangepast voor bedrijven en activiteiten waar zich tegelijkertijd zeer grote aantallen mensen in een beperkte ruimte ophouden. Te denken valt aan uitgaansgelegenheden en bepaalde vormen van horeca en dienstverlening: discotheken, festivals, manifestaties, sport- en dansevenementen, tentoonstellingen en congressen. Op grond van een kosten-batenanalyse moet worden bepaald welk bedrag reëel is.

De Commissie heeft zich afgevraagd voor wiens rekening deze verzekering zou moeten komen en of de bezoekers eveneens een verantwoordelijkheid zouden moeten hebben om slechts adequaat verzekerd aan dergelijke massale feesten deel te nemen. Van een aanbeveling over verzekeringen gericht op bezoekers wordt afgezien. Het afsluiten van een verhoogde aansprakelijkheidsverzekering door de organisator past niet alleen beter bij zijn

¹⁰⁶ Stb. 1999, 234, zoals laatstelijk gewijzigd bij besluit van 18 mei 2004, Stb. 2004, 243. Voor een overzicht van de afzonderlijke BRZO-bedrijven zie <http://www.rivm.nl>. Meer informatie is ook te vinden op de zogenoemde risicokaarten en het Register Risicosituaties gevaarlijke stoffen, geproduceerd door de provincies in samenwerking met de ministeries van BZK, EZ, SZW, VROM en V&W.

verantwoordelijkheid, maar is uit oogpunt van transactiekosten verre te verkiezen boven het opleggen van een buitengewoon moeizaam te handhaven verplichting voor bezoekers om zich telkens te verzekeren. De bezoekers kunnen overigens hun risico verminderen door de eerder genoemde *first party*-verzekeringen, waardoor zij ongeacht de eventuele aansprakelijkheidsvraag van de organisator een uitkering ontvangen. Het bestaan van een verzekering is immers geen garantie dat de organisator ook als aansprakelijke partij zal worden aangewezen.

De hoogte van zo'n verzekering vergt een economische berekening. De Commissie beveelt aan dat op grond van een kosten-batenanalyse wordt gezien welk bedrag reëel is. Daarin kan ook worden onderzocht of en tot welk bedrag verhoging van de aansprakelijkheidsdekking aangewezen is voor andere bedrijven, zoals vormen van horeca of detailhandel met een minder grootschalig karakter. Daarbij zou tenminste de stijging van (financiële en administratieve) lasten dienen te worden afgewogen tegen de risico's op aanmerkelijke schade. Criteria bij een nadere beoordeling van een verplichte verbetering van de dekking van de aansprakelijkheidsrisico's zouden kunnen zijn het vloeroppervlak en het maximum aantal bezoekers.

Aanbeveling 9

Onderzocht moet worden of en tot welk bedrag verhoging van de draagkracht aangewezen is voor vormen van horeca en detailhandel met een minder grootschalig karakter. Daarbij zal de stijging van financiële en administratieve lasten moeten worden afgewogen tegen de risico's op aanmerkelijke schade. Criteria bij een nadere beoordeling zijn vloeroppervlak en maximum aantal toegelaten bezoekers. Als verzekeraars en bedrijven niet gezamenlijk een afweging kunnen maken tussen risico en dekking, is wettelijk ingrijpen geboden.

Te verwachten valt dat verzekeraars en bedrijven in gezamenlijk overleg in staat zijn een goede afweging te maken tussen de risico's en de dekking. Mocht dat evenwel niet het geval zijn, dan acht de Commissie het geboden – conform de aard van de voorziening die met het Vuurwerkbesluit is getroffen (en los van de vraag of het voorgeschreven bedrag afdoende is) - een meer op de praktijk aansluitende dekking bij of krachtens de wet voor te schrijven. Denk aan de Belgische wet van 30 juli 1979, die voor exploitanten van inrichtingen die normaal voor het publiek toegankelijk zijn een wettelijke plicht tot een aansprakelijkheidsverzekering in het leven heeft geroepen. Tot de categorieën van inrichtingen waarop de wet van toepassing is behoren horecagelegenheden, dancings, hotels, supermarkten, warenhuizen en ziekenhuizen. De wet voorziet in verzekerde sommen van een wettelijk voorgeschreven niveau.

Een aansprakelijkheidsverzekering is niet alleen van belang omdat op die wijze de rekening wordt gepresenteerd waar die thuis hoort, namelijk bij de potentiële veroorzakers van schade. Een verzekering kan ook leiden tot een betere preventie. Het is belang van de verzekeraar en de verzekerde is immers gediend met het (doen) treffen van adequate voorzorgsmaatregelen om ongelukken te voorkomen. Denkbaar is dat door de overheid aan de verlening van vergunningen ten behoeve van de hierboven omschreven activiteiten of ondernemingen bijzondere voorwaarden worden gekoppeld. Voor zover noodzakelijk dient daartoe een uitdrukkelijke wettelijke bevoegdheid te worden geschapen in - vermoedelijk - het bestuursrecht. Voorbeelden zijn voorwaarden in de sfeer van het hebben voorzien in een adequate (aansprakelijkheids)verzekering, dan wel het hebben verstrekt van informatie waaruit blijkt dat veiligheidsmaatregelen in voldoende mate zijn getroffen. Op die wijze berust de verantwoordelijkheid voor de (handhaving van de) veiligheid in eerste instantie bij de private sector. De verantwoordelijkheid voor de naleving van de veiligheidsvoorschriften, dan wel de voorwaarden die gekoppeld zijn aan

aansprakelijkheidsverzekeringen moet primair berusten bij de bedrijven zelf¹⁰⁷ of de verzekeringsbranche.¹⁰⁸ De eigenaar van een risicovolle onderneming kan dat efficiënter dan de overheid. Hij is immers beter op de hoogte van de risico's in zijn onderneming. Wel moeten dergelijke regelingen ook uit een oogpunt van beperking van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven aanvaardbaar zijn.

Aanbeveling 10

Handhaving van een draagkrachtverplichting is mogelijk door de aanwezigheid van een verzekering of solvabiliteitsratio als voorwaarde te hanteren voor af te geven vergunningen. Voor zover noodzakelijk dient daartoe een uitdrukkelijke wettelijke bevoegdheid te worden geschapen.

6.3 Rampen zonder veroorzaker: directe verzekeringen tegen rampschade?

In een aantal gevallen zal het aansprakelijkheidsrecht geen of onvoldoende soelaas bieden. Dat speelt allereerst als in het geheel geen aansprakelijke valt aan te wijzen: vooral bij een natuurramp. Het uitgangspunt van het burgerlijke recht in dergelijke omstandigheden is dat een ieder dan zijn eigen schade draagt. Mensen doen er dus goed aan na te gaan in hoeverre men verzekerd is tegen (ramp)schade.¹⁰⁹ Al eerder is geconstateerd dat mensen met schade blijven zitten omdat bepaalde schade onverzekerbaar is dan wel men niet of onvoldoende verzekerd was tegen de risico's. Om die reden adviseert de Commissie zowel de grenzen van de onverzekerbaarheid van risico's te verleggen als de directe verzekering tegen schade te bevorderen. Het is de eigen verantwoordelijkheid van mensen zich voldoende te verzekeren tegen schade, waaronder de schade als gevolg van rampen. Kiezen mensen om welke reden dan ook niet voor een verzekering, dan past het niet de gevolgen van die keuze zonder meer voor rekening van de samenleving te willen brengen. Daarbij past wel de aantekening dat zo'n verzekering verkrijgbaar en redelijkerwijze betaalbaar moet zijn.

Bepaalde risico's zijn moeilijk verzekerbaar. Onzekerheden over de kans op de realisering van het risico en over de omvang van de mogelijke schade spelen een rol. Dat betekent echter niet dat de grens tussen verzekerbare en onverzekerbare risico's niet is te verleggen; men vergelijk de recente ontwikkelingen rond de uitbreiding van het verzekeren van water- en/of regenschade. Ook heeft het Europese mededingingsrecht reeds geleid tot een relativering van de onverzekerbaarheid van schade als gevolg van natuurrampen zoals overstromingen, aardbevingen of vulkaanuitbarstingen. Zo is bij Europese verordening bepaald dat standaardpolisvoorwaarden geen systematische uitsluiting mogen bevatten van specifieke soorten dekking, zonder uitdrukkelijk in de mogelijkheid te voorzien dat de dekking bij overeenkomst kan worden ingesloten.¹¹⁰ Voor zover bepaalde risico's nu onverzekerbaar zouden zijn, is verdere studie op zijn plaats.

¹⁰⁷ Zie ook: M. Scheltema, *Maatschappelijke verantwoordelijkheid*, in NTB 2001/9, p. 249.

¹⁰⁸ Zie ook: M. Faure en T. Hartlief, *Nieuwe risico's en vragen van aansprakelijkheid en verzekering*, p. 141.

¹⁰⁹ Ook in die zin: J.H. Wansink, 'De verzekering van aansprakelijkheid bij rampen', in: A. Akkermans en E. Brans (red.), *Aansprakelijkheid en schadeverhaal bij rampen*, p. 143.

¹¹⁰ Verordening nr. 358/2003 (overweging 15), van de Europese Commissie van 27 februari 2003 (PB L 53/8) betreffende de toepassing van artikel 81, lid 3, van het Verdrag op bepaalde groepen van overeenkomsten, besluiten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen in de verzekeringssector. Overigens plaatst dit de uitgangspunten van de WTS, namelijk het verstrekken van tegemoetkomingen voor onverzekerbare schade, ook in een nieuw perspectief.

Studiemateriaal en overige gegevens van het Verbond van Verzekeraars kunnen daarbij een rol spelen. Dit zou uiteindelijk ertoe moeten leiden dat de verzekeraarbaarheid van natuurrampen wordt bevorderd.

Voor de wijze waarop met de nieuw te verzekeren risico's wordt omgegaan zijn verschillende alternatieven denkbaar, variërend van een (verdere) premiedifferentiatie op basis van risicogebieden (denk bijvoorbeeld aan buitendijkse gebieden) in het kader van de opstal- of inboedelverzekering, tot een wettelijke verplichte meedekking op dergelijke polissen. Wellicht ten overvloede: dit is geen pleidooi voor een wettelijk verplichte opslag op de opstal- of inboedelverzekering als voeding van een collectief fonds. In het verleden zijn ook door de Raad van State bezwaren tegen een dergelijke constructie verwoord.¹¹¹ Wel zou de overheid, indien dat onvermijdelijk mocht blijken, als herverzekeraar de verzekeraarbaarheid van (natuur)rampschade kunnen stimuleren. Men vergelijkte wederom de rol van de overheid bij de recent totstandgekomen regeling voor schade in geval van terroristische acties.

Aanbeveling 11

Het afsluiten van directe verzekeringen wordt bevorderd, vooral door een actief voorlichtingbeleid van de overheid. Daarbij dient ook onder de aandacht te worden gebracht dat het welbewust niet verzekeren van risico's consequenties kan hebben voor eventuele tegemoetkomingen van overheidswege.

Aanbeveling 12

Voor zover bepaalde risico's nu onverzekeraar worden geacht, is studie naar die veronderstelde onverzekeraarheid op zijn plaats. Brancheorganisaties en de overheid, kunnen de onverzekeraarheid van bepaalde risico's terugbrengen; een optreden als herverzekeraar moet door de overheid niet bij voorbaat worden afgewezen.

Ook ten aanzien van landbouwschade ligt, in het verlengde van de voorziening voor (regen)waterschade, het bevorderen van de verzekeraarbaarheid van andere natuurgerelateerde schade in de rede, onder meer in de vorm van een oogstschadeverzekering. De verzekeraarbaarheid van dergelijke risico's zou de druk om bij incidenten ad hoc regelingen te treffen sterk kunnen verminderen. Voor zover in aanvulling daarop nog behoefte zou bestaan aan collectieve voorzieningen voor landbouwschade, zou deze door de sector zelf dienen te worden gefinancierd. Het gaat uiteindelijk om bedrijfsrisico's: niet goed valt in te zien waarom landbouwbedrijven de gevolgen van slechte weersomstandigheden wel op de samenleving zouden kunnen afwentelen en strandtenthouders niet.

Aanbeveling 13

Bevorder de verzekeraarbaarheid van schade als gevolg van natuurgerelateerde gebeurtenissen, onder meer in de vorm van een oogstschadeverzekering. Voor zover in aanvulling daarop nog behoefte zou zijn aan collectieve voorzieningen voor landbouwschade, dienen deze als bedrijfs- en ondernemingsrisico door de sector zelf te worden gefinancierd.

¹¹¹ Zie: Kamerstukken II, vergaderjaar 1995/96, 24 640, nr. 1.

