

Personenschade en de Wet tegemoetkoming schade bij rampen



Amsterdam, juli 2013
In opdracht van Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC), afdeling
Extern Wetenschappelijke Betrekkingen

Personenschade en de Wet tegemoetkoming schade bij rampen

P.E. Bisschop (SEO)
J.D.W.E. Mulder (SEO)
M.J. Middelburg (INTERVICT)
R.M. Letschert (INTERVICT)



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2013-44

ISBN 978-90-6733-707-6

Copyright © 2013 Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum. Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden veeleelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het WODC.

Dankwoord

Om getroffen van rampen tegemoet te komen wanneer zij personenschade lijden, zou de Wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts) uitgebreid kunnen worden met een tegemoetkoming voor letsel- en overlijdensschade. Deze toevoeging vergt een aantal principiële keuzes. Onderhavig onderzoek biedt de afwegingen die nodig zijn om tot die keuzes te komen.

Graag willen de onderzoekers allen danken die een bijdrage hebben geleverd aan de totstandkoming van dit onderzoek. Wij zijn allereerst de leden van de begeleidingscommissie, prof. mr. J.L. Smeehuijzen, dr. M. van den Berg, drs. T.L. van Mullekom en mr. A.F. van der Putten, bijzonder erkentelijk voor hun waardevolle bijdrage aan de totstandkoming van dit rapport. De constructieve discussies en de nuttige feedback zijn enorm gewaardeerd.

Daarnaast hebben we een expertmeeting georganiseerd waarbij we de verschillende keuzes en belangenafwegingen hebben besproken. We danken de experts, prof. mr. A. Akkermans, dr. K. Ammerlaan, mr. J. Beer, prof. mr. M. Groenhuijsen en J. Knops, voor hun tijd en inspirerende commentaren.

Tenslotte willen we de overige gesprekspartners, te weten prof. dr. B.A. Koch, ir. S. Schulting, mr. N. Huygen en mr. L. Goossens, danken voor hun waardevolle bijdrage aan het onderzoek.

Juli 2013,

José Mulder, projectleider

Samenvatting

Om getroffen van rampen tegemoet te komen wanneer zij personenschade lijden, kan de Wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts) uitgebreid worden met een tegemoetkoming voor letsel- en overlijdensschade. Deze toevoeging vergt een aantal principiële keuzes. Zo dient de kring van gerechtigden te worden bepaald, net als de specifieke kostensoorten die voor een tegemoetkoming in aanmerking komen. Bovendien zal bepaald moeten worden of een tegemoetkoming gewaardeerd wordt via een forfaitair systeem of op basis van werkelijk geleden schade. Deze laatste keuze kan gemaakt worden door de belangen van alle betrokken partijen zorgvuldig tegen elkaar af te wegen.

De huidige vorm van de Wet Tegemoetkoming Schade bij rampen (Wts) voorziet niet in een tegemoetkoming voor personenschade. Het Ministerie van Veiligheid en Justitie bezint zich op de mogelijkheid om bij een eventuele herziening van de Wts personenschade als tegemoetkomingscategorie op te nemen. Het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie heeft daarom SEO Economisch Onderzoek en INTERVICT verzocht inzicht te geven in de mogelijkheden daartoe en de eventuele effecten ervan. Twee onderzoeksvragen staan in het onderzoek centraal:

1. In hoeverre en hoe kan personenschade opgenomen worden in de Wts en hoe dient het gewaardeerd te worden?
2. In hoeverre en hoe kan daarbij de balans worden behouden tussen rechtszekerheid versus flexibiliteit en maatwerk?

De Wts

De Wts bestaat sinds 1998 en is tot op heden vijf keer toegepast. De wet is het politieke antwoord op verzekerbaarheidsproblemen ten aanzien van overstromings- en aardbevingsrisico's. Met de wet poogt de overheid plotselinge maatschappelijke ontwrichting van gedupeerden te voorkomen en een uiting te geven van solidariteit. Kenmerkend voor de wet zijn de volgende zaken:

- De wet heeft het karakter van een vangnetregeling. Gedupeerden hebben geen recht op een volledige vergoeding van geleden schade en gemaakte kosten, maar ontvangen een tegemoetkoming.
- Om in aanmerking te komen voor een tegemoetkoming dient de geleden schade te zijn ontstaan in een geografisch vastgesteld schadegebied en het rechtstreeks en onmiddellijk gevolg te zijn van de ramp.
- Schadeposten die redelijkerwijs verzekerbaar, verhaalbaar, of vermijdbaar zijn, komen niet voor een tegemoetkoming in aanmerking.
- Voor de precieze uitwerking van de wet wordt per ramp een specifieke regeling opgezet.
- De grondslag voor een tegemoetkoming is de werkelijk geleden schade.

Personenschade

Bij personenschade gaat het om schade die het gevolg is van de aantasting van de menselijke persoon. Hieronder valt zowel schade door lichamelijk letsel (letselschade) als schade door overlijden (overlijdensschade). Personenschade kan zowel materieel als immaterieel van aard zijn. Te denken valt aan inkomensschade, medische kosten, begrafenis kosten en smartengeld.

Veel soorten personenschade zijn op enige wijze verzekeraar of kunnen uit sociale voorzieningen vergoed worden. Het staat echter niet op voorhand vast of die verzekeringen en sociale voorzieningen voor de gehele bevolking schadedekkend en/of toegankelijk zijn.

Personenschade kan op verschillende manieren gewaardeerd worden. Systemen daartoe zijn dan wel gebaseerd op forfaitaire bedragen, dan wel op de werkelijk geleden schade.

Personenschade in Wts

Wanneer personenschade als tegemoetkomingscategorie in de Wts wordt opgenomen, brengt dat een aantal keuzes met zich mee. Door de systematiek van de Wts door te lopen, komen we die keuzes stapsgewijs tegen.

1. **Tegemoetkomend karakter;** volgens de huidige systematiek van de Wts hebben gedupeerden geen recht op volledige vergoeding van de geleden schade en gemaakte kosten, maar slechts op een tegemoetkoming daarin. Dit principe kan ook op personenschade worden toegepast.
2. **Causaliteitsvoorwaarden en de kring van gerechtigden;** schade dient te zijn ontstaan in een geografisch bepaald schadegebied en het rechtstreeks en onmiddellijk gevolg te zijn van een ramp. Voor een tegemoetkoming in personenschade zullen de laatste causaliteitsvoorwaarden naar de mening van experts geen extra beperkingen opleveren. Echter, personenschade valt niet zoals zaakschade tot een geografisch gebied te beperken. Te denken valt aan het leed dat nabestaanden van een ramp ervaren. Om te voorkomen dat de kring van gerechtigden grenzeloos wordt, kan deze bij voorbaat afgebakend worden.
3. **Beperkingen aan een tegemoetkoming;** de Wts biedt slechts een tegemoetkoming indien er geen andere vergoedingsmogelijkheden zijn. Zoals gezegd zijn veel soorten personenschade verzekeraar, dan wel via een sociale voorziening te verhalen. Ze lijken daarmee uitgesloten van een tegemoetkoming onder de Wts aangezien ze 'redelijkerwijs verzekeraar' zijn. Echter, het staat niet op voorhand vast dat die verzekeringen en sociale voorzieningen voor de gehele bevolking toegankelijk zijn dan wel een redelijke vergoeding voor personenschade bieden. Er is dan ook ruimte voor de wetgever om op voorhand in te vullen welke schadecategorieën onder de Wts vallen en welke niet.
4. **Waardering personenschade;** de huidige Wts biedt voor zaakschade een tegemoetkoming die gelijk is aan een bepaald percentage van de werkelijke schade. Het is binnen de huidige wet echter ook mogelijk om te werken met forfaitaire bedragen, een

eigen risico, drempelbedragen en uitkeringsplafonds. Anders gezegd: de huidige Wts biedt zowel de mogelijkheid om personenschade via forfaitaire bedragen te waarderen, als op basis van de werkelijke schade.

5. **Belangenafweging;** of personenschade gewaardeerd dient te worden op basis van een forfaitair systeem dan wel aan de hand van de werkelijk geleden schade, kan bepaald worden door belangen af te wegen. Bij het vergoeden van personenschade na een ramp zijn verschillende partijen betrokken, die elk hun eigen (tegenstrijdige) belangen hebben. Zoals de synthese van dit rapport laat zien, geldt voor sommige van die belangen dat ze het beste tegemoet kunnen worden gekomen door middel van een forfaitair systeem, andere belangen zijn meer gebaat met een systeem gebaseerd op de werkelijk geleden schade. Om tot een keuze te komen voor de waarderingsgrondslag, zullen deze belangen tegen elkaar gewogen dienen te worden.