Verzekering heeft een zeer menselijk kenmerk: iedere potentiële verzekerde streeft naar maximale zekerheid tegen minimale kosten. Zoals verzekeringsmaatschappijen de hoogte van de te betalen premie afstemmen op de kans dat een gevaarzettende gebeurtenis zich voordoet, wegen mensen dat risico af tegen de (hoogte van de) te betalen premie. Gaat het om risico's die we allemaal lopen, zoals ziekte of verkeersongeval, dan zal die keuze snel ten voordele van de verzekering uitvallen. Betreft het risico's die minder hoog worden geschat, dan wel om te hoge kosten om een risico af te dekken, dan ziet men af van verzekering of wordt er gekozen voor een beperkte afdekking van de risico's. Een en ander kan leiden tot antiselectie. Dat houdt in dat alleen degenen die een relatief groot risico lopen zich wensen te verzekeren, terwijl degenen die nauwelijks een risico lopen niet wensen te participeren. Zo is het aanbieden van een overstromingsverzekering minder interessant als zich alleen bewoners melden van buitendijkse gebieden en bewoners van binnendijkse gebieden en van flatgebouwen deze verzekering links laten liggen.¹¹²

Van onverzekerbaarheid moet worden onderscheiden het geval dat een getroffen met schade blijft zitten omdat hij niet of onvoldoende verzekerd was, hoewel het risico wel degelijk verzekerd was. Dit bleek bijvoorbeeld het geval bij de vuurwerkramp in Enschede. Dat (direct verstrekte noodhulp daargelaten) voor niet-verzekerden en onderverzekerden geen of onvoldoende financiële opvang voorhanden was, is niet zo opvallend. Wel opvallend is dat de overheid het wenselijk achtte daarin te voorzien. De Commissie Financiële Afwikkeling Vuurwerkramp (CFA I) constateerde dat een relatief groot aantal gedupeerden niet of onderverzekerd was. Het ging daarbij om verzekerbare schade waarbij mensen zelf verantwoordelijk zijn om 'have en goed' met verstand te verzekeren. De CFA achtte het noodzakelijk redelijkheid te betrachten naar mensen die wél verzekerd waren.¹¹³ Voor tegemoetkomingen die zijn bekostigd uit particuliere giften en donaties kunnen de getroffen regelingen zeer wel worden verdedigd met verwijzing naar de betoonde maatschappelijke solidariteit. Als gevers geen onderscheid maken, past het de overheid niet daar veranderingen in aan te brengen. Dat is echter een andere vraag dan die of het aan de overheid dient te zijn om in voorkomende gevallen zelf, en dus uit de algemene middelen, tegemoetkomingen te verstrekken in niet-verzekerde of onderverzekerde schade. Alvorens die vraag te beantwoorden, hecht de Commissie eraan te benadrukken dat het niet alleen van belang is de verzekerbaarheid van risico's te bevorderen, maar tevens om mensen in staat te stellen op basis van goede informatie de afweging te maken of voor de eigen situatie een directe verzekering voor specifieke vormen van schade wenselijk of noodzakelijk is. Het belang van het afsluiten van schadeverzekeringen is niet zozeer gelegen in het feit dat daarmee onverplichte tegemoetkomingen door de overheid minder noodzakelijk worden, maar ligt vooral in de mogelijkheid voor getroffenen om betrekkelijk snel, eenvoudig en goedkoop de schade gecompenseerd te krijgen.

De rol van de overheid in het bevorderen van het afsluiten van directe verzekeringen ligt voornamelijk in een actief voorlichtingsbeleid. Zo'n beleid kan mensen beter in staat stellen om op basis van goede informatie de afweging te maken of voor henzelf een directe verzekering voor specifieke vormen van schade wenselijk of noodzakelijk is. Daarbij dient ook onder de aandacht te worden gebracht dat het welbewust niet verzekeren van risico's consequenties kan hebben voor eventuele tegemoetkomingen van overheidswege. Het op deze wijze confronteren van mensen met de vraag of bepaalde verzekeringen noodzakelijk of wenselijk zijn, laat de verantwoordelijkheid aan

¹¹² Zo bleek in 1993 dat niet meer dan 14% van de bevolking geïnteresseerd was in een overstroming/aardbeving-verzekering. J. van Gerwen, *Zoeken naar zekerheid deel IV, de Welvaartsstaat* (onderzoek van het Verbond van Verzekeraars).

¹¹³ Commissie Financiële Afwikkeling Vuurwerkramp, *Nederland steunt Enschede; zoeken naar balans*, p. 13.

mensen zelf zich vrijwillig te verzekeren. Dat verdient de voorkeur boven het wettelijk verplicht stellen van verzekeringen. Wel dienen de noodzakelijke verzekeringen tegen een acceptabele premie beschikbaar te zijn. Te wijzen valt op de in Frankrijk bestaande vrijwillige verzekering tegen de gevolgen van (ernstige) letselschade als gevolg van ongevallen (waaronder rampen en calamiteiten): de *garantie des accidents de la vie*, waarvan de maandelijkse premie zo'n € 15,- per gezin of huishouden bedraagt.¹¹⁴ Daarbij ware de in Frankrijk bestaande regresmogelijkheid bij een eventuele veroorzaker te overwegen.

Indien een verzekering – eventueel met steun van de overheid – op termijn van enkele jaren regelmatig en tegen reëel betaalbare premie verkrijgbaar wordt, dan behoort dat gevolgen te hebben voor de tegemoetkoming door de overheid bij een ramp. De schade mag dan als verzekeraar worden beschouwd. Voorstelbaar is dat in het kader van een ramp voorschotten worden toegekend in verband met het spoedeisende karakter van de hulp; tot een definitieve tegemoetkoming in de schade die verzekeraar was, mag dat in beginsel niet leiden.

Aanbeveling 14

Directe verzekeringen dienen tegen een aanvaardbare premie beschikbaar te zijn. Ook hier verdient de rol van de overheid als herverzekeraar, indien nodig, voor alle ongevallen de voorkeur boven het optreden als gulle geveer in een enkel geval. Indien een verzekering op termijn van enkele jaren regelmatig en tegen een reëel betaalbare premie verkrijgbaar zal zijn, behoort dat gevolgen te hebben voor tegemoetkomingen door de overheid.

6.4 Van WTS naar een nationaal solidariteitsfonds

Niettegenstaande de voorstellen en aanbevelingen ter verbetering van de werking van het stelsel van aansprakelijkheidsrecht en verzekeringen, blijft een vangnet aangewezen voor het opvangen van de gevolgen van rampen en calamiteiten waarvoor dat stelsel noch sociale zekerheid voldoende soelaas bieden. De ontwrichting van het maatschappelijke leven die veelal het gevolg is van rampen en calamiteiten vraagt om het treffen van zekere voorzieningen van overheidswege. Daarnaast behoort de toevallige omstandigheid van een ramp met (eventueel onverzekerbare) massaschade er niet toe te leiden dat de slachtoffers daarvan hun schade niet gecompenseerd krijgen, terwijl zij die door een kleinschalig ongeval met schade worden geconfronteerd, via een aansprakelijkheidsclaim of directe verzekering wel gecompenseerd kunnen worden. Beginselen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid nodigen dan nadrukkelijk uit tot het treffen van een structurele wettelijke voorziening.

Al eerder is aan de orde gesteld dat de WTS in de huidige vorm en opzet in onvoldoende mate het benodigde vangnet biedt. De regeling zou benut kunnen blijven voor die gevallen waarin zij wel adequaat heeft voorzien, in het bijzonder materiële (zaak-)schade bij natuurrampen. Maar twee schadefondsen naast elkaar met een eigen, afwijkende wettelijke regeling is ondoorzichtig en omslachtig. Dat betekent, kortweg, een fundamentele herziening van de WTS. De Commissie brengt in herinnering dat de wet juist dit jaar is geëvalueerd. Naar verwachting zal die evaluatie tot aanpassingen van de wet leiden. Bij die aanpassingen kunnen de voorstellen van de Commissie worden geïncorporeerd.

¹¹⁴ Onder deze verzekering treedt overigens de Franse overheid als herverzekeraar op.

De Commissie acht het van belang dat kennis van en ervaring met de afwikkeling van rampen wordt gebundeld en verankerd. Allereerst is het van belang voor slachtoffers, verwanten of nabestaanden die in geval van calamiteiten veel behoefte hebben aan hulp en informatie en eventueel een aanspreekpunt nodig hebben om wensen of klachten kwijt te kunnen. Daarnaast is een bundeling van deskundigheid in het belang van hulpverlenende diensten en organisaties, zodat gebruik kan worden gemaakt van de kennis en ervaringen uit het verleden.

Zodra zich een gebeurtenis voordoet die als een ramp wordt gekwalificeerd¹¹⁵, wordt het coördinatiepunt, dat overeenkomsten vertoont met LASER dat in voorkomende gevallen betrokken is bij de uitvoering van de WTS, in bestuurlijke zin aangestuurd door een tot dat moment 'slappende' coördinatiecommissie. De huidige procedures, waarbij op gemeentelijk niveau een informatie- en adviescentrum wordt ingericht, wordt vervolgens van de zijde van het coördinatiepunt aangevuld met specifieke deskundigheid en ervaring, in het bijzonder op het terrein van de financiële afwikkeling. Voor die financiële afwikkeling bij rampen zou gebruik dienen te worden gemaakt van daartoe ontwikkelde draaiboeken, om te bevorderen dat de kennis en ervaring van eerdere gebeurtenissen optimaal wordt benut. Denkbaar is dat gemeentebesturen, in samenwerking met het coördinatiepunt, bezien in hoeverre noodhulpvoorzieningen nodig zijn, of dat meteen financiële voorschotten dienen te worden verstrekt aan getroffen. Een en ander vergt betrokkenheid van deskundigen die voorlichting verstrekken aan en contacten onderhouden met bijvoorbeeld decentrale overheden in binnen- en buitenland en met hulpverleningsinstanties.

Het coördinatiepunt zou tevens een intermediaire en bemiddelende rol ter hand moeten nemen. Aanwijzing van een natuurlijke persoon als algemeen coördinator of 'ombudsman' kan de hulp van de overheid voor slachtoffers én degenen die hun medeleven willen betuigen een gezicht geven. De eerder genoemde ervaringen in Duitsland laten zien dat de waarde van zo'n persoonlijke benadering niet moet worden onderschat. De Commissie beveelt nadrukkelijk aan bij de uitwerking van deze gedachte nauw samen te werken met de reeds in ons land aanwezige kennis op dit gebied, van de bijzondere stichtingen zoals de SSNV en het Asbestinstituut, maar vooral ook van het Nationaal Rampenfonds. Deze organisaties beschikken over waardevolle informatie over de wijze van het afwikkelen van rampschade en kennen de behoeften en gevoelens van slachtoffers en getroffen te dien aanzien.

De rol van het coördinatiepunt vertoont een zekere overlap met de instelling van een instituut voor letselschade in het algemeen als hierboven aanbevolen. Helemaal over één kam zijn zij niet te scheren: een ramp kan voornamelijk materiële schade hebben veroorzaakt, waardoor aan deskundigheid op het gebied van letselschade geen behoefte is. Anderzijds kan een letselschadeinstituut ook veel werk verzetten voor de slachtoffers van 'gewone' ongevallen en daarmee de kloof tussen de behandeling van bepaalde rampslachtoffers en bijvoorbeeld verkeerslachtoffers verkleinen. Voorstelbaar is dat het coördinatiepunt in gegeven omstandigheden voor het deel letselschade de deskundigheid van het letselschadeinstituut inroept of slachtoffers daarheen verwijst.

¹¹⁵ De Commissie stelt zich een systeem voor conform de huidige WTS, dus zonder sluitende definitie en met een discretionaire bevoegdheid om te bepalen of er sprake is van een ramp waarop de wet van toepassing is.

Aanbeveling 15

Kennis van rampen wordt gebundeld en verankerd. Zodra zich een gebeurtenis voordoet die als een ramp wordt gekwalificeerd, wordt het coördinatiepunt in bestuurlijke zin aangestuurd door een tot dat moment 'slapende' coördinatiecommissie. Vanuit het coördinatiepunt wordt ook de financiële steun georganiseerd. Een en ander vergt betrokkenheid van deskundigen die voorlichting verstrekken aan en contacten onderhouden met bijvoorbeeld decentrale overheden in binnen- en buitenland en met hulpverleningsinstanties.

Aanbeveling 16

Voor de financiële steun wordt een solidariteitsfonds in het leven geroepen. Het fonds opereert op basis van een wettelijke regeling, neer te leggen in een vernieuwde WTS. Bij de uitwerking wordt nauw samen gewerkt met de reeds in ons land aanwezige kennis op dit gebied van het Nationaal Rampenfonds, de Dienst Regelingen en het hierboven aanbevolen Instituut.

Naast eerste hulp door politie, brandweer en/of geneeskundige hulpverlening kan het, al naar gelang de omstandigheden van het geval, wenselijk zijn te voorzien in primaire levensbehoeften, maatregelen om verdere schade te beperken of andere noodvoorzieningen. Het lenigen van de ernstige materiële nood waarin slachtoffers verkeren die alles zijn kwijtgeraakt, behoort tot de elementaire taken van een zorg(vuldige) overheid. Het gaat hier om het ter beschikking stellen van noodonderdak, de elementaire inrichting daarvan, (geld voor) kleding en voeding en dergelijke. Ook verlenen van noodkredieten, bijvoorbeeld voor het doorbetalen van salarissen van een werkgever wiens onderneming door de ramp geheel stilligt, valt hieronder. Het moet wel gaan om de eerste levensbehoeften: de aanschaf van bedden valt daar in de visie van de Commissie wel, die van wasmachines of televisies niet onder.

Voor zover naast voorzieningen in natura ook financiële nooduitkeringen aangewezen zijn, acht de Commissie het toekennen van forfaitaire bedragen op zijn plaats. Gezien de beperkte hoogte van die bedragen, gelet op de zorgtaak van de overheid en uit oogpunt van het beperken van administratieve lasten, zouden dergelijke uitkeringen niet in aftrek behoeven te worden gebracht op later te ontvangen schadevergoedingen.

Aanbeveling 17

Het fonds lenigt de eerste materiële nood waarin getroffen en verkeren. Dergelijke nooduitkeringen worden niet in mindering gebracht op later te ontvangen schadevergoedingen of tegemoetkomingen.

Naast noodhulp dienen ook voorzieningen te worden getroffen voor de middellange en lange termijn. Hoewel aansprakelijkheidsprocedures en verzekeringen daartoe aangewezen zijn, kunnen zij tot lange procedures leiden. Vooruitlopend op bijvoorbeeld de uitkomsten van aansprakelijkheidsprocedures of verzekeringskwesities bepleit de Commissie het beschikbaar stellen van voorschotten aan getroffen en verkeren van rampen. Die bevoorschotting is een voorlopige voorziening die strekt tot het lenigen van de materiële behoeften verband houdende met letsels die door de ramp zijn ontstaan. Zo'n voorschot kan bijvoorbeeld dienst doen als deel van een vergoeding van de schade voor het inhuren van hulp, het aanschaffen van hulpmiddelen of een verbouwing. Het slachtoffer behoeft met deze – veelal snel noodzakelijke – uitgaven dan niet te

wachten tot de aansprakelijke heeft betaald. De constructie van een bevoorschottingsfonds ligt dan voor de hand.¹¹⁶

Aanbeveling 18

Het fonds stelt voorschotten op de schadevergoeding of tegemoetkoming beschikbaar aan slachtoffers van rampen. Die bevoorschotting strekt tot leniging van materiële behoeften verband houdend met letsel. Gezien de in de praktijk gebleken gaten in het stelsel voor vergoeding van letsel- en overlijdensschade dient vooral te worden voorzien in bevoorschotting van gedeerde inkomsten en kosten van hulp of aanpassingen. Medische kosten, overige zaakschade, bedrijfsschade en immateriële schade komen niet voor bevoorschotting in aanmerking.

Voor de aard van de bevoorschottingen is het vooral de vraag voor welke vormen van schade voorschotten zouden kunnen worden verstrekt. Gezien de in de praktijk gebleken behoefte bij *letsel- en overlijdensschade*, dient specifiek te worden voorzien in de mogelijkheid van bevoorschotting van gedeerde inkomsten of - levensonderhoud en kosten voor hulp of aanpassingen. Dit betekent een aanvulling ten opzichte van de huidige WTS. Medische kosten en immateriële schade dienen in beginsel niet in aanmerking te komen voor bevoorschotting. Voor medische kosten geldt dat mensen zich tegen deze kosten hebben verzekerd. De noodzaak van tegemoetkomingen ontbreekt dan.

Een uitzondering kan worden geschapen in de vorm van een hardheidsclausule die betrekking heeft op bijvoorbeeld uitgaven die van medische kosten zijn afgeleid (bijvoorbeeld kosten van ziekenhuisbezoek), mits die onevenredig zware financiële lasten met zich brengen die ook verband houden met de ramp. Denk aan bezoek aan vergelegde ziekenhuizen omdat een dichtbij staand ziekenhuis niet de capaciteit heeft om alle slachtoffers op te vangen. In zeer uitzonderlijke gevallen zou een hardheidsclausule mogelijkerwijs ook toegepast kunnen worden ten gunste van degenen die zich niet adequaat verzekerd hebben.

Bevoorschotting van immateriële schade (bijvoorbeeld affectieschade, shockschade) acht de Commissie niet opportuun. Het belang van bevoorschotting is gelegen in het binnen een redelijk korte termijn treffen van een voorlopige voorziening ter leniging van de materiële nood die door de ramp is ontstaan.

Aanbeveling 19

Voor de voorschotten gaat men uit van materieel genormeerde schade bedragen op basis van de eerder genoemde en door het Instituut te ontwikkelen tabel. Deze tabel moet in nauwe samenwerking met deskundigen, belanghebbenden en verzekeraars tot stand worden gebracht. Een voorschot op basis van de normbedragen doet niet af aan het recht op volledige schadevergoeding in een later stadium.

Voor zover het gaat om *zaakschade* is de noodzaak om te voorzien in de mogelijkheid van bevoorschotting niet evident. Schade aan opstallen en inboedel is doorgaans verzekerd, en de verzekering pleegt relatief snel tot uitkering te komen. Indien men ervoor heeft gekozen zich niet of

¹¹⁶ Zie ook: M. Faure en T. Hartlief, *Een schadefonds als alternatief voor aansprakelijkheid en verzekering?* RM Themis 1998/7, pp. 212-213.

onvoldoende te verzekeren, behoort de overheid zich op zijn minst uiterst terughoudend op te stellen bij het verstrekken van tegemoetkomingen. Dit laat onverlet de mogelijkheid voor dergelijke getroffen en om langs de weg van private fondsen of liefdadigheid de schade als gevolg van het niet – of onderverzekerd zijn gecompenseerd te krijgen. Al met al komt zaakschade in beginsel niet voor bevoorschotting door de overheid in aanmerking.

Deze benadering geldt eveneens ten aanzien van zaakschade van bedrijven en ondernemingen. Risico's op zaakschade zijn veelal verzekerd en in ieder geval verzekeraar. De mogelijkheid van verlies aan omzet of gederfde winst behoren tot het normale risico dat iedere ondernemer loopt. De Commissie ziet in beginsel geen aanleiding vanwege rampen of calamiteiten dit uitgangspunt te verlaten. Een uitzondering valt te overwegen voor omzetverliezen of gederfde winsten van kleine ondernemingen die door een ramp of calamiteit ook het afzetgebied geheel of grotendeels teloor zien gaan, waardoor een ernstige ontwrichting van het economische leven is ontstaan. In dat geval zijn de gevolgen van de ramp voor betrokkene zó ernstig in verhouding tot de gevolgen van een 'gewoon' ongeluk voor een individuele getroffene of een gemiddelde onderneming, dat voor een dergelijk onevenredig nadeel een tegemoetkoming van overheidswege aanvaardbaar kan zijn.

De hoogte van een voorschot zou een vast percentage van de definitieve tegemoetkoming of de uiteindelijke schadevergoeding moeten zijn. Het probleem bij vooral letselschade is echter dat juist vaststelling van de hoogte van de schade in de praktijk lange tijd duurt, omdat nog geen medische eindtoestand is ingetreden of het causale verband tussen bepaalde schade en de gebeurtenis niet op voorhand duidelijk is. Ook bij de uitvoering van de WTS zijn de kosten van de vaststelling van de schade hoog gebleken. Het betreft zowel de taxatiekosten als de bezwaar- en beroepskosten.¹¹⁷ Het hanteren van normbedragen biedt dan als belangrijk voordeel dat de kostbare schadetaxaties kunnen worden vermeden en dat (juridische) procedures over de juistheid van schadetaxaties ook worden voorkomen. In concrete zin stelt de Commissie voor bij de *bevoorschotting* uit te gaan van een materiële normering van de verschillende schadesoorten, waaronder ook letselschade. Daarbij kan een systematiek zoals van de Belgische indicatieve tabel uitgangspunt zijn. De Commissie beveelt aan in nauwe samenwerking met deskundigen nader te doen onderzoeken hoe een dergelijke tabel tot stand kan komen.

Bevoorschotting met materiële normering brengt niet met zich dat het recht op volledige vergoeding van de schade vervalst. Het slachtoffer dat kiest voor een aansprakelijkheidsprocedure teneinde alle door hem gestelde schade vergoed te zien, mag niet in rechte gebonden worden aan het feit dat hij een voorschot heeft geaccepteerd dat uitgaat van een indicatieve tabel. Andersom ontleent dat slachtoffer aan zijn stellingen in rechte ten aanzien van soort en hoogte van zijn schade ook geen rechten op aanpassing van die tabel of een percentage van bijvoorbeeld immateriële schade.

De Commissie onderkent dat juist door de bevoorschottingsregeling de afhandeling van schade bij rampen verschilt met de afhandeling van schade bij andere omstandigheden, zoals verkeersongevallen. Zij heeft met dit onderscheid geworsteld vanuit de overtuiging dat een onderscheid zo veel mogelijk moet worden beperkt en waar mogelijk vermeden, maar heeft onder ogen moeten zien dat enig verschil, hoe wrang ook, in de praktijk onvermijdelijk zal zijn. Het hangt samen met het ingrijpende en massale karakter van de ramp voor de gehele samenleving: niet

¹¹⁷ Zie: *Evaluatie van de Wet tegemoetkoming bij schade door rampen en zware ongevallen (WTS); deelrapport Evaluatie van de uitvoeringspraktijk van de WTS*, PricewaterhouseCoopers, april 2004.

alleen beïnvloeden rampen en de gevolgen op indringende wijze de gevoelens in de samenleving, maar vormt de massaliteit van de schade ook een ongunstig uitgangspunt voor slachtoffers om de schade te verhalen.

In het verlengde van de hierboven omschreven wijze van bevoorschotting stelt de Commissie voor te bestuderen of kan worden voorzien in de mogelijkheid dat het fonds de belangen van individuele rampslachtoffers kan behartigen en namens deze slachtoffers overeenkomsten kan sluiten over de afwikkeling van schadevorderingen. Een stelsel dat kan voorzien in de collectieve afwikkeling van rampschade zal ook in belangrijke mate kunnen bijdragen aan een vermindering van transactiekosten. Dat strekt niet alleen ten voordeel van de slachtoffers, maar ook van verzekeringsmaatschappijen, aansprakelijke partijen en rechterlijke macht. Hoe beter het stelsel functioneert, hoe minder behoefte er zal zijn bij slachtoffers om individueel te procederen. Van afwikkeling van overeengekomen regelingen moet worden onderscheiden het recht om ook op te treden teneinde schadevergoeding vast te stellen. Aan een collectief actierecht voor een bepaalde entiteit zitten nogal wat haken en ogen, ook verband houdend met het recht voor een ieder om in zijn zaak een individueel rechterlijk oordeel te vragen, evenals het recht voor organisaties die voldoen aan het bepaalde in artikel 3: 305a BW om een collectieve actie te entameren. Een variant is het fonds een functie te doen vervullen bij de verdeling van gelden onder de slachtoffers van een bepaalde gebeurtenis. Zo zou de aansprakelijkheid van de veroorzaker door middel van het aansprakelijkheidrecht kunnen worden vastgesteld. De schadevergoedingen worden niet uitgekeerd aan de individuele eisers, maar gestort in het fonds waaruit alle slachtoffers worden betaald. Zo'n omslagregeling veronderstelt ten minste dat de kosten van de procedure eveneens worden omgeslagen.

Het bestaan van het fonds behoort er niet aan in de weg te staan dat afzonderlijke getroffen en op individuele basis de gehele schade via een gerechtelijke procedure op de veroorzaker proberen te verhalen. Ook dient het getroffen vrij te staan om buiten de bemiddeling van het fonds om de schade gecompenseerd te krijgen. Men vergelijk de route die is gekozen in het eerder aangehaalde wetsvoorstel collectieve afwikkeling van massaschade: aan een ieder behoort onverkort de keuze te worden geboden tussen meedoen met een collectieve afwikkelingsregeling, die veelal tot een forfaitair bedrag leidt, en het individueel procederen voor volledige schadevergoeding. Dat forfait is geen voorschot op volledige vergoeding van de schade.

Aanbeveling 20

Het fonds behartigt desgewenst de belangen van slachtoffers en sluit namens dezen overeenkomsten over de afwikkeling van schadevorderingen. Gaat het mede om letselschade, dan werkt het fonds samen met het eerder genoemde Instituut.

Indien er geen veroorzaker is of het voor de aansprakelijke reëel gezien en ondanks eventuele verzekeringsplichten niet mogelijk is de omvangrijke schade te vergoeden, kunnen definitieve tegemoetkomingen worden verstrekt. De grondslag van deze tegemoetkoming is de overtuiging dat dergelijke schade, die voorkomen noch beperkt kan worden, niet *in zijn geheel* voor rekening van het slachtoffer hoeft te blijven.

De overheid heeft uit oogpunt van rechtsgelijkheid een verantwoordelijkheid om de (financieel) nadelige positie van rampslachtoffers in vergelijking tot slachtoffers van 'reguliere' ongevallen te verminderen. Ook is het aan de overheid om de maatschappelijke ontwrichting als

gevolg van een ramp te bestrijden. Solidariteit krijgt daarmee vooral een financieel gezicht, omdat het nu eenmaal de voornaamste mogelijkheid van overheid en samenleving is om die solidariteit te tonen. Maar dat wil niet zeggen dat de overheid, als ware zij een aansprakelijke partij, op zich moet nemen alle schade in zijn geheel te vergoeden. Een dergelijke verplichting zou betekenen dat de samenleving garant staat voor de handhaving van de individuele welvaart van een ieder. Dit staat op gespannen voet met de eigen verantwoordelijkheden van alle deelnemers aan het maatschappelijke verkeer. Het zou ook ingrijpende, ongewenste, consequenties hebben voor verantwoordelijkheden ten aanzien van de preventie. En ten slotte zou het volledig bij voorbaat toezeggen van compensatie van schade door de overheid giften uit liefdadigheid of op basis van gevoelens van maatschappelijke solidariteit overbodig doen schijnen. De Commissie hecht eraan ruimte te behouden voor dergelijke uitingen van betrokkenheid en solidariteit vanuit de samenleving. Het gaat dus niet om schadevergoeding, maar om een tegemoetkoming.

Voor wat betreft de aard van de schade waarvoor een tegemoetkoming uit het solidariteitsfonds zal worden verstrekt, gelden in beginsel dezelfde overwegingen als ten aanzien van de te verstrekken voorschotten. Wel ziet de Commissie aanleiding een definitieve tegemoetkoming voor (vormen van) immateriële schade te verstrekken, evenals beperkte tegemoetkomingen voor onverzekerde opstal- of inboedelschade toe te kennen. Voor wat betreft de immateriële schade overweegt de Commissie dat in geval van een schadevergoeding wegens aansprakelijkheid ook vergoeding van dergelijke schade pleegt te worden toegewezen. Het ontbreken van een aansprakelijke veroorzaker of diens insolventie zijn geen omstandigheden om getroffen personen deze vorm van schade, door wet en jurisprudentie aanvaard, te onthouden. In de tweede plaats kan juist een tegemoetkoming voor immateriële schade bijdragen aan gevoelens van erkenning en daarmee, op den duur, verwerking van het leed.