Overigens is het ook mogelijk om met een combinatie van beide grondslagen te werken en bijvoorbeeld inkomensschade op grond van forfaitaire bedragen te vergoeden en medische kosten aan de hand van werkelijke kosten. De werkelijke waarde van sommige schadesoorten is immers gemakkelijker vast te stellen dan van anderen. Ook is het mogelijk een forfaitair systeem aan de hand van vele criteria te differentiëren zodat het gaat lijken op een grondslag met werkelijke kosten. Dit zal het systeem complexer maken, maar de wetgever wel in staat stellen meerdere, uiteenlopende, belangen te dienen.

Samengevat laat deze studie zien dat het mogelijk is om personenschade in de Wts op te nemen en dat er verschillende manieren zijn om personenschade te waarderen. Op basis van wetenschappelijke literatuur en een analyse van verschillende cases waarin overheden een tegemoetkoming hebben geboden voor personenschade kan echter geen enkelvoudig antwoord gegeven worden op de vraag 'hoe personenschade gewaardeerd dient te worden'. Eén forfaitair bedrag heeft voor- en nadelen en zo ook een tegemoetkoming gebaseerd op werkelijk geleden schade en gemaakte kosten. Zo biedt de eerste rechtszekerheid, maar geeft de laatste juist alle mogelijkheid tot maatwerk. En waar een systeem gebaseerd op werkelijke schade juist tot (zeer) hoge uitvoeringslasten zal leiden, werkt één forfaitair bedrag rechtsongelijkheid in de hand. Waar het gaat om personenschade en de Wts is het dan ook aan de wetgever om te bepalen welke belangen er gediend zouden moeten worden met het toekennen van een tegemoetkoming en vervolgens welke waarderingsgrondslag daarbij het beste past.

Summary

In order to compensate victims of disasters for personal damage, the Wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts) – the Act compensation and damages during disasters and major accidents – can be extended to include damages related to personal injuries and deaths. This addition to the Act requires a number of fundamental choices to be made. First of all the so-called circle of rightful claimants needs to be defined, as well as the type of costs that qualify for compensation. Furthermore, it will have to be decided whether compensation will be in lump sum awards or based on actual damage. This last choice can be made by meticulously balancing the interests of all parties concerned.

The current Act compensation and damages during disasters and major accidents (Wts) does not include personal damages. The Ministry of Security and Justice is considering to include personal damages as a form of compensation, should the Act be reviewed in the future. Therefore, the Research and Documentation Centre (WODC) has commissioned SEO Economic Research and INTERVICT to research the scope and possible effects of this addition to the Act. The following two research questions are central to the research:

1. To what extent and in what form can personal damage/injury be included in the Act, and how should it be assessed?
2. To what extent and by which means can the balance between legal security on the one hand and flexibility and customized procedure on the other hand be ensured?

The Act (Wts)

Until 2013, the Act – which was passed in 1998 – has been enforced five times. The Act is the political answer to issues concerning the insurability of flooding and earthquakes. With this Act the government seeks to prevent the social disruption of victims, and to express solidarity with these victims. The characteristics of the Act are mentioned below:

- The Act is a safety net provision. Victims will not be fully recompensed for the injuries they suffered.
- To qualify for compensation, the sustained injuries must have their origin in a geographically defined damaged area, and must be the direct and immediate result of the disaster.
- Insurable risks and damage that is recoverable or avoidable are excluded from compensation.
- A detailed settlement procedure will be drawn up for each type of disaster.
- The basis for compensation is the actual damage or injuries sustained.

Personal injury

Personal injury concerns injury that results from harm to the human body. This includes physical harm (bodily injury) as well as (financial) effects suffered by death. Personal injury can be both material and immaterial. Examples are loss of income, medical expenses, funeral costs and compensation for injury or loss of life.

Many kinds of personal injury are insurable in one way or another, or are covered by social funds or provisions. However, it is not immediately clear whether these forms of insurance or social provisions are accessible to, or covering the damage of, the entire population.

Different systems can be used to assess personal injury claims. These systems can either be based on a lump sum award or on compensation for actual damage.

Personal injury under the Act

If compensation for personal injuries is included in the Act, a number of choices must be made. By studying the scope of the Act, we come across these choices one by one.

1. **Compensatory nature;** the current application of the Act does not allow victims to claim full damages, but they can be awarded compensation. This principle can also be applied to personal injury cases.
2. **Causality conditions and the circle of rightful claimants;** the damage must have occurred in a geographically defined damaged area and must be the direct and immediate result of a disaster. According to experts, these causality conditions will not lead to additional restrictions for personal injury compensation. However, personal injury – other than material damage – cannot be limited to a specific geographical area. An example would be the suffering and distress of next of kin, after a disaster. To prevent a limitless number of claimants, this circle of rightful claimants can be defined from the start.
3. **Restrictions to compensation;** the Act only offers compensation if no other form of coverage or payment of damages is possible. As was stated earlier, many types of personal injury can be insured, or be covered by social funds or provisions. Therefore, it would seem that personal injuries are exempt from compensation by the Act – because they are ‘in all fairness insurable’. However, it is not *a priori* certain that these insurances and social provisions are accessible to the entire population, nor that they offer a reasonable compensation for personal injuries. To remedy this, the legislative body has the power to decide in advance which categories of injury fall under the Act and which do not.
4. **Assessment of personal injuries;** for material damage the current Act offers compensation that equals a percentage of the actual damage sustained. However, the current Act also allows the use of lump sum awards, own risk excess, thresholds and maximum compensation limits. In other words: the current Act allows the assessment of personal injuries to be done in terms of lump sum awards as well as in terms of actual damage.
5. **Balancing of interests;** whether personal injury should be assessed by using a lump sum award system or a system based on actual damage, can be decided by balancing the interests of parties concerned. Payment of compensation after a disaster involves various parties, each with their own (conflicting) interests. As the synthesis of this report shows, some of these interests are best served by using a lump sum award system, while others can be met by using a system based on actual damage. To arrive at a choice for the best system, these interests must be balanced carefully.

SUMMARY

It is also possible to work with a combination of both systems or to compromise and decide on a fixed lump sum and a system based on actual damage. Thus, the legislative body may be able to serve various interests.

Summarizing, this study shows that it is possible to include personal damage in the Act and that there are different systems to assess personal damage. However, relevant academic literature nor analysis of cases in which governing bodies compensated personal injuries have unequivocally answered the question of 'how to assess personal damage'. A fixed lump sum award has both advantages and disadvantages. The same is true for compensation based on actual damage and expenses. Where the first offers legal security, the second allows room for customized compensation. Also, where a system based on actual damage will lead to (very) high execution costs, a fixed lump sum award may lead to inequality of justice. Therefore, in cases of personal damage under the Act, it will be to the legislator to decide which interests should be served in awarding compensation and, subsequently, which system of assessment is best suited to do this.

Inhoudsopgave

Dankwoord	i
Samenvatting.....	iii
Summary	vii
1 Inleiding.....	1
1.1 Onderzoeksvragen en –opzet.....	2
2 Huidige praktijk Wts	3
2.1 De wet	3
2.2 Uitvoering van de regelingen.....	8
2.3 Conclusie.....	14
3 Personenschade en de Wts	15
3.1 Definitie personenschade.....	15
3.2 Schade volgens het Burgerlijk Wetboek (BW)	16
3.3 Soorten personenschade	19
3.4 Personenschade en voorwaarden Wts	21
3.5 Conclusie.....	23
4 Hoe kan personenschade gewaardeerd worden?	25
4.1 Juridische invalshoek	25
4.2 Economische invalshoek.....	30
4.3 Procedurele rechtvaardigheid	32
4.4 Conclusie.....	34
5 Waardering van personenschade door overheden	35
5.1 Vergoeding na rampen door Nederlandse overheid	35
5.2 Vergoedingen personenschade door Nederlandse overheid na niet-rampen	42
5.3 Tegemoetkomingen na rampen door buitenlandse overheden	46
5.4 Samenvatting.....	51
6 Synthese	55
Literatuur	63
Bijlage A Geraadpleegde experts	67
Bijlage B Begeleidingscommissie.....	69

1 Inleiding

Slachtoffers van (natuur)rampen raken vaak niet alleen materiële bezittingen kwijt, maar zien zichzelf ook geconfronteerd met pijn, verdriet en andersoortige personenschade. De Wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts) voorziet nu alleen in een tegemoetkoming voor zaakschade. Hoe daaraan personenschade kan worden toegevoegd bij een mogelijke herziening van de Wts is de hoofdvraag van dit rapport.