Tegemoetkomingen moeten in beginsel worden verstrekt op basis van een vast deel van de feitelijke schade indien deze is vast te stellen. Is dat niet mogelijk dan ligt het in de rede uit te gaan van een vast deel van de schade zoals die kan worden ontleend aan de eerder beschreven normen op basis van regelgeving of jurisprudentie. Dergelijke normen moeten daartoe verder worden ontwikkeld, waarbij het eerder genoemde Belgische voorbeeld een aanknopingspunt zou kunnen zijn. Voor schade aan opstallen of inboedel die onverzekerd is, beveelt de Commissie een tegemoetkoming aan die aanvult tot rond 50% van de schadesom. Op die wijze wordt zowel recht gedaan aan de wenselijkheid om van overheidswege inhoud te geven aan gevoelens van solidariteit, als aan de keuze van betrokkenen zich niet te verzekeren. Voor inkomensschade denkt de Commissie aan een inkomensafhankelijke tegemoetkoming die aanvullende dekking voor het inkomensverlies geeft tot een percentage, variërend van 60% tot 80% van het inkomen met een aftopping in de vorm van een nader te bepalen financieel plafond. Voor wat betreft kosten voor hulp of aanpassingen of immateriële schade zou als tegemoetkoming in dergelijke kosten een percentage van 75% van het normbedrag een redelijk uitgangspunt zijn voor het bepalen van de hoogte van de definitieve tegemoetkoming.

De hoogte van het te verstrekken voorschot kan hiervan worden afgeleid. Voorstelbaar is dat de helft van de totaal te verwachten tegemoetkoming (en dus niet van de totaal te verwachten schadevergoeding) als voorschot wordt verstrekt. Overigens is hier ruimte voor een differentiatie op basis van schadesoorten, waarbij een praktische benadering op basis van de behoeften van het slachtoffer leidraad moet zijn. Een voorbeeld moge dit verduidelijken. Een slachtoffer dat schadevergoeding dan wel een tegemoetkoming ontvangt voor de kosten verbonden aan hulpmiddelen of verbouwing van zijn woning, heeft er baat bij dat die verbouwing zo snel mogelijk

gefinancierd kan worden. De vergoeding van inkomensschade ziet doorgaans op een lange periode, in sommige gevallen het gehele leven van het slachtoffer. Directe uitkering van het gehele bedrag is daar minder nodig.

Aanbeveling 21

Het fonds verstrekt definitieve tegemoetkomingen indien er geen veroorzaker was of het voor de aansprakelijke reëel gezien niet mogelijk was de schade te vergoeden. De grondslag van deze tegemoetkoming is de overtuiging dat dergelijke schade die voorkomen noch beperkt kan worden niet in zijn geheel voor rekening van de slachtoffers behoort te blijven. Ook een definitieve tegemoetkoming voor onverzekerbare zaakschade en bepaalde vormen van immateriële schade is mogelijk.

Aanbeveling 22

De tegemoetkoming wordt vastgesteld als een vast deel van de feitelijke schade indien deze binnen afzienbare tijd door het fonds dan wel een door het fonds aangewezen deskundige kan worden vastgesteld. Is dat niet mogelijk, dan wordt uitgegaan van een vast deel van de schade zoals die kan worden ontleend aan de materiële normen die moeten worden ontwikkeld (de eerder genoemde tabel).

Aanbeveling 23

Tegemoetkomingen voor verzekerbare, maar niet verzekerde zaakschade liggen slechts in de rede de gebeurtenis zó onvoorspelbaar was en de schade van de getroffene zó groot dat het niet in overeenstemming met gevoelens van solidariteit en fatsoen zou zijn om deze schade geheel voor rekening van het slachtoffer te laten blijven. Er zijn omstandigheden denkbaar waarop de strenge regels over eigen verantwoordelijkheid en gevolgen dragen van eigen keuzes althans gedeeltelijk buiten beschouwing moeten blijven. Voor schade aan inboedel en opstallen die onverzekerd is beveelt de Commissie in die uitzonderlijke gevallen een tegemoetkoming aan van maximaal 50% van de schadesom.

Aanbeveling 24

Voor inkomensschade denkt de Commissie aan een inkomensafhankelijke tegemoetkoming in het inkomensverlies, variërend van 60% tot 80% van het inkomen met een aftopping in de vorm van een nader te bepalen financieel plafond. Als vast deel is een bijdrage van 75% van het normbedrag een redelijk uitgangspunt.

Aanbeveling 25

De helft van het totaal te verwachten tegemoetkoming (en dus niet van het totaal te verwachten schadevergoeding) kan als voorschot worden verstrekt.

6.5 Voeding en omvang van het solidariteitsfonds

Tenslotte resteert de bepaald niet onbelangrijke vraag op welke wijze het fonds uiteindelijk dient te worden gevoed en wat de omvang van dat fonds zou moeten zijn. In theorie zijn verschillende bronnen denkbaar, zoals de algemene middelen, opslagen op

aansprakelijkheidsverzekeringen, of opslagen op opstal- en inboedelverzekeringen, dan wel een combinatie van dergelijke bronnen.

Bij opslagen op aansprakelijkheidsverzekeringen kan in het bijzonder worden gedacht aan de eerder bepleite verplichte verzekering van gevaarzettende bedrijven en inrichtingen. Het voordeel is dat daarmee de last bij potentiële veroorzakers wordt gelegd en uiteindelijk recht wordt gedaan aan het beginsel dat de veroorzaker de schade dient te vergoeden. Het vormt tevens een oplossing voor het probleem dat een verzekeringsdekking die de risico's op een adequate wijze dekt, niet zou zijn op te brengen als naar de premie wordt gekeken. Een bezwaar is dat *de facto* sprake is van een belasting op aansprakelijkheidsverzekeringen. Ook rijzen vragen van Europees-mededingingsrechtelijke aard.

De Commissie heeft overwogen door opslagen op bijvoorbeeld opstal- of inboedelverzekeringen of andere zeer ruim verspreide verzekeringen, vergelijkbaar met de Franse systematiek met betrekking tot opstalverzekeringen, recht te doen aan de solidariteit binnen de gemeenschap. Een ieder betaalt dan mee aan compensatie van schade die een ieder ook kan en een enkeling zal treffen. Toch is daarvan afgezien. Niet alleen stelt de Commissie vast dat het Franse stelsel op fundamentele punten verschilt met de Nederlandse situatie; ook onderkent de Commissie dat de systematiek van opslagen op verzekeringspremies het karakter in zich bergt van een belasting op de verzekering. Het biedt evenmin een oplossing voor het omgaan met het dilemma dat sommige mensen zich niet verzekeren, maar wel in aanmerking wensen te komen voor een tegemoetkoming in rampschade.

Ook voeding van het fonds uit algemene middelen doet recht aan de solidariteit binnen de samenleving, de grondwettelijke zorgtaak van de overheid voor de bewoonbaarheid van het land, de nationale belangen die in geval van rampen in het geding kunnen zijn en de flexibiliteit die is vereist als het gaat om de beschikbaarheid van middelen. Een en ander leidt tot de conclusie dat het solidariteitsfonds dat primair wordt gevoed uit algemene middelen om principiële en praktische redenen het meest voor de hand ligt.

Ten aanzien van de vraag naar de omvang van het fonds merkt de Commissie op dat een regeling met een 'open einde'-karakter alleen al om budgettaire redenen onaantrekkelijk is. Daar staat tegenover dat limitering van de omvang betekent dat in geval van uitzonderlijk hoge schade en zeer grote aantallen slachtoffers, de coördinator wordt geconfronteerd met een onaantrekkelijke keuze: hetzij tegemoetkomingen verstrekken die de vastgestelde limiet te boven gaan, hetzij de tegemoetkomingen per getroffen benedenwaarts bijstellen. Met hanteren van een glijdende of getrapte techniek kan vermoedelijk recht worden gedaan aan beide overwegingen. Voorgesteld wordt te bezien in hoeverre de omvang van het fonds afhankelijk kan worden gesteld van bijvoorbeeld het aantal personen dat wordt getroffen door de ramp. Boven vooraf bepaalde aantallen zou dan het beschikbare bedrag uit het fonds verruimd kunnen worden.

6.6 Slotoverwegingen

Gedurende de werkzaamheden van de Commissie herdacht Nederland de slachtoffers van een van de grootste natuurrampen in de geschiedenis van ons land: de Watersnoodramp van februari 1953. De foto op de omslag van dit rapport herinnert aan die gebeurtenis, die nog altijd het leven van betrokkenen beïnvloedt. Op het moment dat dit rapport wordt afgesloten, zijn

Nederlanders onder de slachtoffers van een andere watersnoodramp, in Zuidoost Azië. Ligt het getroffen gebied in termen van geografie ver van ons af, het leed dat ons via alle media bereikt, het gegeven dat landgenoten onder de slachtoffers zijn, toont ons met ongekeerde hardheid twee schijnbare tegenstellingen: de nieuwe risico's verbonden aan onze geïndustrialiseerde wereld, en de onmacht van diezelfde wereld tegen het geweld van de natuur.

Rampen zijn van alle tijden. Ook van de 21^e eeuw. Een prudente en verantwoordelijke overheid en burgers die als individu hun verantwoordelijkheid opeisen, moeten zich rekenschap geven van het gegeven dat gebeurtenissen die ons met huiver vervullen met enige regelmaat zullen terugkeren. Kunnen wij dat niet voorkomen, wij kunnen wel trachten de gevolgen van die gebeurtenissen voor de slachtoffers zo mogelijk in goede banen te leiden. Daarbij behoort ook de prozaïsche vraag naar de vergoeding van door slachtoffers geleden schade. Prozaïsch, omdat een vergoeding nimmer het leed kan wegnemen. Zij kan evenwel de nasleep ervan draaglijker maken voor hen die betrokken waren. Allereerst door aanpassingen in het aansprakelijkheids- en verzekeringsrecht door te voeren en verdere discussie over normeringen niet uit de weg te gaan. Het bepleite Instituut voor letselschade kan daartoe een goede aanzet zijn.

Een vangnet blijft aangewezen voor de gevolgen van rampen en calamiteiten waarvoor aansprakelijkheidsrecht en verzekeringen noch de sociale zekerheid een oplossing bieden. Dat vangnet zou geheel kunnen worden overgelaten aan de goedertierenheid van de samenleving. Mensen blijven ook in uitdagender economische tijden meeleven met de minder draagkrachtigen onder ons. Dat medeleven wil de Commissie ontkennen noch ontmoedigen. Maar naar de overtuiging van de Commissie vraagt de ontwrichting van het maatschappelijke leven na een ramp óók om het treffen van voorzieningen van overheidswege. Met haar aanbevelingen rond een nationaal solidariteitsfonds wil de Commissie bijdragen aan het stellen van een helder kader voor dat overheidshandelen: solidariteit met beleid.

Bijlage A.

Regeling instelling Commissie tegemoetkomingen bij rampen en calamiteiten

3 april 2003, EVIP2003/61293

DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES EN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES;
handelende in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad;
Gelet op artikel 6, eerste lid, van de Kaderwet adviescolleges;
Gelet op artikel 3 Vergoedingenbesluit adviescolleges;

Besluit

Artikel 1

In deze regeling wordt verstaan onder:

- a. minister: de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
- b. commissie: de commissie, bedoeld in artikel 2;
- c. getroffen: natuurlijke personen of rechtspersonen die schade hebben geleden bij rampen of calamiteiten.

Artikel 2

Er is een commissie tegemoetkomingen bij rampen en calamiteiten.

Artikel 3

1. De commissie heeft tot taak een advies op te stellen voor de regering over het vraagstuk van het onverplicht tegemoet komen door overheid, ondernemers c.q. bedrijfsleven of particulieren in schade, geleden door natuurlijke personen en/of rechtspersonen, bij rampen of calamiteiten.
2. Zij voert haar taak uit door:
 - a. het inventariseren van bestaande publieke en private voorzieningen, waarop getroffen een beroep kunnen doen;
 - b. het inventariseren van de aard en omvang van de tegemoetkomingen van getroffen door overheid en particuliere instanties na recente rampen en calamiteiten;
 - c. een studie te verrichten naar verantwoordelijkheden en de grenzen daarvan van de overheid en anderen (particulieren, ondernemers, verzekeraars) bij rampen en calamiteiten jegens getroffen;
 - d. eventueel voorstellen te doen voor aanvullende private of publieke voorzieningen (in te stellen door overheid, particulieren, ondernemers) waarop een beroep kan worden gedaan na een ramp of calamiteit om getroffen tegemoet te komen.

Artikel 4

1. De commissie is als volgt samengesteld:
 - a. voorzitter, tevens lid, mr. H.C.J.L. Borghouts;
 - b. leden:
 - prof. mr. J.M. Barendrecht, hoogleraar Universiteit van Tilburg;
 - de heer D. Brands, voorheen lid van het Bestuurlijk Centrum ING Europa en voorzitter van Bestuur ING Nederland;

- drs. J. van Lidth de Jeude, burgemeester van Deventer;
 - prof.mr. J.E.M. Polak, hoogleraar Universiteit Leiden en Staatsraad in buitengewone dienst;
 - mevrouw drs. M. van Rossen, burgemeester van Alkmaar;
- c. het secretariaat berust bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het ministerie van Justitie;
2. De commissie kan zich voor het inwinnen van inlichtingen, wenden tot:
- voor het ministerie van Justitie: de directeur Wetgeving, tevens plv. directeur-generaal Wetgeving, Rechtspleging en Rechtsbijstand;
 - voor het ministerie van Financiën: de plv. directeur Inspectie der Rijksfinanciën;
 - voor het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: de directeur-generaal Openbaar Bestuur en de directeur-generaal Openbare Orde en Veiligheid;
 - voor het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: de directeur Bijstand en Gemeentelijk Activeringsbeleid;
 - voor het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport: de directeur-generaal Volksgezondheid.

Artikel 5

De vergoeding voor de werkzaamheden van de commissie bedraagt per vergadering:

- a. voor de voorzitter: € 254,12;
- b. voor de overige leden: € 190,59.

Artikel 6

- 1. De commissie brengt voor 31 maart 2004 haar advies uit aan de minister.
- 2. Na uitbrengen van het advies is de commissie opgeheven.

Artikel 7

- 1. Het beheer van de archiefbescheiden van de commissie geschiedt door het secretariaat met inachtneming van de ter zake geldende bepalingen van het beheersreglement van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- 2. Na beëindiging van de werkzaamheden, of zoveel eerder als de omstandigheden daartoe aanleiding geven, wordt het archief van de commissie overgedragen aan het archief van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Artikel 8

Deze regeling treedt in werking met ingang van de tweede dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst en vervalt met ingang van 31 mei 2004.

Artikel 9

Deze regeling wordt aangehaald als: Regeling instelling commissie tegemoetkomingen bij rampen en calamiteiten.

Deze regeling zal met toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,
R.H. Hessing

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,
J. W. Remkes

Toelichting:

De Commissie tegemoetkomingen bij rampen en calamiteiten wordt ingesteld op basis van artikel 6, eerste lid, van de Kaderwet adviescolleges (Stb. 1996, 378) en is daarmee een eenmalig adviescollege. De commissie wordt ingesteld tot uiterlijk 31 maart 2004. De bepalingen van de Kaderwet adviescolleges zijn op deze commissie van toepassing.

De adviestaak aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt in artikel 3 van de regeling omschreven. Het is vanwege de specifieke deskundigheid die is vereist niet mogelijk gebleken de adviestaak bij een bestaand adviescollege (bijvoorbeeld de Raad voor het openbaar bestuur of de Raad voor de financiële verhoudingen) onder te brengen.

Met het oog op het goede functioneren van de Commissie zullen de bevindingen van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het evaluatieverslag "De Staat van advies" (Kamerstukken II, 2001-2002, 28 101, nr. 1) in acht worden genomen.

De vergoedingen aan de leden van de commissie worden toegekend op basis van het Vergoedingenbesluit Adviescolleges. Gelet op de ervaring en deskundigheid van de leden is de vergoeding bepaald op het maximaal toe te kennen bedrag.

Directe aanleiding voor het instellen van de commissie is een toezegging van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Tijdens het debat dat op 24, 25 en 26 april 2001 met de Tweede Kamer over het rapport van de Commissie onderzoek vuurwerkramp (de Commissie-Oosting) plaatsvond, is door de heer Van den Doel het volgende aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voorgelegd: "De overheid heeft als taak waar mogelijk rampen te voorkomen en deze te bestrijden wanneer ze zich voordoen. Over deze taak van de overheid bestaat geen misverstand. Elk ramp is echter anders, zowel in materieel als in immaterieel opzicht. Het optreden van de overheid bij de diverse rampen in de afgelopen jaren wekt wel verwachtingen voor de toekomst. Het moet helder zijn wat de burger wel en niet kan verwachten. Een consistent overheidsbeleid moet het uitgangspunt zijn. Mijn fractie ziet graag een notitie van de regering tegemoet waarin op dat vraagstuk wordt ingegaan en waarbij wij op basis van de ervaringen in het verleden een beleid kunnen uitstippelen voor de toekomst".

In reactie op deze vraag heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties opgemerkt dat: "dit verzoek kan worden geïncorporeerd in de instelling van een nieuwe commissie, die de problematiek ten fundamente gaat bekijken. Er zal moeten worden bekeken wat de huidige schaderegeling is, welke praktijk is ontstaan en of daarbij grenzen moeten worden getrokken. In het

rapport Oosting staat dat er wellicht dingen zijn gebeurd die precedentwerking kunnen hebben, terwijl verderop staat dat verschillende vragen nog moeten worden beantwoord. Het is belangrijk, die zaak ten principale te bekijken, wat naar ik hoop tot meer zal leiden dan tot een notitie. Ik hoop dat dat leidt tot iets waarvan we kunnen zeggen: dat is grondig uitgezocht, en daarover kunnen we een beslissing nemen”.

De opdracht van de commissie wordt met het navolgende voorbeeld nader toegelicht. Een van de publieke voorzieningen waar bij rampen en calamiteiten een beroep op kan worden gedaan is de Algemene bijstandswet, met name waar het betreft de bijzondere bijstand. De verlening van bijzondere bijstand is financieel en beleidsmatig gedecentraliseerd aan de gemeenten. Bijzondere bijstand kan worden verleend indien de belanghebbende niet beschikt over de middelen om te voorzien in de uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende noodzakelijke kosten van het bestaan en wanneer deze kosten naar het oordeel van burgemeester en wethouders niet kunnen worden voldaan uit de bijstandsnorm en de aanwezige draagkracht. Rampen en calamiteiten zijn bijzondere omstandigheden. Na de rampen in Enschede en Volendam is dan ook aan getroffenene bijzondere bijstand verleend. Bij de verlening van bijzondere bijstand bij rampen en calamiteiten is echter de vraag aan de orde waar de grenzen van de overheidsverantwoordelijkheid liggen. Aspecten die hierbij een rol spelen zijn de mate waarin rekening moet worden gehouden met de eigen middelen van de getroffenene, de verrekening van verzekeringsuitkeringen, de eigen verantwoordelijkheid voor een adequate verzekering en de verhouding tot giften vanuit de maatschappij. Een punt van aandacht is of de Algemene bijstandswet, die naar zijn aard gericht is op de individuele situatie, een geëigende voorziening is bij rampen en calamiteiten, waarbij een collectief met schade wordt geconfronteerd.

Tot slot, onverplicht (uit artikel 3 lid 1 van deze regeling) houdt in dat het niet gaat om schadevergoeding die voortvloeit uit een wettelijke plicht, dan wel civielrechtelijke aansprakelijkheid. Bij onverplichte tegemoetkomingen gaat het om tegemoetkomingen in de schade (geen integrale schadevergoeding) vanuit een morele plicht en/of gevoelens van (maatschappelijke) solidariteit met slachtoffers en getroffenene.

Zo spoedig mogelijk doch uiterlijk 31 maart 2004 zal deze commissie advies uitbrengen aan de regering.

DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,
R.H. Hessing

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,
J.W. Remkes

Bijlage B.
Geraadpleegde bronnen

Literatuur

- Akkermans, A. en E. Brans (red.),
Aansprakelijkheid en schadeverhaal bij rampen, Ars Aequi Libri, Nijmegen 2002.
- Andersson, G.B.J. en L. Cocchiarella,
Guides to the Evaluation of Permanent Impairment, Fifth edition, American Medical Association, AMA Press, Chicago 2004.
- Asser, W., H.A. Groen, J.B.M. Vranken,
Een nieuwe balans; rapport fundamentele herbezinning burgerlijk procesrecht I, Den Haag 2003.
- Barendrecht, J.M., C.C. van Dam, T. Hartlief, H. Cousy,
Kring van aansprakelijken bij massaschade, Vermande, Den Haag 2002.
- Bauw, E. en N. Frenk,
'Het verhaal van schade ten behoeve van grote groepen slachtoffers', in: A. Akkermans en E. Brans, *Aansprakelijkheid en schadeverhaal bij rampen*, Ars Aequi Libri, Nijmegen 2002.
- Beck, U.,
Die Risikogesellschaft, auf dem Weg in eine andere Moderne, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1986.
- Beunders, H.,
Publieke tranen; de drijfveren van de emotiecultuur, Amsterdam 2002.
- Bona M, en P. Mead,
Personal injury Compensation in Europe, Deventer Kluwer 2003.
- Chavannes, M.,
Frankrijk achter de schermen, Amsterdam 2004
- Commissie financiële afwikkeling nieuwjaarsbrand Volendam,
Advies ondersteuning en financiële tegemoetkomingen slachtoffers nieuwjaarsbrand Volendam; Eindrapport, juni 2002
- Commissie Financiële Afwikkeling Vuurwerkcramp,
Nederland steunt Enschede; zoeken naar balans, Enschede, 19 december 2000
- Commissie onderzoek vuurwerkcramp (commissie-Oosting),
De vuurwerkcramp; eindrapport, Enschede/Den Haag, 2001.

- Commissie onderzoek cafébrand nieuwjaarsnacht 2001 (commissie-Alders)
Cafébrand Nieuwjaarsnacht; eindrapport, Rotterdam 20 juni 2001
- Cannarsa, M.,
“Personal injury Compensation in France”, in: M. Bona en P. Mead, *Personal injury Compensation in Europe*, Deventer Kluwer 2003.
- Dam, C.C. van,
“Aansprakelijkheid van de overheid wegens onvoldoende toezicht en handhaving”, in: J.M. Barendrecht, C.C. van Dam, T. Hartlief, H. Cousy, *Kring van aansprakelijken bij massaschade*, Vermande, Den Haag 2002.
- Duffwa, B.,
“Personal Injury Compensation in Sweden”, in: M. Bona en P. Mead, *Personal Injury Compensation in Europe*, Kluwer Deventer 2003.
- Dute, J., M. Faure en H. Koziol,
No fault-compensatiesysteem, ZonMw, Den Haag 2002
- Faure, M. en T. Hartlief,
“Vergoeding van rampschade”, in: E.R. Muller, C.J.J.M. Stolker, *Ramp en recht; beschouwingen over rampen, verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid*, Boom Juridische uitgevers, Den Haag 2001.
- Faure, M. en T. Hartlief,
Nieuwe risico's en vragen van aansprakelijkheid en verzekering, Kluwer, Deventer 2002.
- Groenhuijsen, M.S.,
“De positie van slachtoffers in de marge van de forensische psychiatrie en psychologie”, in: T.I.Oei en M.S. Groenhuijsen red., *Actuele ontwikkelingen in de forensische psychiatrie*, Kluwer, Deventer 2003.
- Gundelach, J., en F.C.M.A. Michiels,
Ongegronde vrees; een onderzoek naar de rechtspraak inzake handhavingsbesluiten, Kluwer, Deventer 2003.
- Hartlief, T.
Ieder draagt zijn eigen schade (oratie), Kluwer Deventer, 1997.
- Hartlief T. en M.M. Mendel,
Verzekering en maatschappij, Kluwer Deventer, 2000.
- Hartlief T. en S. Klosse (red.),
Einde van het aansprakelijkheidsrecht? Boom Juridische uitgevers, Den Haag 2003.

- Hermans-Brand, L.
Wrongful birth en wrongful life, Kluwer Deventer, 2004
- Hove, C. ten,
FARO; de ramp na de ramp, Elsevier, Den Haag 2002.
- Lerner, M.J.,
The belief in a just world: a fundamental delusion, Plenum Press, New York 1980.
- Lindenbergh, S.D.,
Smartengeld, (diss.) Kluwer, Deventer 1998.
- Mertens, F.J.H.A., R. Pieterman, K. Schuyt, G. de Vries e.a.,
Pech moet weg, Amsterdam University Press/Salomé, Amsterdam 2003.
- Muller, E.R. en C.J.J.M. Stolker (red.),
Ramp en recht; beschouwingen over rampen, verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid, Boom Juridische uitgevers, Den Haag 2001.
- Perron, C.E. du,
'Genoegdoening in het civiele aansprakelijkheidsrecht', in: A.C. Zijderveld, C.P.M. Cleiren, C.E. du Perron, *Het opstandige slachtoffer; genoegdoening in strafrecht en burgerlijk recht*, Handelingen Nederlandse Juristen-Vereniging.
- PriceWaterhouseCoopers,
Hoofdrapport 'Evaluatie WTS'; evaluatie van de Wet tegemoetkoming bij schade door rampen en zware ongevallen (WTS), Den Haag 28 april 2004
- Rosenthal, U.,
'Veiligheidsniveaus: over menselijke fouten, het systeem en nieuwe zondebokken', in: E.R. Muller, C.J.J.M. Stolker, *Ramp en recht; beschouwingen over rampen, verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid*, Boom Juridische uitgevers, Den Haag 2001.
- Schneider, H.J.,
Victimological Developments in the World during the Last Three Decades: A Study of Comparative Victimology, in: A. Gaudreault c.s. ed., "Beyond Boundaries, Research and Action for the Third Millennium", (2000) X International Symposium on Victimology.
- Spier, J.,
'Après le déluge' in: T. Hartlief en S. Klosse (red.), *Einde van het aansprakelijkheidsrecht?* Boom Juridische uitgevers, Den Haag 2003.
- Stolker, C.J.J.M., D.I. Levine en C.L. de Bel,
'Defensive Bureaucracy? Rampen, de overheid en de preventieve rol van het aansprakelijkheidsrecht', in: E.R. Muller en C.J.J.M. Stolker (red.), *Ramp en recht*,

Beschouwingen over rampen, verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid, Boom Juridische uitgevers, Den Haag 2001.

Tzankova, N. en W. Weterings,

Preprocessuele afwikkeling van personenschadeclaims, Kluwer, Deventer 2004

Wansink, J.H.,

'Onverzekerbare aansprakelijkheid: (verplichte) directe verzekering een aanvaardbaar alternatief?' in: T. Hartlief en M.M. Mendel, *Verzekering en maatschappij*, Kluwer Deventer, 2000

Wansink, J.H.,

'De verzekering van aansprakelijkheid bij rampen', in: A. Akkermans en E. Brans (red.), *Aansprakelijkheid en schadeverhaal bij rampen*, Ars Aequi Libri, Nijmegen 2002.