Wie de krant openslaat leest bijna altijd wel een bericht over een (natuur)ramp die zich net ergens ter wereld heeft voltrokken. Te denken valt aan de treinramp in Canada die in juli 2013 tientallen mensen het leven kostten, de zware regenval en overstromingen in juni 2013 waardoor in Duitsland, Tsjechië, Oostenrijk en Zwitserland duizenden mensen geëvacueerd moesten worden en zelfs enkele mensen verdronken. Of de op 24 april 2013 ingestorte fabriek in Bangladesh waarbij bijna 400 mensen om het leven kwamen en de stortregens die zo'n 60 Argentijnen begin april 2013 het leven kostten.

Ook Nederland ontkomt niet aan rampspoed. De dijkdoorbraak bij Wilnis in 2003, de overstroming van de Maas in datzelfde jaar en de zware regenval in Friesland en Groningen begin 2012 zijn enkele voorbeelden. Daarnaast doen zich ook uiteenlopende 'man made' rampen voor. Te denken valt aan de Bijlmerramp, de vuurwerkrampp in Enschede en de brand in Moerdijk in 2011.

Veel van de schade die uit rampen en grote ongelukken voortkomt wordt in Nederland door middel van een verzekering gedekt. De Nederlandse bevolking is immers één van de best verzekerde ter wereld. Toch zijn er situaties denkbaar waarin getroffen en met een aanzienlijke schadepost blijven zitten. Zo dekken verzekeringsmaatschappijen vrijwel geen schade die voortkomt uit aardbevingen, overstromingen en terroristische aanslagen.

De Wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts) is bedoeld om getroffen en ook in dat soort gevallen van een financiële tegemoetkoming te voorzien. Deze wet is in 1998 in werking getreden en kan van toepassing zijn bij een ramp¹ of een gebeurtenis van vergelijkbare orde zoals een overstroming door zoet water of een aardbeving.

Momenteel komt alleen zaakschade voor een tegemoetkoming onder de Wts in aanmerking. Zo wordt schade aan huizen, woonwagens en woonschepen gedeeltelijk vergoed, net als schade aan gewassen en kosten die gemaakt zijn ter evacuatie of het anderszins voorkomen van schade. In 2004 stelde de Commissie tegemoetkomingen bij rampen en calamiteiten (CTRC, 2004) in haar eindrapport dat personenschade ook in de Wts zou moeten worden opgenomen.² Onderzoek

¹ Een ramp als bedoeld in artikel 1 van de Wet veiligheidsregio's: een zwaar ongeval of een andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken.

² Overigens spreekt de Commissie Borghouts expliciet over onverzekerbare personenschade. In het rapport wordt hier nog uitgebreid bij stilgestaan.

van Pels Rijcken & Droogleevers Fortuijn (2008) toont aan dat dit mogelijk is en dat hier ook goede argumenten voor zijn.

Het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) bezint zich nu op de mogelijkheid om bij een eventuele herziening van de Wts personenschade als tegemoetkomingcategorie op te nemen. SEO Economisch Onderzoek en INTERVICT zijn daarom door het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie verzocht inzicht te geven in de mogelijkheden daartoe en de eventuele effecten ervan. Dit rapport is het resultaat van het onderzoek dat SEO Economisch Onderzoek en INTERVICT naar aanleiding van dat verzoek hebben uitgevoerd.

1.1 Onderzoeksvragen en –opzet.

De vragen die het Ministerie van Veiligheid en Justitie door middel van dit onderzoek beantwoord wil hebben zijn als volgt:

1. In hoeverre en hoe kan personenschade opgenomen worden in de Wts en hoe dient het gewaardeerd te worden?
2. In hoeverre en hoe kan daarbij de balans worden behouden tussen rechtszekerheid versus flexibiliteit en maatwerk?

De antwoorden op deze vragen kunnen gedestilleerd worden uit de synthese in hoofdstuk 6. De daaraan voorafgaande hoofdstukken leveren de informatie waarop de synthese gebaseerd is. Zo legt hoofdstuk 2 uit hoe zaakschade van getroffenen momenteel via de Wts wordt vergoed. Daarbij wordt stilgestaan bij de aspecten die van invloed kunnen zijn op het vergoeden van personenschade. Hoofdstuk 3 gaat in op de betekenis van personenschade zowel in de wet als in de jurisprudentie en literatuur. Vervolgens staan hoofdstuk 4 en 5 stil bij de waardering van personenschade. Hoofdstuk 4 geeft inzicht in de relevante literatuur op dit vlak, vanuit juridisch en economisch perspectief en vanuit het perspectief van procedurele rechtvaardigheid, terwijl hoofdstuk 5 een achttal cases beschrijft waar de overheid eerder personenschade heeft vergoed. Hoofdstuk 6 brengt vervolgens de relevante informatie uit de voorgaande hoofdstukken voor het vergoeden en waarderen van personenschade via de Wts samen en legt daarmee de basis voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen.

Om duidelijk te maken welke informatie door de hoofdstukken heen relevant is voor de synthese, wordt deze gemarkeerd in rode boxjes.

2 Huidige praktijk Wts

Als personenschade wordt opgenomen in de Wts kan dat effect hebben op de toepassing en uitvoering van de wet. Om helder te krijgen wat die mogelijke effecten zijn, zet dit hoofdstuk de systematiek van de Wts uiteen en legt het uit hoe de Wts wordt toegepast. Daarbij wordt kort stilgestaan bij de vijf situaties waarin de Wts tot nu toe van toepassing is geweest.

2.1 De wet

De wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts) is op 12 juni 1998 in werking getreden. Deze wettelijke regeling heeft betrekking op de tegemoetkoming van het Rijk aan gedupeerden in de schade en kosten ten gevolge van een ramp als bedoeld in artikel 1 van de Wet veiligheidsregio's: een zwaar ongeval of een andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken. Direct van invloed op de totstandkoming van de Wts waren overstromingen in 1993 en 1995 die in Nederland een grote schadeomvang tot gevolg hadden.³

De wet is in feite het politieke antwoord op verzekerbaarheidsproblemen ten aanzien van overstromings- en aardbevingsrisico's, die volgens de private industrie niet zonder tussenkomst van de overheid zijn op te lossen.^{4&5} Daarnaast was ook het kabinet van mening dat het verlenen van een financiële tegemoetkoming bij rampen tot de verantwoordelijkheid van de overheid behoort en derhalve door de gehele gemeenschap dient te worden gedragen.⁶ Daarom kan de wet ook wel worden gezien als een uiting van solidariteit door de overheid met gedupeerden en een manier om maatschappelijke ontwrichting proberen te voorkomen.

Met de Wts is beoogd een einde te maken aan de voordien bestaande praktijk waarbij tegemoetkomingen in de schade en procedures op ad hoc basis werden vastgesteld.⁷ Enerzijds is het doel van de Wts om voorafgaand aan een ramp zekerheid te bieden over eventuele tegemoetkomingen. Anderzijds is de opzet van de Wts zodanig flexibel dat rekening kan worden gehouden met de specifieke omstandigheden van de desbetreffende ramp. In de memorie van toelichting van de wet staat: "iedere ramp vergt op het punt van schadeafwikkeling zijn eigen

³ Voor meer informatie over de totstandkoming en gebeurtenissen voorafgaand aan de Wts, zie: V.C. Ammerlaan, *Na de Ramp: De rol van de overheid bij de (schade-)afwikkeling van rampen vanuit een belangenperspectief van de slachtoffers*, Proefschrift, 2009, p. 129-133.

⁴ Wet van 25 mei 1998, *Stb.* 199, 325, in werking getreden op 12 juni 1998. Zie verder *Kamerstukken II 1996-1997*, 25159, nrs. 1-2. Zie voor een kritische kanttekening Faure en Hartlief (2002), p. 170-189.

⁵ Overigens was het Verbond van Verzekeraars van plan in 2014 een verplichte dekking tegen overstromingsschade in te voeren via de brandverzekeringen. Dit plan werd op mededingingsronden echter niet toelaatbaar geacht door de Autoriteit Consument & Markt (ACM). Zie <https://www.verzekeraars.nl/actueel/nieuwsberichten/Paginas/Verbond-betaalbare-overstromingsverzekering-biedt-burgers-zekerheid.aspx>

⁶ *Kamerstukken II 1996-1997*, 25159, nr. 3, p.1.