Weterings, W.T.C.,

Vergoeding van letselschade en transactiekosten, Kluwer, Deventer 1999.

Zeeland, C.M.C. van, J.M. Barendrecht, Y.P. Kamminga, I.N. Tzankova,

Schadeclaims: kan het goedkoper en minder belastend? Opties om de transactiekosten van het aansprakelijkheidsrecht te verlagen, Centrum voor aansprakelijkheidsrecht Universiteit van Tilburg/WODC, 2004.

Zijderveld, A.C.

'De wisselende aandacht voor slachtoffers; enkele cultuursociologische overwegingen', in: A.C. Zijderveld, C.P.M. Cleiren, C.E. du Perron, *Het opstandige slachtoffer; genoegdoening in strafrecht en burgerlijk recht*, Handelingen Nederlandse Juristen-Vereniging, Kluwer, Deventer 2003.

Tijdschriftartikelen

Ammerlaan, V.C. en W. H. van Boom,

De NHT, in *Nederlands Juristenblad*, 19 december 2003, nr. 45/46, p. 2330 e.v.

Barendrecht, J.M.,

Aansprakelijkheid en welzijn, in: *Nederlands Juristenblad*, 2002, afl. 12, p. 605-617.

Bloembergen, A.R.,

Vrijheid, gelijkheid en broederschap in het wetsvoorstel verkeersaansprakelijkheid, in *Nederlands Tijdschrift voor Burgerlijk Recht* 1998, nr. 6, p. 169.

Faure, M.G. en T. Hartlief,

Een schadefonds als alternatief voor aansprakelijkheid en verzekering? In: *RM Themis*, 1998/7, p. 211-228.

Polak, J.E.M., B.J. Schueler, B.P.M. van Ravels, R.J.G.M. Widdershoven, A.A. van Rossum, C. Waling,

Overheidsaansprakelijkheid anno 2002: de stand van de rechtsontwikkeling, in: *Overheid en Aansprakelijkheid*, mei 2002, afl. 1.

Scheltema, M.

Maatschappelijke verantwoordelijkheid, in: *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, afl. 9, november 2001, p. 249-250

Kamerstukken

Kamerstukken II, 1999-2000, 24 071, nr. 55
(Wateroverlast in Nederland)

Kamerstukken II, 1995/96, 24 640, nr. 1
(Dekking van schade ten gevolge van rampen)

Kamerstukken II, 1996-1997, 25 159, nrs. 3, 5
(Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen; Memorie van toelichting, Nota n.a.v. het Verslag)

Kamerstukken II, 1998/99, 26 241, nrs. 26, 34
(Enquête vliegcrash Bijlmermeer)

Kamerstukken II, 1999/2000, 27 094, nrs. 1, 2
(Oprichting Stichting Fonds Slachtoffers Legionella-epidemie)

Kamerstukken II, 2001/02, 27 157, nrs. 44, 47
(Vuurwerkramp Enschede)

Kamerstukken II 2003-04, 27 213, nr. 8.
(De positie van het slachtoffer in het strafproces)

Kamerstukken II, 2002/03, 28 781, nrs. 1-3
(Voorstel van wet tot aanpassing van het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Strafvordering en de Wet schadefonds geweldsmisdrijven in verband met de vergoedbaarheid van schade als gevolg van het overlijden of ernstig en blijvend letsel van naasten).

Kamerstukken II, vergaderjaar 2002/03, 28 804, nrs. 1-3
(Wijziging van de Wet medisch-wetenschappelijk onderzoek met mensen ter uitvoering van richtlijn nr. 2001/20/EG inzake de toepassing van de goede klinische praktijken bij de uitvoering van klinische proeven met geneesmiddelen voor menselijk gebruik (Wetenschappelijk onderzoek met geneesmiddelen))

Kamerstukken II, 2003/04, 29 414, nrs. 1-3
(Wet collectieve afwikkeling massaschade)

Kamerstukken II, 2003/04, 29 297, nr. 1
(Andere overheid).

Geraadpleegde websites

<http://www.ama-assn.org>
<http://www.cbs.nl>
<http://www.ccr.fr>
<http://www.europa.eu.int>
<http://www.fov.nl>
<http://www.overheid.nl>
<http://www.rechtspraak.nl>
<http://www.rivm.nl>
<http://www.slachtoffersnieuwjaarsbrand.nl>
<http://www.smartengeld.nl>
<http://www.ssnv.nl>
<http://www.verkeersrecht.nl>
<http://www.verzekeraars.nl>

Bijlage C.
Overzicht van gesprekspartners

De heer R.H.T. Ackermans, PricewaterhouseCoopers

De heer drs. D.A.. Bloemendaal, Verbond van Verzekeraars

De heer mr.drs. N.M. Bond, Coördinatiecentrum Reïntegratie en Nazorg Het Anker

De heer P. van Driel RA, PricewaterhouseCoopers

Mevrouw mr.drs. M.C.W. Horstink, Raad voor de Rechtsbijstand

De heer drs. P.G.J. Janssen, VNO/NCW

Mevrouw mr. L. Klemann-Melcherts, Consumentenbond

De heer prof. O.E. Krasney, Ombudsmann Deutsche Bahn AG

Mevrouw I. Meijerink, Vereniging van Mensen met Brandwonden

De heer H.C. Rademaker, Nationaal Rampenfonds

Mevrouw dr. U. Schaefgen, Bundesministerium des Innern

De heer E. Radziwill, Bundesministerium der Justiz

De heer drs. J. Smit, Slachtofferhulp Nederland

De heer R.Tiesler, Zentrum Krisenmanagement,

De heer T. Trepmann, Sächsische Staatskanzlei

De heer mr. E.J.M. Tuijp, Stichting Slachtoffers Nieuwjaarsbrand Volendam

De heer mr. M.P. Vogelsang, Verbond van Verzekeraars

Mevrouw drs. H. Wanders, Vereniging van Mensen met Brandwonden

Mevrouw mr. M.B. de Witte-Van den Haak, Nationaal Rampenfonds

Bijlage D.

Verslag Rondetafelbijeenkomsten van 15 maart 2004 te Utrecht

Aanwezig:

De leden:

De heren H.C.J.L. Borghouts (voorzitter ochtenddeel), J.M. Barendrecht, D. Brands en mevrouw M. van Rossen;

De heren J. van Lidth de Jeude (voorzitter middagdeel), J.M. Barendrecht, D. Brands en J.E.M. Polak

Genodigden ochtend 10.00-12.00 uur:

Slachtofferhulp Nederland,

Stichting Slachtoffers Nieuwjaarsbrand Volendam (SSNV),

Nationaal Rampenfonds (NRF),

Coördinatiecentrum Reïntegratie en Nazorg Het Anker (CRN/Het Anker),

Vereniging van Mensen met Brandwonden.

Genodigden middag 14.00-16.00 uur:

Consumentenbond

Verbond van Verzekeraars

VNO/NCW

Raad voor de Rechtsbijstand

Van het secretariaat:

Mevrouw E.M. Stuger en de heer E.H.A.R. Loermans

Afwezig (met kennisgeving):

Nationaal Platform Personenschade,

MKB Nederland

Raad voor de Rechtspraak.

N.B. Voor de verslaglegging zijn de ochtend- en middaggesprekken samengevoegd naar gelang het besproken onderwerp. De genodigden hebben dus niet altijd kunnen reageren op elkaars stellingen. Dit doet echter niet af aan de strekking van hetgeen is besproken.

1. Opening en kennismaking

De *voorzitter* opent de bijeenkomst en heet de aanwezigen welkom. Een bericht van verhindering is ontvangen van de genodigden het Nationaal Platform Personenschade, MKB Nederland en de Raad voor de Rechtspraak.

2. Verduidelijking van de rol van de overheid

De *Vereniging van Mensen met Brandwonden* is enthousiast over de coördinerende regierol van de overheid bij het oppakken van de (nood)hulpverlening bij de cafébrand Volendam. Bezwaarlijk is de rol van de overheid ten aanzien van het regelen van de individuele materiële uitkeringen voor de Volendamse slachtoffers bovenop de uitkering vanuit de Stichting Slachtoffers Nieuwjaarsbrand Volendam. De *Stichting Slachtoffers Nieuwjaarsbrand Volendam* stelt echter dat het juist aan de overheid is om – gelet op ervaringen uit het verleden – de regelingen, die ad hoc zijn getroffen, om te zetten in een meer structurele regeling. Dit geldt temeer aangezien zelfs de maximale dekkingsbedragen van verzekeraars niet in staat zullen zijn om de totale rampschade te dekken. Het *Coördinatiecentrum Reïntegratie en Nazorg Het Anker* ziet de rol van de overheid liggen in het blijk geven van solidariteit. De *Vereniging van Mensen met Brandwonden* ziet de noodhulp als taak van de overheid omdat deze het beste tot snelle initiatieven kan komen ter noodhulpverlening. Van de zijde van het *Nationaal Rampenfonds* (NRF) wordt benadrukt dat het NRF een particuliere stichting is. Of er sprake is van een nationale ramp wordt bepaald door de statuten. Indien dat het geval is worden de procedures voor het opzetten van een inzamelingsactie in werking gesteld. Indien een ramp tot een nationale ramp in de zin van de statuten wordt uitgeroepen, wordt altijd afstemming gezocht met de overheid. Met name omvang en impact van de ramp zijn bepalend voor de vraag of er sprake is van een nationale ramp in de zin van de statuten. Dit verklaart waarom de vuurwerkkramp wel en de cafébrand niet als een nationale ramp werd aangeduid.

Daarnaast is er een rol van de overheid als vangnet. Bij een ramp stelt het *Nationaal Rampenfonds* uitkeringsreglementen op, maar de totale uitkeringsgevolgen van dergelijke reglementen zijn niet te voorzien. De overheid pleegt bereid te zijn ook een bijdrage te leveren aan het rampenfonds. Vaak bestaat ook bereidheid eventuele tekorten af te dekken. Het *Nationaal Rampenfonds* heeft met name ervaring met onverzekerbare, materiële schade (met name onroerend goed, bijvoorbeeld overstromingen van huizen, keukens etc). In Enschede kwam ook letselschade naar voren. Dit is de eerste keer dat het *Nationaal Rampenfonds* daar ervaring mee heeft opgedaan binnen de commissie CFA-II. De statutaire doelstelling van het NRF is primair gericht op materiële schade. De structurele aanpak via het Uitvoeringsorgaan Personenschade Vuurwerkkramp Enschede (UPVE), het latere Uitvoeringsorgaan Personenschade Nieuwjaarsbrand (UPN), het Informatie- en Adviescentrum (IAC) Enschede en het Coördinatiecentrum Reïntegratie en Nazorg Het Anker Volendam zijn noodzakelijke overheidsingrepen geweest voor goede hulp.

Voor *Slachtofferhulp Nederland* betekent een ramp een chaos die gekenmerkt wordt door de woorden onvoorspelbaar en onvoorstelbaar. Wanneer zo'n chaos zich voordoet is het de rol van de overheid om te zorgen voor noodhulpopvang en het organiseren van solidariteit naar alle slachtoffers. De *voorzitter* plaatst vraagtekens bij deze criteria door erop te wijzen dat de gebeurtenissen in Volendam wel degelijk voorspelbaar en voorstelbaar zijn en toch als ramp worden gezien. Ook mevrouw *Van Rossen* stelt dat menselijk handelen vaak een grote rol heeft bij rampen, onder meer door terrorisme, hetgeen het hanteren van de termen onvoorspelbaar en onvoorstelbaar zeer discutabel maakt.

De vraag ligt echter ook verder dan de gestelde noodhulp. Welke rol speelt de overheid eventueel nog na de noodhulp? Het *Nationaal Rampenfonds* vindt ook een rol voor de overheid liggen in preventie (handhavingscontrole). Mevrouw *Van Rossen* stelt het hiermee eens te zijn, maar wat nu als een uitbater de overheidscontrole teniet doet? De heer *Van Lidth de Jeude* sluit in de middagbijeenkomst hierbij aan door de vraag te stellen wie nu verantwoordelijk is voor een ramp:

de ondernemer/veroorzaker en daarnaast de overheid? VNO/NCW stelt dat de veroorzake eerstverantwoordelijke is in geval van een ramp. Die verantwoordelijkheid wordt er niet minder op als de overheid nalatig is in het toezicht. Als de overheid echter niet adequaat handhavend optreedt moet deze mede verantwoordelijk en aansprakelijk worden geacht. Het *Verbond van Verzekeraars* deelt de opvatting dat bij nadrukkelijk nalatig toezicht ook medeaansprakelijkheid van de overheid een rol speelt. VNO/NCW benadrukt dat de overheid bij rampen een rol zou moeten spelen bij onverzekerbaarheid en bij een niet te achterhalen veroorzaker.

3. Verschil in benadering van slachtoffers van rampen en andere slachtoffers

Mevrouw *Stuger* vraagt, alvorens te kijken naar slachtoffers, of eerst gekeken zou moeten worden naar het type ramp (natuur/technologie/landbouw). Het *Verbond van Verzekeraars* geeft aan dat de typering irrelevant is aangezien zij het criterium schade hanteren.

De *Vereniging van Mensen met Brandwonden* wijst op het verschil - en daarmee op de rechtsongelijkheid tussen een Volendams slachtoffer en een willekeurig ander slachtoffer van een brand, waarvan er overigens jaarlijks zo'n 1500 zijn. Een stap in de goede richting is in ieder geval de ontworpen en hopelijk straks landelijk werkende richtlijn om voortaan alle brandslachtoffers door een Arbo-arts te laten keuren. De heer *Barendrecht* wil weten of de rechtsongelijkheid alleen procedureel, of ook naar uitkering tot stand zou moeten komen. De *Vereniging van Mensen met Brandwonden* is van oordeel dat beide zaken nastrevenswaardig zijn. Gelet op de onvrede met de rol die de overheid bij de individuele materiële uitkeringen in Volendam heeft gespeeld, pleit men voor een Brandwondenfonds voor alle brandslachtoffers in Nederland.

De *voorzitter* erkent dat de definiëring van een rampslachtoffer gekoppeld is aan de rol van de media en de toezeggingen van politici. Een ander gevoelig punt is de vraag of ook bij rampslachtoffers de eigen verantwoordelijkheid van personen en/of ondernemers nadrukkelijker aan de orde dient te worden gesteld. De CTCRC zal ook onder ogen zien hoe om te gaan met het verschil tussen collectieven (rampslachtoffers) en het individu. *Slachtofferhulp Nederland* stelt dat de ongelijkheid niet op te lossen is, maar dat met afstemming van de behandeling of uitkeringen er toch zoveel mogelijk rechtsgelijkheid kan worden nagestreefd. De *Vereniging van Mensen met Brandwonden* geeft toe dat de kloof nu nog veel te groot is en dat daar de pijn ligt. Om die reden wordt voorgesteld te komen tot een solidariteitsfonds. Wellicht ligt hier ook een rol voor het *Nationaal Rampenfonds*. De heer *Brands* stelt de vraag hoe een dergelijk fonds gefinancierd zou worden. De heer *Barendrecht* vraagt aandacht voor het vraagstuk van de vast te stellen hoogte van de fondsuitkering (fooi/erkenningbedrag). Volgens *Slachtofferhulp Nederland* zou er gelijktrekking met het Schadefonds Geweldsmisdrijven (maximaal € 9.000,-) kunnen plaatsvinden. De *Stichting Slachtoffers Nieuwjaarsbrand Volendam* geven de voorkeur aan de systematiek van het voorzieningenstelsel van CFA II-Enschede (max. € 150.000,- bij invaliditeit), terwijl het *Nationaal Rampenfonds* ook zou willen kijken naar de *AMA-guide* voor letselschade (max. € 120.000,- bij maximale functionele invaliditeit).

Mevrouw *Van Rossen* informeert waaruit de rechtsongelijkheid Enschede/Volendam versus Bovenkarspel (legionella) is voortgekomen. De *voorzitter* suggereert te dien aanzien – in samenhang met de aangedragen mogelijke redenen die door het *Nationaal Rampenfonds* en het *Coördinatiecentrum Reïntegratie en Nazorg Het Anker* zijn genoemd – dat de verspreide

berichtgeving over naar buiten tredende slachtoffers, de gespreide media-aandacht en de geografisch spreiding van de verschillende slachtoffers van belang kunnen zijn geweest.

4. Vierdeling van Slachtofferhulp Nederland

Slachtofferhulp Nederland benadrukt dat een slachtoffer er niet op zit te wachten om ook nog eens een procedureel slachtoffer te worden en eigenlijk zo snel mogelijk het oude leven weer op zou willen pakken. De basis bestaat dan ook uit de vierdeling: 1. Snel leven op pakken, 2. Erkenning, 3. Recht doen aan, en 4. Schadevergoeding. De regel hierbij is dat naarmate de eerste drie processen moeizamer verlopen, des te hoger de claim bij het vierde onderdeel zal uitpakken. De *Vereniging van Mensen met Brandwonden* beaamt dit en stelt dat het psychische/sociale aspect bij brandslachtoffers te lang onderbelicht is op het vlak van erkenning. De *voorzitter* vraagt daarom of er een afnemende behoefte aan nazorg bij het Coördinatiecentrum Reïntegratie en Nazorg Het Anker te bespeuren valt. Het *Coördinatiecentrum Reïntegratie en Nazorg Het Anker* stelt dat, hoewel geanticipeerd is op een afname aan hulpbehoefte na vijf jaren (indicatie na drie tot vier jaren), er door de brandimpact eigenlijk een verhoging zou moeten gelden die te stellen is op vijf tot acht jaren.

5. Het Franse systeem

De heer *Brands* vraagt of het Franse systeem met *first party*-verzekering een optie voor Nederland zou kunnen zijn. Het *Verbond van Verzekeraars* benadrukt dat het Franse systeem te ideaal wordt voorgesteld. In werkelijkheid zou schade voor 100% gedragen worden door de overheid. De polis is alleen de rechtstitel op grond waarvan de verzekeraar de gelden int en overdraagt aan de overheid. Het is derhalve schijn dat private verzekeraars een schadedekkend systeem bieden. De heer *Barendrecht* stelt dat er natuurlijk verschil zit in de verzekerbare onderwerpen per land maar de systematiek bij bijvoorbeeld overstromingen te koppelen aan een fonds dat bij veel claims een niet-volledige uitkering doet, zou toch mogelijk moeten zijn. Het *Verbond van Verzekeraars* geeft aan dat een dergelijk systeem tien jaar geleden al is voorgesteld, maar niet door de Raad van State werd geaccepteerd, omdat het een verkapte belastingheffing zou zijn. Vervolgens is toen de WTS totstandgekomen. In de visie van de heer *Barendrecht* blijft het een kwestie van de grenzen van de verzekeraar af te tasten. Het is de vraag of verzekeraars stappen willen zetten richting meer verzekeringsmogelijkheden en daardoor minder claims richting de overheid. De heer *Brands* geeft aan dat die vraag niet bij het *Verbond van Verzekeraars* kan worden gelegd omdat het *Verbond van Verzekeraars* geen aanwijzingsbevoegdheid heeft. Als de overheid iets van de verzekeraars verwacht, zal dat – mede gelet op geringe marktcapaciteit en herverzekeringsmogelijkheden - dwingend moeten worden voorgeschreven. Het *Verbond van Verzekeraars* is van mening dat zonder hulp van de overheid geen onverantwoorde verzekeringsdekkingen kunnen worden voorgeschreven. Dit gebeurt ook niet in het Franse systeem.

6. Individuele afspraken dan wel collectieve afhandeling van schadeclaims

De *Stichting Slachtoffers Nieuwjaarsbrand Volendam* geeft te kennen dat een ramp vaak zoveel individuele aspecten behelst, dat een collectieve afhandeling zou getuigen van een onjuiste aanpak. De *voorzitter* vraagt of het individu de veroorzaker aansprakelijk zou moeten stellen of dat hier wellicht een rol voor de overheid ligt. De *Stichting Slachtoffers Nieuwjaarsbrand Volendam* stelt

dat de tegemoetkoming uit solidariteit (gedeeltelijke schadevergoeding) en het schadeverhaal (gehele schadevergoeding) al door het rechtsgeding twee werelden op zich zijn. Als een overheid zich dus een procedurele rol gaat toebedelen wordt dat een zeer ongewenste vervlechting. De overheid zou slechts de tegemoetkoming uit solidariteit snel en rechtvaardig moeten regelen en het aanvullende schadeverhaal aan het individu overlaten. Het overnemen van het individuele recht om een vervolprocedure te starten is dus een kwalijke zaak. Ook *Slachtofferhulp Nederland* beaamt dit. De claimcultuur en advocaten zullen deze procedurele rol van de overheid tegenwerken. Vaak is het belang om het leven snel te kunnen oppakken de hoofdreden om niet individueel met een rechtsgang door te gaan. Alleen in individuele gevallen zal dat wel gebeuren en dan moet men geen collectieve actie afdwingen. Het *Coördinatiecentrum Reïntegratie en Nazorg Het Anker* oppert de mogelijkheid om naast de eigen verantwoordelijkheid van het slachtoffer/individu een rechtsgang op te starten ook een persoonsgebonden budget ter eigen aanschaf van de benodigde (rechts)hulp in te stellen.

De heer *Brands* suggereert dat de overheid ook een verkorting van de rechtsprocedure zou kunnen bevorderen. De *Raad voor de Rechtsbijstand* is hier voorstander van vanuit het belang van duidelijker, praktischer en snellere regelingen. De heer *Polak* vraagt of een speciale regeling ter afhandeling van een ramp binnen één jaar wellicht een optie is. De *Consumentenbond* stelt dat de ervaring leert dat met een snelle procedure toch twee tot drie jaren vergt. Een snelle procedure van één jaar is positief maar mag niet ten koste gaan van het recht van de burger om te kiezen voor een individuele claim en volledige schadevergoeding aan de hand van een meerjarige procesgang. De heer *Barendrecht* wil duidelijkheid of het noodzakelijk zou moeten zijn om te kiezen tussen enerzijds een snelle redelijke betaling en anderzijds een na lang procederen bereikte volledige betaling. De *Consumentenbond* benadrukt dat de noodzaak van het bieden van de keuzemogelijkheid in de keuze zelf ligt en niet zozeer in een afweging van de mogelijke eindresultaten. Een keuzemogelijkheid dient dus te blijven bestaan. De heer *Van Lidth de Jeude* denkt dat dit ook beter aansluit bij de praktijk waarbij 80% van de getroffen en tevreden lijkt te zijn met hun regelingen en slechts 20% als klagers de procedurele lijn ingaat.

7. Onverzekerd dan wel onvoldoende verzekerd zijn van bedrijven

De *Stichting Slachtoffers Nieuwjaarsbrand Volendam* stelt dat als in de verzekerings sfeer het een en ander gerepareerd zou moeten worden, het voor de hand ligt dat de overheid de maximale dekkingsbedragen aanpast. Ook zou voor uitgaansgelegenheden het toegangsbeleid aangescherpt kunnen worden (bijvoorbeeld maximum aantal mensen in de zaak). De *voorzitter* merkt op dat er toch iets gedaan zou moeten worden aan het aansprakelijk stellen van de veroorzaker. De *Stichting Slachtoffers Nieuwjaarsbrand Volendam* vindt echter dat, gelet op jarenlange procedures (acht tot tien jaren), dit niet veel nut heeft.

VNO/NCW stelt dat schade bij onverzekerbaarheid en bij een niet te achterhalen veroorzaker normaliter geheel of gedeeltelijk moet worden vergoed uit de algemene middelen. Bij de MKZ-crisis was er overigens schade voor een sector die niets met landbouw te maken had, nl. de horeca. Deze schade is ontstaan door de uitvoering van de EU-regels door de Nederlandse overheid. De horecasector heeft desondanks geen schadevergoeding of tegemoetkoming in de schade ontvangen. De heer *Van Lidth de Jeude* merkt op dat omzetschade toch verzekeraar is. Het *Verbond van Verzekeraars* geeft aan dat er voor omzetschade wel een bedrijfsschaderegeling is

bijvoorbeeld bij brand (verzekeraars dekken winstverlies en dus niet de omzet), maar dat een begrip als 'ramp' onbekend is. Een verzekeraar kijkt alleen naar (on)verzekerbare schade en een bijbehorend calculeerbaar risico. Onderdelen van rampen zijn door deze calculeerbaarheid vaak gewoon verzekeraar. Indien schade voor een verzekeraar calculeerbaar is, met andere woorden de kans op schade, de omvang van schade en de frequentie van het voorkomen van de schade vooraf te bepalen is, dan is een schade verzekeraar. Om die reden spreken verzekeraars niet van rampen maar van schade. De heer *Van Lidth de Jeude* merkt op dat met het ontbreken van het begrip ramp er dus een keihard onderscheid gemaakt wordt tussen degenen die wel en degenen die niet verzekerd waren. Het *Verbond van Verzekeraars* bevestigt dit, want uit het oogpunt van verzekeren zou het niet rechtvaardig zijn om non-verzekerden eenzelfde vergoeding uit te keren als verzekerden. Als de overheid wil streven naar een gelijkheid zal het huidige goede verzekeringssysteem zwaar ondermijnd worden.

De heer *Van Lidth de Jeude* vraagt of in plaats van de burgers er ook een andere regeling zou kunnen gelden voor ondernemers/veroorzakers. Het *Verbond van Verzekeraars* geeft aan dat er voor de dekking een andere regeling zou kunnen worden getroffen maar dat door de betaalbaarheid een maximum aan de verzekering zal worden gesteld. De heer *Van Lidth de Jeude* informeert of het verschil zou uitmaken indien de overheid een hogere dekking zou voorschrijven. Het *Verbond van Verzekeraars* is daar geen voorstander van omdat dan de betaalbaarheid in gedrang zou komen. De voorkeur gaat uit naar meer aandacht voor preventie, omdat hierbij niet alleen aan premiekorting maar ook het streven naar veiliger bedrijfsvoering kan worden nagestreefd.

De heer *Barendrecht* geeft aan dat bij een rampuitkering het merendeel naar vergoedingen voor ondernemers lijkt te gaan en dat wellicht meer gekeken zou moeten naar regelingen voor het individu en dat de ondernemer dus meer zijn eigen risico's zou moeten dragen. *VNO/NCW* stelt dat het onderscheid burgers versus ondernemers een kunstmatige is omdat uitkeringen bij een ramp toch aan beiden zal gebeuren. Het is daarom beter om de lijn voor iedereen te stellen op het gegeven dat, zodra er een natuur- of technologische ramp is zonder veroorzaker, het een overheidstaak is om bij te springen. De heer *Polak* vraagt of de overheid hiertoe wel in staat moet worden geacht en of het juist niet aan de ondernemer is om zelf meer aan preventie te doen via certificering etc. Volgens *VNO/NCW* is het nadeel van certificering dat het moeilijk effectief en doelmatig is te combineren met regelgeving, toezicht en handhaving door de overheid. De *Raad voor de Rechtsbijstand* heeft twijfels hierbij want het genereren van de betreffende kennis bij kleine gemeenten voor certificering blijkt een probleem. Hierop antwoordt *VNO/NCW* dat de overheid gewoon de moed moet tonen om te handhaven en desnoods met forse boetes. *VNO/NCW* is in ieder geval voorstander van het streven naar goed gedrag tegen de laagst mogelijke maatschappelijke kosten.