⁷ *Kamerstukken II 1996-1997*, nr. 3, p.4.

maatwerk.”⁸ Met de Wts beoogde het Rijk om op een heldere manier financiële hulp te bieden aan gedupeerden. Dit staat los van de schuldvraag of vragen over eventuele civielrechtelijke overheidsaansprakelijkheid (Ammerlaan, 2009).

Vangnetregeling

De Wts heeft het karakter van een sobere vangnetregeling. Dit betekent dat gedupeerden⁹ geen recht hebben op volledige vergoeding van de geleden schade en gemaakte kosten, maar een wettelijk recht op een tegemoetkoming voor de in de wet bedoelde situaties.¹⁰ In andere woorden: de Wts beoogt niet om gedupeerden integraal schadeloos te stellen.

De Wts is een vangnetregeling. Gedupeerden hebben geen recht op volledige vergoeding, maar een recht op een tegemoetkoming in geleden schade en gemaakte kosten.

De gedachte die hieraan ten grondslag ligt, is dat schade primair door gedupeerden moet worden gedragen. Pas als de gevolgen van een gebeurtenis zo ernstig zijn dat nationale belangen een rol spelen of dat de totaalschade zeer groot is, dan wel dat burgers onevenredig zwaar worden getroffen, is financiële hulp van overheidswege aangewezen.¹¹

Er kan geen ongelimiteerd beslag worden gelegd op de algemene middelen. Art. 6 lid 4 Wts schrijft daarom ook voor dat bij ministeriële regeling aan het totaal van de tegemoetkomingen een maximumbedrag kan worden verbonden, evenals aan de tegemoetkoming zelf. Een tegemoetkoming kan dus afhankelijk worden gesteld van een bij die regeling vastgesteld bedrag dat voor het totaal van de tegemoetkoming beschikbaar is (Ammerlaan, 2009). Per ramp kan een bedrag van maximaal € 500 miljoen uit de algemene middelen beschikbaar worden gesteld. Indien blijkt dat de schadeomvang de beschikbaar gestelde middelen overtreft, wordt door de overheid beoordeeld of het verantwoord is aanvullende financiële middelen beschikbaar te stellen¹²

Schadegebied en getroffen

Een gedupeerde heeft recht op een tegemoetkoming, voor zover de schade die hij heeft geleden, is ontstaan in het schadegebied en het rechtstreeks en onmiddellijk gevolg is van een overstroming door zoet water, een aardbeving, dan wel een ramp die van ten minste vergelijkbare orde is.¹³ Er is dus een causaal verband vereist tussen de schade en de overstroming door zoet water, een aardbeving of andere ramp. Uit de rechtspraak blijkt dat dit causale verband tussen de gestelde schade en de ramp door de gedupeerde aannemelijk moet worden gemaakt.¹⁴

Het schadegebied is gedefinieerd in art. 1 sub d Wts: “het bij ministeriële regeling vastgestelde, in Nederland gelegen gebied waarin een overstroming door zoet water, een aardbeving, dan wel een ramp waarop deze wet ingevolge artikel 3 van toepassing is verklaard, heeft plaatsgevonden en

⁸ *Kamerstukken II 1996-1997, nr. 3, p. 3; zie ook: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/29934/kst-25159-3.html>.*

⁹ Volgens de Wts is een gedupeerde degene die schade heeft geleden dan wel kosten heeft gemaakt als bedoeld in artikel 4, eerste of tweede lid Wts.

¹⁰ *Kamerstukken II, 1996-1997, 25159, nr. 5, p. 6.*

¹¹ *Kamerstukken II, 1996-1997, 25159, nr. 5, p. 6; Pels Rijken & Droogleever Fortuijn, Personenschade in de Wts, Eindrapport 25 juli 2008, p. 23.*

¹² *Kamerstukken III 1996-1997, 25159, nr. 5, p. 4.*

¹³ Zie art. 3 en art. 4 lid 1 Wts.

¹⁴ ABRvS 28 augustus 2002, LJN AE6973.

waarin als gevolg daarvan schade is geleden dan wel kosten zijn gemaakt als bedoeld in artikel 4, eerste of tweede lid.” Bij de overstroming van de Maas in 2011 was bijvoorbeeld bepaald dat het schadegebied liep vanaf de landsgrens bij Eijsden tot aan de Koninginnebrug bij Well.¹⁵

Het gedupeerdenbegrip in de Wts is ruim. Niet alleen particulieren en ondernemingen vallen eronder, maar ook openbare lichamen, kerkgenootschappen, verenigingen en stichtingen. De definitie volgens art. 1 Wts is als volgt: “Degene die schade heeft geleden dan wel kosten heeft gemaakt als bedoeld in artikel 4, eerste of tweede lid.”¹⁶

Om in aanmerking te komen voor een vergoeding via de Wts dient de schade te zijn ontstaan in het schadegebied en het rechtstreeks en onmiddellijk gevolg te zijn van de in de wet bedoelde situaties.

Schadecategorieën

In art. 4 lid 1 Wts worden de schadecategorieën genoemd die voor een tegemoetkoming in aanmerking komen.¹⁷ Deze categorieën hebben alle betrekking op zaakschade. Zo heeft een gedupeerde recht op een tegemoetkoming voor:

- de schade aan de woning, de woonwagen of het woonschip;
- de schade aan de inboedel, bedoeld in artikel 5 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek;
- de schade aan de openbare infrastructurele voorzieningen;
- de schade aan de vaste en de vlottende activa;
- de teeltplanschade, waaronder wordt verstaan het financieel verlies dat is geleden door een mindere opbrengst dan redelijkerwijs mocht worden verwacht gedurende een bij ministeriële regeling te bepalen schadeterminijn als gevolg van verlies of beschadiging van gewassen, waardoor een vermindering in kwantiteit of kwaliteit is ontstaan of als gevolg van het niet of niet tijdig kunnen uitvoeren van de voorgenomen teelt van gewassen;
- de bedrijfsschade, waaronder wordt verstaan het financieel verlies dat is geleden door een mindere opbrengst dan redelijkerwijs mocht worden verwacht gedurende een bij ministeriële regeling te bepalen schadeterminijn als gevolg van verlies of fysieke beschadiging van dieren, waardoor een vermindering in kwantiteit of kwaliteit is ontstaan of als gevolg van het niet of niet tijdig kunnen uitvoeren van de voorgenomen productiecycclus;
- de opstartkosten, waaronder worden verstaan de kosten die zijn gemaakt in verband met het opnieuw starten van het productieproces in een installatie;
- de evacuatiekosten per risico-adres, waaronder worden verstaan:
 - 1°. de reis- en verblijfkosten die de gedupeerde heeft gemaakt als gevolg van een advies of een gebod van het bevoegd gezag om zijn woon- of vestigingsplaats te verlaten, voor zover verschuldigd aan derden;

¹⁵ Zie <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/persberichten/2011/07/12/tegemeetkoming-schade-overstroming-maas-van-januari-2011.html>.

¹⁶ Zie art. 1 sub 3 Wts.

¹⁷ Bij ministeriële regeling kan worden bepaald dat, met uitzondering van schade die het gevolg is van gederfde omzet, andere schade- en kostencategorieën dan de in het eerste lid genoemde voor een tegemoetkoming in aanmerking komen, met uitzondering van schade die het gevolg is van gederfde omzet (lid 2).

- 2°. de kosten voor transport, opslag en huisvesting van de roerende zaken van de gedupeerde, voor zover verschuldigd aan derden of toe te rekenen aan arbeid in eigen beheer volgens bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vast te stellen regels;
- 3°. de met de in onderdeel 2° genoemde activiteiten samenhangende kosten voor verzekering;
- de bereddingskosten per risico-adres, waaronder worden verstaan de kosten die de gedupeerde heeft gemaakt in verband met het treffen van maatregelen ter voorkoming of beperking van schade of kosten, voor zover verschuldigd aan derden of toe te rekenen aan arbeid in eigen beheer volgens bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vast te stellen regels;
- de kosten voor opruiming per risico-adres, voor zover verschuldigd aan derden of toe te rekenen aan extra arbeid in eigen beheer volgens bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vast te stellen regels.

De Wts noemt een aantal schadecategorieën. De precieze uitwerking van de categorieën die per situatie van toepassing zijn, vindt in een ministeriële regeling plaats.