De heer *Brands* oppert om gevaarzettende bedrijven te verplichten tot het afsluiten van een rampverzekering (ongeacht hoogte van de dekking). *VNO/NCW* acht dit een goede aanzet tot verdere ontwikkelingen. Het *Verbond van Verzekeraars* stelt dat gelijk de terrorismepool (NHT) er in theorie een rampenpool mogelijk zou zijn die kleinschalige rampen versus grootschalige rampen uitwerkt waar bij de grootschalige rampen input geleverd kan worden vanuit bijvoorbeeld brandverzekering particulieren, ondernemersrisicoverzekeringen en herverzekering verzekeraars met een vangnet door de overheid.

8. Verhoging van verzekerde bedragen is lastig maar niet onmogelijk

Het *Coördinatiecentrum Reïntegratie en Nazorg Het Anker* stelt voor te kijken naar de dekkingsbedragen van verzekeringen en/of de mogelijkheden om een herverzekering te realiseren. Daarnaast zou de overheid als supplement een solidariteitsuitkering en een invaliditeitsopvang, vergelijkbaar met hetgeen met betrekking tot Volendam is gebeurd, kunnen overwegen. Van de zijde van het *Nationaal Rampenfonds* wordt voorgesteld een calamiteitenverzekering voor bedrijven als in Frankrijk te overwegen. Mevrouw *Van Rossen* stelt dat het Europoortgebied, Schiphol en chloortreinen duiden op risicogebieden en dus zich voor een dergelijke calamiteitenverzekering zouden lenen. Van de zijde van het *Nationaal Rampenfonds* wordt hier tegenin gebracht dat zich overal in Nederland een risico kan voordoen. Een uitbreiding van de huidige indicaties (ouderen, vrouwen, auto's West-Nederland en auto's Oost-Nederland) zal derhalve niet zo voor de hand liggen

De heer *Barendrecht* stelt als casus een verplichte dekking van € 100 miljoen per gevaarzettend bedrijf voor. Het *Verbond van Verzekeraars* stelt dat het rekenen met dit bedrag een onbetaalbare verzekering zal opleveren. De range voor ondernemers ligt nu tussen de € 1 miljoen en € 5 miljoen dus € 100 miljoen is niet te realiseren bij een dergelijke kleine groep verzekerden (tenzij landelijk brede dekking waarbij iedereen betaalt). De heer *Brands* geeft aan dat een landelijke dekking voorop zou moeten staan omdat Nederland anders te klein is om een behoorlijke groep van verzekerden op te leveren. Het *Verbond van Verzekeraars* bevestigt dit. De heer *Barendrecht* concludeert dat het *Verbond van Verzekeraars* weinig voelt voor een dergelijke verplichte dekkingsregeling. Het *Verbond van Verzekeraars* stelt dat het een en ander bespreekbaar is maar niet met de insteek van € 100 miljoen en niet met een beperkte groep verzekeraars. *VNO/NCW* ondersteunt het betoog van het *Verbond van Verzekeraars* met de opmerking dat met gegevens op de markt rekening dient te worden gehouden.

Bijlage E Dekking van schadesoorten

1. De dekking van letselschade

	Sociale voorzieningen	Verplichte, dan wel zeer gebruikelijke verzekeringen	Vrijwillige verzekeringen	Aansprakelijkheid	Liefdadigheid	Structurele vangnetvoorziening overheid
Gemaakte kosten, waaronder medische kosten en daarvan afgeleide kosten	Ziekenfonds, Algemene bijstandswet	ziektekostenverzekering	-	Vereist: veroorzaker, vaststelling aansprakelijkheid, solvabiliteit aansprakelijke	Afhankelijk van particulier initiatief	-
Kosten voor aanpassingen, hulp	AWBZ, WVG, bijzondere bijstand	-	Arbeidsongeschiktheidsverzekering ongevalverzekering	Vereist: zie boven	Afhankelijk van particulier initiatief	-
Gederfde inkomsten	WAO,	-	-	Vereist: zie boven	Afhankelijk van particulier initiatief	-
Immateriële schade	-	-	-	Vereist: zie boven	Afhankelijk van particulier initiatief	-

2. De dekking van overlijdensschade

	Sociale voorzieningen	Verplichte, dan wel zeer gebruikelijke verzekeringen	Vrijwillige verzekeringen	Aansprakelijkheid	Liefdadigheid	Structurele vangnetvoorziening overheid
Gemaakte kosten, waaronder uitvaartkosten	Bijzondere bijstand	-	Uitvaartverzekering	Vereist: veroorzaker, vaststelling aansprakelijkheid, solvabiliteit aansprakelijke	Afhankelijk van particulier initiatief	-
Kosten voor aanpassingen, hulp	AWBZ, WVG, bijzondere bijstand	-	-	Vereist: zie boven	Afhankelijk van particulier initiatief	-
Gederfd levensonderhoud	Algemene nabestaandenwet,	Levensverzekering-hypothek	Levensverzekering-pensioen	Vereist: zie boven	Afhankelijk van particulier initiatief	-
Immateriële schade	-	-	-	Vereist: zie boven	Afhankelijk van particulier initiatief	-

3. De dekking van zaakschade voor particulieren

	Sociale voorzieningen	Verplichte, dan wel zeer gebruikelijke verzekeringen	Vrijwillige verzekeringen	Aansprakelijkheid	Liefdadigheid	Structurele vangnetvoorziening overheid
Gemaakte kosten, waaronder bereddingskosten, opruimingskosten expertise kosten	-	-	-	Vereist: veroorzaker, aansprakelijkheid, solvabiliteit aansprakelijke	Afhankelijk van particulier initiatief, bijv. rampenfonds	Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen (WTS)
Geleden verlies: Opstal, inboedel	Algemene bijstandswet,	Opstalverzekering Inboedelverzekering	Bijv.: computerverzekering; caravanverzekering, etc	Vereist: zie boven	Afhankelijk van particulier initiatief, bijv. rampenfonds	WTS
Geleden verlies: vervoermiddelen	-	WA-beperkt casco,	WA-casco (all risk), (brom)fietsverzekering	Vereist: zie boven	Afhankelijk van particulier initiatief, bijv. rampenfonds	Waarborgfonds motorverkeer
Gederfde inkomsten	Algemene bijstandswet, Wet inkomensvoorziening kunstenaars	-	-	Vereist: Zie boven	Afhankelijk van particulier initiatief, bijv. rampenfonds	-

4. De dekking van zaakschade voor ondernemingen

	Sociale voorzieningen	Verplichte, dan wel zeer gebruikelijke verzekeringen	Vrijwillige verzekeringen	Aansprakelijkheid	Liefdadigheid	Structurele vangnetvoorziening overheid
Gemaakte kosten, waaronder bereddingskosten, opruimingskosten, expertise kosten herstartkosten	-	-	reconstructieverzekering	Vereist: veroorzaker, vaststelling aansprakelijkheid, solvabiliteit aansprakelijke	Afhankelijk van particulier initiatief	Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen (WTS)
Geleden verlies: Opstal, inboedel	-	Gebouwenverzekering; inventarisverzekering goederenverzekering	Bijv.: computerverzekering electronicaverzekering glasverzekering, etc	Vereist: zie boven	Afhankelijk van particulier initiatief	WTS
Geleden verlies: vervoermiddelen	-	In eigendom: WA-beperkt casco	In eigendom: WA-casco (all risk)	Vereist: zie boven	Afhankelijk van particulier initiatief	Waarborgfonds motorverkeer
Gederfde winst	-	-	-	Vereist: zie boven	Afhankelijk van particulier initiatief	WTS (landbouw)

Bijlage F.
Inventarisatie tegemoetkomingsregelingen

Bijlmerramp:

- Uitkeringsregeling Hulpfonds Gedupeerden Bijlmerramp

Bovenkarspel:

- Fonds Slachtoffers Legionella Epidemie

Enschede:

1. Financiële noodvoorziening 1a, geldig op 14 mei 2000 en financiële noodvoorziening 1b, geldig op 15 en 16 mei 2000
2. Overbruggingsuitkering
3. Regeling kosten uitvaart
4. Noodregeling zelfstandigen
5. Regeling I
6. Regeling II
7. Regeling III
8. Huurcompensatie-regeling
 - a. voor 3 jaar
 - b. mei/juni-regeling
 - c. huiseigenaar-bewoners: financiële bijdrage bij aankoop van een andere woning (voucher-regeling). Deze regeling hebben we hier bij huurcompensatie geplaatst omdat het om een tegemoetkoming in woonkosten gaat – namelijk extra kosten die men moet maken om een andere woning te betrekken.
9. Ontheffing gemeentelijke OZB, honden- en precariobelasting
10. Inboedelregeling
11. Cascoregeling
12. Regeling tegemoetkoming opruimingskosten
13. Regeling onkosten buitengewone omstandigheden particulieren (OBO-regeling)
14. Kampeerwagens, aanhangwagens en pleziervaartuigen
15. Ondernemingen
16. Kostenvergoeding buitenste ring (regeling IV)
17. Regeling tegemoetkoming kosten en inkomensderving bij ziekte
18. Regeling tegemoetkoming schade t.g.v. functionele invaliditeit
19. Nabestaandenregeling
20. Opstalschade particulieren – overgedragen aan de Stichting Stadsherstel
21. Hogere woonlasten particulieren – oprichting van de Taskforce Eigenaar-Bewoners
22. Onkosten Specifieke Omstandigheden (OSO-regeling)
23. Huurcompensatie terugkeerders

24. Potten- en pannenregeling
25. Verhuiskostenregeling voor terugkeerders

Volendam:

1. Tijdelijke bijdrageregeling begrafeniskosten
2. Tijdelijke bijdrageregeling tegemoetkoming zelfstandigen
3. Tijdelijke bijdrageregeling tegemoetkoming onkosten naasten slachtoffers cafébrand Volendam
4. Tijdelijke bijdrageregeling tegemoetkoming gedeerde looninkomsten naasten slachtoffers cafébrand Volendam
5. Tijdelijke bijdrageregeling tegemoetkoming reis- en verblijfkosten naasten slachtoffers cafébrand Volendam
6. Tijdelijke bijdrageregeling tegemoetkoming MRSA kosten slachtoffers cafébrand Volendam
7. Tijdelijke bijdrageregeling tegemoetkoming in kosten aanpassing/vervanging fiets slachtoffers cafébrand Volendam
8. Tijdelijke bijdrageregeling tegemoetkoming in kosten aanpassing/aanschaf bed slachtoffers cafébrand Volendam
9. Regeling met betrekking tot aanvullende bijdragen in de kosten van voorzieningen, hulpmiddelen en overige verstrekkingen door de SSNV
10. Budget geringe vergoedingen
11. Regeling in verband met het verstrekken van een aircovoorziening door de SSNV
12. Regeling eenmalige uitkering door de SSNV aan slachtoffers
13. Regeling (herziene)eenmalige uitkering door de SSNV aan slachtoffers
14. Regeling uitkering door SSNV aan de ouder(s) van overleden slachtoffer
15. Regeling tegemoetkoming financiële gevolgen in verband met functionele invaliditeit nieuwjaarsbrand Volendam (I en II)
16. Regeling tegemoetkoming in kosten nieuwjaarsbrand Volendam (I en II)

Asbest:

Regeling tegemoetkoming asbestslachtoffers (TAS)

Bijlage G.
Gehanteerde afkortingen

AMA	American Medical Association
Anw	Algemene nabestaandenwet
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
BRZO	Besluit risico's zware ongevallen
CTRC	Commissie tegemoetkomingen bij rampen en calamiteiten
FGFI	Tegemoetkoming financiële gevolgen in verband met functionele invaliditeit nieuwjaarsbrand Volendam
HR	Hoge Raad
IOAW	Inkomensvoorziening voor oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers
IOAZ	Inkomensvoorziening voor ouder en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen
KB	Koninklijk Besluit
MKB	midden- en kleinbedrijf
MKZ	Mond- en klauwzeer
MRSA	Methicillin-resistent Staphylococcus Aureus
NHT	Nederlandse herverzekeringsmaatschappij voor terrorisemeschade
NRF	Nationaal Rampen Fonds
NTB	Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht
OBO	Onkosten buitengewone omstandigheden
OSO	Onkosten specifieke omstandigheden
OZB	Onroerende zaakbelasting
Rb	Rechtbank
RTA	Regeling tegemoetkoming asbestslachtoffers
SSNV	Stichting Slachtoffers Nieuwjaarsbrand Volendam
Stb.	Staatsblad
Stcrt.	Staatscourant
TAS	Tegemoetkoming asbestslachtoffers
TONS	Tijdelijke bijdrageregeling onkosten naasten slachtoffers cafébrand
TRVN	Tijdelijke bijdrageregeling reis- en verblijfskosten naasten slachtoffers cafébrand
TGLN	Tijdelijke bijdrageregeling gederfde loonkosten naasten slachtoffers cafébrand
UPVE	Uitvoeringsorgaan Personenschade Vuurwerkkramp Enschede
UPN	Uitvoeringsorgaan Personenschade Nieuwjaarsbrand
VNO/NCW	Verbond van Nederlandse Ondernemingen/Nederlands Christelijk Werkgeversverbond.
WAjong	Wet Arbeidsongeschiktheidsregelingen Jonggehandicapten
Wik	Wet inkomensvoorziening kunstenaars
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WTS	Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen
WVG	Wet voorzieningen gehandicapten