Schade die niet vergoed wordt

Zoals hierboven omschreven, worden de schadecategorieën wel genoemd in de Wts, maar wordt er niet gespecificeerd welk deel van de schade wordt vergoed. Dat wordt beoordeeld per situatie waarbij de Wts van toepassing wordt verklaard. Tevens komt niet alle zaakschade die getroffen en lijden voor een vergoeding in aanmerking. Zo wordt er geen tegemoetkoming gegeven voor redelijkerwijs verzekerbare, verhaalbare, of vermijdbare schade of kosten. Dit komt tot uitdrukking in art. 4 lid 3 Wts:

Een gedupeerde heeft geen recht op een tegemoetkoming in de schade of de kosten, voor zover:

- a. *de schade of de kosten redelijkerwijs verzekerbaar waren;*
- b. *de gedupeerde uit anderen hoofde een tegemoetkoming in de schade of de kosten heeft verkregen of kan verkrijgen;*
- c. *de schade of de kosten zijn veroorzaakt door eigen schuld van de gedupeerde;*
- d. *de gedupeerde onvoldoende maatregelen heeft getroffen ter voorkoming of beperking van die schade of kosten;*
- e. *de schade of de kosten het gevolg zijn van een overstroming door zoet water en zijn ontstaan aan bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen activiteiten die vanaf 19 april 1996 hebben plaatsgevonden in het winterbed van bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen rivieren.*

De achterliggende gedachte is dat de Wts een vangnetkarakter heeft waardoor een tegemoetkoming slechts in de rede ligt als er geen andere mogelijkheden voor vergoeding zijn.

Schadeposten die redelijkerwijs verzekerbaar, verhaalbaar, of vermijdbaar zijn, komen niet voor een tegemoetkoming in aanmerking.

Het begrip ‘redelijkerwijs verzekerbaar’ houdt in dat het risico in het algemeen niet van dekking wordt uitgesloten in polissen van schadeverzekeringen; dan wel dat het risico verzekerbaar is

zonder dat zeer beperkende voorwaarden gelden en/of zonder dat er zeer hoge kosten tegenover staan (Ammerlaan, 2009).¹⁸

Door het gebruik van het begrip ‘redelijkerwijs’ heeft de Minister willen aangeven dat het op voorhand niet mogelijk is een scherpe grens te trekken. Het gaat erom wat in het normale maatschappelijk-economisch verkeer redelijk is. Hierbij speelt een belangrijke rol of de hoogte van de premie en de omvang van de dekking tot elkaar in een redelijke verhouding staan.¹⁹

Hoogte tegemoetkoming

Art. 5 lid 1 Wts bepaalt dat de omvang van de schade en, voor zover nodig, de kosten door een schade-expert worden opgenomen en worden neergelegd in een schaderapport. Ingevolge art. 6 lid 1 Wts wordt de hoogte van de tegemoetkoming in de schade en de kosten bepaald volgens nader vast te stellen regels. Deze regels hebben betrekking op de te hanteren waarderingsgrondslagen.

Art. 6 lid 1 Wts schrijft het volgende voor:

De hoogte van de tegemoetkoming wordt volgens bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vast te stellen regels:

a. voor zover het de schade betreft, berekend met inachtneming van de schaderapporten, bedoeld in artikel 5, en het tweede tot en met vierde lid;

b. voor zover het de kosten betreft, berekend op basis van die kosten die in een redelijke verhouding staan tot de getroffen maatregelen die in de gegeven omstandigheden als noodzakelijk konden worden beschouwd, berekend met inachtneming van de schaderapporten, bedoeld in artikel 5, voor zover dit van toepassing is, en het tweede tot en met vierde lid.

Art. 6 lid 1 tot en met 4 Wts geven regels voor het bepalen van de hoogte van de tegemoetkoming. Zo kan bij het bepalen van de hoogte van de tegemoetkoming een eigen risico en een drempelbedrag worden gehanteerd (art. 6 lid 2 Wts), waarvan de hoogte bij ministeriële regeling wordt vastgesteld. Tevens is het mogelijk om bij ministeriële regeling over te gaan tot het hanteren van uitkeringspercentages, of het aanbrenge van een uitkeringsplafond.²⁰ Deze regels kunnen voor verschillende categorieën gedupeerden verschillend worden gesteld (art. 6 lid 5 Wts). Verder blijkt uit de jurisprudentie dat door het gebruik van de term ‘redelijkerwijs’ in art. 4 Wts de Minister voldoende ruimte is gelaten om bij het bepalen van de schade gebruik te maken van een forfaitair percentage.²¹ Art. 5 Wts, op grond waarvan de omvang van de schade door een schade-expert wordt bepaald, staat dit niet in de weg.²²

Op de procedure tot aanvraag voor een tegemoetkoming is de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. De Wts voorziet met art. 8 in een hardheidsclausule, waarmee kan worden afgeweken van art. 6 lid 3 en art. 7 lid 1 Wts. De hardheidsclausule is opgenomen om te

¹⁸ Kamerstukken II, 25159, nr.3, p.15; Pels Rijken & Droogleever Fortuijn, Personenschade in de Wts, Eindrapport 25 juli 2008, p.26.

¹⁹ Kamerstukken I, 1997/98, 25159, nr. 140b, p.5; Pels Rijken & Droogleever Fortuijn, Personenschade in de Wts, Eindrapport 25 juli 2008, p.26.

²⁰ NV II, 25159, nr. 5, p.10; V.C. Ammerlaan, Na de Ramp: De rol van de overheid bij de (schade-) afwikkeling van rampen vanuit een belangenperspectief van de slachtoffers, Proefschrift, 2009, p.135.

²¹ ABRvS 11 september 2002, JB 2002, 319; Pels Rijken & Droogleever Fortuijn, Personenschade in de Wts, Eindrapport 25 juli 2008, p.27.

²² Pels Rijken & Droogleever Fortuijn, Personenschade in de Wts, Eindrapport 25 juli 2008, p.27.

voorkomen dat een gedupeerde in ernstige financiële moeilijkheden raakt door de ramp, of indien hij geen beroep kan doen op andere voorzieningen.²³

De grondslag voor een tegemoetkoming is de werkelijke schade die getroffen en lijden. De hoogte van de tegemoetkoming in de schade en de kosten wordt nader bepaald. Er kan gewerkt worden met een drempelbedrag, uitkeringspercentages en een uitkeringsplafond. Ook kan er gewerkt worden met forfaitaire bedragen.

2.2 Uitvoering van de regelingen²⁴

Wanneer zich een (mogelijke) ramp voordoet treedt het verantwoordelijke Ministerie, tegenwoordig het Ministerie van Veiligheid en Justitie, in overleg met de Dienst Regelingen. De Dienst Regelingen is de uitvoerende instantie van de Wts.²⁵ In samenspraak wordt een risicotaxatie gemaakt en afhankelijk van de grootte van de ramp en de verhaalbaarheid van de schade wordt besloten de Wts wel of niet van toepassing te verklaren. Zo was bij de overstroming van de Maas in 2011 niet onmiddellijk duidelijk hoe groot de gevolgen precies waren en duurde het enige maanden voordat de Wts van toepassing werd verklaard. Anderzijds werd na de vuurwerkramp in Enschede de Wts niet van toepassing verklaard omdat de schade verhaalbaar zou zijn op de eigenaar van SE Fireworks.

Indien de Wts wel wordt toegepast, wordt een regeling opgesteld waarin wordt bepaald wat het schadegebied is, welke schadecategorieën voor een tegemoetkoming in aanmerking komen, welke procedure en termijnen in acht moeten worden genomen voor de schademelding en welke eventuele drempels, tegemoetkomingspercentages en maxima gelden. Daarbij speelt de verzekeraarbaarheid, verhaalbaarheid en vermijdbaarheid van schade een belangrijke rol. Zo wordt schade aan auto's bijvoorbeeld nooit als een tegemoetkomingscategorie opgenomen, aangezien die schade 'redelijkerwijs verzekeraar' is.

Wanneer de Wts van toepassing is en de bijbehorende regeling is vastgesteld, is ook duidelijk hoe de in art. 4 lid 3 Wts genoemde uitzonderingen van verzekeraarbaarheid en verhaalbaarheid worden ingevuld. Dienst Regelingen voert vervolgens de regie over de daadwerkelijke uitvoering van de regeling.

Getroffenen kunnen door middel van een melding bij Dienst Regelingen het traject in werking zetten om een tegemoetkoming via de regeling te verkrijgen. Dienst Regelingen controleert of de melder aan de voorwaarden van een tegemoetkoming voldoet en indien dat het geval is, stuurt men een taxateur langs. De taxateur loopt met de getroffene de melding door en schat de hoogte van de schade in. Vervolgens vullen de taxateur en de melder gezamenlijk een aanvraagformulier in.

²³ Kamerstukken II, 25159, nr.3, p.17; V.C. Ammerlaan, Na de Ramp: De rol van de overheid bij de (schade-)afwikkeling van rampen vanuit een belangenperspectief van de slachtoffers, Proefschrift, 2009, p.135.

²⁴ De informatie die in deze paragraaf beschreven wordt is afkomstig uit gegevens die de Dienst Regelingen ons ter beschikking gesteld heeft, een interview met de Dienst Regelingen en verschillende rapporten die Dienst Regelingen, of diens voorganger LASER, gepubliceerd heeft.

²⁵ Voorheen was dat LASER.

Het ingevulde en ondertekende aanvraagformulier gaat naar Dienst Regelingen terug. De Dienst toetst of de aanvraag aan de wet en de regeling voldoet en maakt een beschikking. De beschikking gaat naar de getroffene en indien van toepassing, wordt het geld binnen de daarvoor geldende wettelijke termijnen overgemaakt.²⁶

Naar eigen zeggen ondervindt Dienst Regelingen weinig obstakels of problemen bij de uitvoering van de Wts. Wel merkt de Dienst dat het uitmaakt hoe de regels zijn opgesteld. Zo komt het nog wel eens voor dat schadecategorieën een andere betekenis hebben dan gebruikelijk in de dagelijkse praktijk. Het verschil tussen bereddings- en evacuatiekosten bijvoorbeeld, is voor getroffenen én taxateurs niet altijd goed te duiden. Ook een term als 'bedrijfskosten' zorgt nogal eens voor verwarring. Zo kennen taxateurs deze term in hun dagelijkse praktijk een veel bredere betekenis toe dan de wetgever bij de Wts beoogde.

Daarnaast zijn er verschillende grijze gebieden; zo kan er lang gediscussieerd worden of iets nu wel of niet onlosmakelijk met het huis verbonden is en daarmee wel of niet voor een tegemoetkoming in aanmerking komt. Een ander punt is dat ondernemers in getroffen gebieden vaak ook particuliere getroffenen zijn. Zij dienen dan twee aparte meldingen te doen. Wanneer zij een onderneming aan huis hebben, kan dit voor verwarring zorgen.

De uitvoeringslasten van de Dienst Regelingen worden grotendeels veroorzaakt door de kosten van de taxateurs. Die moeten immers bij alle melders langs, maken taxatierapporten op, et cetera. Daarnaast geldt dat onduidelijkheden in de regeling per ramp ook tot hogere uitvoeringslasten kunnen leiden. Zo waren de verschillende gedupeerden-, schade- en kostencategorieën dermate complex in de regeling van de Maasoverstroming in 2003 dat het beoordelen van de dossiers bijzonder veel tijd kostte (Dienst Regelingen, 2008).

Dienst Regelingen, voorheen LASER, is belast met de uitvoering van de regelingen op grond van de Wts. De uitvoering geeft voor Dienst Regelingen geen grote problemen. Wel blijkt dat er soms verwarring ontstaat over de begrippen die in de regeling gebruikt worden en dat de regeling soms ook erg complex van aard is. Dit maakt dat het meldingsproces voor getroffenen niet altijd duidelijk is en de Dienst meer tijd nodig heeft om alle meldingen en aanvragen te beoordelen.

Vijf toepassingen Wts

De Wts werd tot op heden vijf keer toegepast. Twee keer gebeurde dit in het eerste jaar nadat de regeling in werking trad, in 1998. In september en oktober van dat jaar deed zich ernstige regenval voor, met grote wateroverlast tot gevolg. Slachtoffers van die zware regenval konden destijds voor de eerste keer aanspraak maken op een tegemoetkoming in de schade op grond van de Wts. Vijf jaar later ontstond in Limburg veel schade nadat de Maas als gevolg van regenval overstroomde. De derde keer dat de Wts in werking trad, was hiermee een feit. Een half jaar later, ook in 2003, werd de wet opnieuw van toegepast toen de straten in Wilnis onder water kwamen te staan doordat de kade van de plaatselijke ringvaart wegdreef als gevolg van een hittegolf. De ramp die zich in dit Utrechtse dorp voordeed, is beter bekend als de dijkdoorbraak in Wilnis. De

²⁶ Overigens kan het zo zijn dat het proces van uitkeren wordt vertraagd door Europese regelgeving. Zo moest bij de Maas 2011 eerst worden gecontroleerd of er geen sprake was van staatssteun. Pas toen na enkele maanden bleek dat dat niet het geval was, mochten de tegemoetkomingen aan gedupeerden worden overgemaakt.

voorlopig laatste keer dat de Wts van toepassing is geweest, was in 2011, toen de Maas in Limburg opnieuw overstroomde.

Getroffenen en uitkeringen

Tabel 2.1 Aandeel particulieren dat tegemoetkoming ontvangt verschilt aanzienlijk per ramp

Ramp	Bedrag aan uitkeringen (mln euro)	Aantal begunstigten	Toewijzingspercentage als % van aantal aanvragen	Bedrag aan agrarische bedrijven (%)	Bedrag aan particulieren (%)	Bedrag aan kerken, stichtingen, verenigingen (%)	Bedrag aan bedrijven, decentrale overheden (%)
1998 WTS1	147,2	4.979	80,5	95,3	1,1 ²⁷		3,6
1998 WTS2	115,3	4.827	75,5	83,5	1,6 ³¹		14,9
2003 Maas	3,7	223	76,1	11,1	11,0	2,6	75,4
2003 Wilnis	2,2	100	33,8	-	16,3	0,8	82,9
2011 Maas	1,3	89	81,7	16,4	26,7	3,6	53,3

Bron: Ministerie van Veiligheid & Justitie, bewerkt door SEO Economisch Onderzoek/INTERVICT

Tabel 2.1 geeft een aantal grootheden met betrekking tot de tegemoetkomingen op basis van de Wts. In termen van uitkeringen wijken WTS1 en WTS2 af van de andere situaties waarin de Wts van toepassing is geweest. De hevige regenval in 1998 leidde tot een totaal van € 262,5 miljoen aan uitgekeerde bedragen op grond van de Wts, terwijl de drie overige situaties zorgden voor een totaalbedrag van € 7,2 miljoen aan uitkeringen. Een groot verklarend verschil tussen de eerste twee situaties en de overige drie is de omvang van het schadegebied. De regenval in 1998 zorgde vooral voor grote schade in Zuidwest Nederland (WTS1) en Noordoost Nederland (WTS2), maar vanuit heel Nederland werd schade gemeld (Agentschap LASER, 2000). De omvang van het schadegebied was bij de drie daaropvolgende situaties telkens kleiner, variërend van gebieden nabij de oevers van de Maas tot aan het grondgebied van Wilnis. Een fors deel van de tegemoetkomingen kwam bij WTS1 en WTS2 voor rekening van agrarische bedrijven waarbij overwegend gewasschade was ontstaan. Bij de andere drie situaties is hier nauwelijks sprake van: tegemoetkoming aan andere bedrijven en decentrale overheden was toen nadrukkelijker aan de orde.

De totale hoogte van de uitkeringen hangt sterk samen met het schadegebied, het soort gedupeerden en de aard van de schade en kosten.

Toewijzingspercentage

Het aantal uitkeringen ten opzichte van de hoeveelheid aanvragen ligt in de meeste gevallen tussen 75 en 80 procent. Er is echter één uitschieter: na de dijkdoorbraak in Wilnis werd slechts in 34 procent van de aanvragen overgegaan tot een uitkering. Dienst Regelingen (2008) noemt als reden dat veel aanvragen betrekking hadden op verzekerbare schade aan auto's, tuinen of woonarken. Zoals eerder gezegd, kan bij verzekerbare schade geen sprake zijn van een tegemoetkoming via de Wts. Dit is volgens Dienst Regelingen (2008) ook duidelijk

²⁷ Cijfer betreft de categorieën 'Bedrag aan particulieren' en 'Bedrag aan kerken, stichtingen en verenigingen' samen.

gecommuniceerd naar de gedupeerden in een begeleidende brief bij het aanvraagformulier, desondanks leidde het tot veel onduidelijkheden. Een tweede verklaring voor het hoge aantal afwijzingen ligt in het drempelbedrag voor tegemoetkoming. Dit drempelbedrag stond niet vermeld op het aanvraagformulier, waardoor veel schade gedeclareerd werd die bij voorbaat niet voor een tegemoetkoming in aanmerking kwam.

Het blijkt voor gedupeerden niet altijd duidelijk welke schade wel voor een tegemoetkoming in aanmerking komt en welke niet. Dit leidt tot uiteenlopende toewijzingspercentages tussen regelingen.

Aandeel particulieren

Particulieren hebben vooralsnog in termen van totale tegemoetkoming slechts een marginale rol gespeeld bij de vijf gevallen dat de Wts van toepassing was. Dit heeft onder meer te maken met de plaats waar de ramp zich heeft voltrokken en het soort schade dat geleden is. Zo zal zware regenval minder snel leiden tot schade aan een woning dan aan landbouwgewassen. De gemiddelde tegemoetkoming voor een particuliere aanvraag lag bij de laatste drie Wts-toepassingen tussen € 3.996 en € 5.619.

Tabel 2.2 laat zien in welke schadecategorieën de Wts een tegemoetkoming heeft voorzien bij aanvragen door particulieren. Veruit het vaakst kregen particulieren een tegemoetkoming voor schade aan de woning, gevolgd door schade aan de inboedel. Ten opzichte van andere gedupeerden worden aanvragen van particulieren het vaakst afgewezen (van 31 procent van de aanvragen bij de Maasoverstroming in 2003 tot 68 procent van de aanvragen bij Wilnis).

Tabel 2.2 Schade aan woningen is met afstand de grootste tegemoetkomingcategorie bij particulieren

% van tegemoetkomingen aan particulieren	Schade aan woning	Schade aan inboedel	Bereddingskosten + Kosten evacuatie	Opruimingskosten	Totaal
1998 WTS1	<i>onb.</i>	<i>onb.</i>	<i>onb.</i>	<i>onb.</i>	-
1998 WTS2	<i>onb.</i>	<i>onb.</i>	<i>onb.</i>	<i>onb.</i>	-
2003 Maas	75,0	23,4	1,3	0,3	100
2003 Wilnis	67,3	27,5	0,2	5,0	100
2011 Maas	85,8	11,0	3,0	0,2	100

Bron: Dienst Regelingen, bewerkt door SEO Economisch Onderzoek/INTERVICT.

Particulieren zijn tot nu toe in termen van tegemoetkomingen een relatief kleine groep. Relatief veel aanvragen van particulieren worden afgewezen.

Uitvoeringskosten

De kosten voor de uitvoering van de Wts liepen per regeling uiteen. Tabel 2.3 laat zien dat de eerste twee rampen waarop de Wts van toepassing is verklaard relatief goedkoop waren. Bij WTS1 en WTS2 waren de uitvoeringskosten respectievelijk 10,4 procent en 7,8 procent van de

totale uitkeringen (Van der Bolt & Kok, 2000). Dit staat in schril contrast met de percentages vijf jaar later: 45,6 procent bij de Maasoverstroming en 53,8 procent bij de dijkdoorbraak in Wilnis (Dienst Regelingen, 2008). De Wts Maas 2011 leidde zelfs tot een uitvoeringslast van 66,9 procent.

Tabel 2.3 De relatieve uitvoeringslast is groter naarmate de omvang van de ramp kleiner is

	Uitvoeringslast als % van bedrag aan tegemoetkomingen	Tegemoetkomingen als % van getaxeerde schade aanvragen	Overschrijdingspercentage	Gemiddelde behandeltermijn (dagen)	Aantal bezwaarschriften als % van aantal tegemoetkomingen
1998 WTS1	10,4	92,0	<i>onb.</i>	<i>onb.</i>	<i>onb.</i>
1998 WTS2	7,8	84,6	<i>onb.</i>	<i>onb.</i>	<i>onb.</i>
2003 Maas	45,6	80,0	31,7	93	10,6
2003 Wilnis	53,8	75,9	1,4	27	4,7
2011 Maas ²⁸	66,9	74,0	50,8 ²⁹	87 ⁸	15,6

Bron: Dienst Regelingen (2008), Agentschap LASER (2000), Van der Bolt & Kok (2000)

Een verklaring voor de hoge uitvoeringskosten na de dijkdoorbraak in Wilnis ligt in het feit dat de gemeente direct opdracht tot taxatie heeft gegeven, nog voordat bekend was dat de Wts zou worden toegepast. Als gevolg is de schade van alle binnengekomen meldingen getaxeerd, inclusief de meldingen die op grond van de Wts bij voorbaat niet in aanmerking kwamen voor tegemoetkoming. Door het grote aantal snelle taxaties voorkwam men fraude, kon men schade snel herstellen, maar steeg ook de uitvoeringslast sterk. De uitvoeringslast bij de overstroming van de Maas in 2003 was met 45,6 procent van de tegemoetkomingen ook aanzienlijk. Dit percentage werd met name veroorzaakt doordat de afhandeling van dossiers veel capaciteit vergde. Betrokken uitvoeringsmedewerkers vonden de verschillende gedupeerden-, schade- en kostencategorieën dermate complex dat het beoordelen van de dossiers ze veel tijd kostte (Dienst Regelingen, 2008). Daarnaast zijn ook bij deze ramp betrekkelijk veel taxaties uitgevoerd, die mede bijdroegen aan de hoge uitvoeringskosten. Bij de Maas 2011 was de uitvoeringslast als percentage van het bedrag aan tegemoetkomingen hoger dan alle voorgaande rampen. Meer dan de helft van de uitvoeringslast kwam door het inschakelen van schade-experts.

De hoogte van de relatieve uitvoeringslasten lijkt hand in hand te gaan met de verhouding tussen het totale bedrag aan tegemoetkomingen en het totale getaxeerde bedrag: hoe hoger dat aandeel, hoe lager de uitvoeringslasten. Bij de WTS1 en WTS2 werd respectievelijk 92,0 procent en 84,6 procent³⁰ van het getaxeerde schadebedrag uitgekeerd in de vorm van tegemoetkomingen (Van der Bolt & Kok, 2000). Bij de eerste Maasoverstroming was deze verhouding 80,0 procent en na de dijkdoorbraak bij Wilnis werd tegemoetgekomen in 75,9 procent³¹ van de getaxeerde bedragen. Bij de Maasoverstroming in 2011 werd 74,0 procent van het getaxeerde schadebedrag uiteindelijk uitgekeerd aan gedupeerden; de uitvoeringslast was toen 66,9 procent.

²⁸ Gebaseerd op data van Dienst Regelingen, 2013.

²⁹ Onvolledige meting; niet van alle aanvragen is behandeltermijn bekend.

³⁰ Het percentage werkelijke tegemoetkomingen kan hoger uitvallen dan het percentage dat de regeling voorschrijft, omdat een maximum aan eigen risico voor bedrijven is vastgesteld. Het schadebedrag boven dit eigen risico wordt alsnog vergoed.

³¹ Dit percentage betreft het bedrag aan tegemoetkoming als deel van het totale getaxeerde bedrag van aanvragen. Bij de ramp in Wilnis zijn ook veel meldingen getaxeerd die niet hebben geleid tot een aanvraag. De kosten van deze taxaties zitten wel in de uitvoeringslast.

De uitvoeringslast van de Wts hangt samen met de waarderingsgrondslag van de tegemoetkoming: de werkelijk geleden schade en gemaakte kosten. Om een tegemoetkoming te kunnen vaststellen moet daardoor eerst bepaald worden welke schade getroffen hebben opgelopen en welke kosten er gemaakt zijn. Hiervoor worden schade-experts ingehuurd. Daarnaast vergt de afhandeling van zaken soms veel tijd en mankracht doordat er onduidelijkheid bestaat over gedupeerden-, schade- en kostencategorieën.

Behandeltermijnen

Van de drie meest recente toepassingen van de Wts zijn de voorgeschreven behandeltermijnen van de aanvragen bekend. De Wts-regelingen schreven bij de drie gevallen een behandeltermijn³² van maximaal 91 dagen (13 weken) voor. Bij de eerste Maasoverstroming in 2003 werden 293 aanvragen ingediend, waarvan er 31,7 procent met termijnoverschrijding behandeld werden (Dienst Regelingen, 2008). Vooral bij agrarische bedrijven was er sprake van een lange behandeltermijn, mede door onenigheid over de oppervlaktetelling van de agrarische bedrijven. Bij andere gedupeerdcategorieën ontbrak vaak een vereiste accountantsverklaring, wat leidde tot vertraging bij de behandeling.

Bij particulieren was de behandeltermijn gemiddeld genomen korter dan bij de andere gedupeerdcategorieën: in slechts 12,6 procent van de aanvragen werd de termijn van 91 dagen overschreden. Tijdens de uitvoering van de Wts-regeling voor gedupeerden van de Maasoverstroming in 2003 zijn behandeltermijnen niet bijgehouden, waardoor men nauwelijks zicht had hierop. Later in het jaar, bij uitvoering van de Wts in verband met de dijkdoorbraak bij Wilnis, registreerde men de termijnen wel en dit heeft direct tot een fors lager overschrijdingspercentage geleid. Slechts bij 1,4 procent van de 296 aanvragen duurde de behandeltermijn langer dan 91 dagen, bij particulieren was dit zelfs 0,7 procent. Tijdens de laatste Maasoverstroming in 2011 heeft registratie van de termijnen niet direct geleid tot een laag overschrijdingspercentage. Sterker nog, in 50,8 procent van de bekende aanvragen bedroeg de behandeltermijn meer dan 91 dagen. In geen enkele particuliere aanvraag was er sprake van overschrijding.

Bij de uitvoering van de Wts met betrekking tot de Maasoverstroming in 2003 had uitvoeringsorganisatie LASER³³ te maken met 31 bezwaarschriften: 10,6 procent van alle aanvragen. Hierbij zaten 10 particuliere bezwaren: 9,7 procent van de particuliere aanvragen. Het ging overwegend om gedupeerden die het niet eens waren met de hoogte van de tegemoetkoming. Slechts één particulier bezwaar werd gegrond verklaard, in de overige gevallen was er sprake van ongegronde, niet-ontvankelijke of ingetrokken bezwaarschriften. Het aantal bezwaarschriften in het kader van de dijkdoorbraak bij Wilnis lag met 4,7 procent (4,3 procent van particuliere aanvragen) een stuk lager. Van de 12 particuliere bezwaren werd er opnieuw 1 (gedeeltelijk) gegrond bepaald. Bij de Wts na de overstroming van de Maas in 2011 was de verhouding tussen het aantal bezwaarschriften en het aantal aanvragen weer hoger: 15,6 procent. In totaal kwamen 17 klachten binnen: 11 van particulieren die het niet eens waren met de beslissing. Uiteindelijk waren 8 bezwaren (gedeeltelijk) gegrond, waarvan 5 door particulieren. De andere bezwaren waren ongegrond, niet-ontvankelijk verklaard of ingetrokken.

³² Met behandeltermijn wordt bedoeld: de periode tussen de ontvangst van de aanvraag en het versturen van de conceptbeschikking.

³³ Voorganger van Dienst Regelingen

De registratie van de behandeltermijnen tijdens de uitvoering van de regelingen leidt tot kortere behandeltermijnen. Behandeltermijnen bij particulieren zijn relatief kort. Slechts weinig particuliere bezwaren worden gegrond verklaard.

2.3 Conclusie

De Wts wordt gezien als een vangnetregeling. Dit heeft tot gevolg dat gedupeerden geen recht hebben op volledige vergoeding, maar een wettelijk recht op een *tegemoetkoming*. Zo wordt een percentage van de zaakschade vergoed en gelden er drempel- en maximumbedragen. Om in aanmerking te komen voor een vergoeding via de Wts dient de schade te zijn ontstaan in het schadegebied en het rechtstreeks en onmiddellijk gevolg te zijn van de ramp. De Wts noemt een aantal schadecategorieën. De precieze uitwerking van de categorieën die per geval voor een tegemoetkoming in aanmerking komen, worden in een regeling uitgewerkt.

Wanneer schade redelijkerwijs verzekeraar, verhaalbaar of vermijdbaar is, komt het niet voor een tegemoetkoming in aanmerking. Wanneer alle schade verhaalbaar is, zal de Wts niet worden toegepast.

Basis voor de tegemoetkoming is de door de getroffen werkelijk geleden schade of gemaakte kosten: deze wordt door een taxateur ingeschat en daarvan wordt een bepaald percentage (met eventuele verrekening van drempels en maxima) vergoed. Volgens de Dienst Regelingen verloopt de uitvoering daarvan zonder grote problemen. Wel is het zo dat de regelingen soms dusdanig complex waren dat het veel tijd kostte om meldingen te beoordelen. Tevens is het wel eens voorgekomen dat niet helder genoeg naar getroffen werd gecommuniceerd welke schade voor een vergoeding in aanmerking kwam of welke drempelwaarden er golden.

Daarnaast laat een analyse van de gevallen waarop de Wts tot nu toe van toepassing was, zien dat particulieren in termen van tegemoetkomingen een relatief kleine groep zijn. Ook worden veel aanvragen van particulieren afgewezen. De grote meerderheid wordt binnen een wettelijke termijn van zeven weken afgehandeld.

3 Personenschade en de Wts

Personenschade is een veel gebruikte term, maar kent geen wettelijke kader. Dit hoofdstuk legt daarom eerst kort uit wat er met personenschade bedoeld wordt en wat er in de het Burgerlijk Wetboek (BW) staat over schade en het vergoeden van schade. Vervolgens wordt een opsomming gegeven van schadesoorten die getroffen van rampen kunnen oplopen en welke daarvan volgens de systematiek van de Wts voor een tegemoetkoming in aanmerking zouden komen.

3.1 Definitie personenschade

Afdeling 6.1.10 van het BW is geschreven voor vorderingen tot schadevergoeding.³⁴ Opmerkelijk genoeg wordt het begrip ‘schade’ nergens gedefinieerd in de wet, noch in de voorbereidende parlementaire stukken.³⁵ De wet maakt in art. 6:95 BW wel onderscheid tussen vermogensschade en ander nadeel. Hierover meer in paragraaf 3.2. Een ander, door juristen in theorie en praktijk veel gebruikt onderscheid, is die tussen 1) zuivere vermogensschade, 2) zaakschade en 3) personenschade (Spier, 2006).

Met *zuivere* vermogensschade wordt schade bedoeld die niet is terug te voeren op letsel, overlijden of zaaksbeschadiging. Het gaat om schade die uitsluitend bestaat uit financiële schade. Te denken valt aan de schade die ontstaat na een onjuist juridisch- of beleggingsadvies, of wanneer een notaris een fout maakt.³⁶

Zaakschade is de schade als gevolg van beschadiging of vernietiging of het verloren gaan van een zaak, bijvoorbeeld waardevermindering of herstelkosten. Die schade bestaat niet alleen uit de waardevermindering van de zaak, maar ook uit de verdere schade die uit de beschadiging voortvloeit, zoals expertisecosten, kosten van tijdelijke vervanging en eventueel winstderving (Lindenbergh, 2008).

Personenschade is de schade die het gevolg is van de aantasting van de menselijke persoon, bijvoorbeeld in de vorm van lichamelijk letsel (letselschade) of overlijden (overlijdensschade), maar ook door aantasting van iemands goede naam of door een andersoortige persoonsaantasting (Lindenbergh, 2008). Meestal gaat het bij personenschade om vermogensschade (bijvoorbeeld inkomensschade, zorggerelateerde kosten, kosten van lijkbezorging, et cetera). De opgelopen schade kan echter ook immaterieel van aard zijn, zoals de pijn en het verdriet dat iemand ervaart als een naaste komt te overlijden, of als hij zelf ernstig gewond raakt.

³⁴ Afdeling 6.1.10 BW geldt alleen voor de wettelijke verplichtingen tot schadevergoeding en dus niet de verplichting tot schadevergoeding voortvloeiende uit een verzekeringsovereenkomst, een boetebeding of garantie.

³⁵ Zie over het begrip schade Bloembergen/Lindenbergh, Mon. Nieuw BW B-34, nr. 30 e.v.

³⁶ Dat laatste was bijvoorbeeld het geval toen een notaris verzuimde te wijzen op het vereiste van toestemming van de echtgenoot bij het aangaan van een overeenkomst van borgtocht. De betrokken echtgenoot deed een beroep op de vernietigbaarheid van de borgtocht waardoor de ‘borg’ niet kon worden aangesproken. De betrokken notaris is toen veroordeeld tot het betalen van een schadevergoeding (Spier, 2006).

In de Nederlandse wet is geen definitie te vinden van het begrip personenschade. Uit de literatuur kan echter worden afgeleid dat het gaat om schade die het gevolg is van de aantasting van de menselijke persoon. Bijvoorbeeld schade door lichamelijke letsel (letselschade) of overlijden (overlijdensschade).

3.2 Schade volgens het Burgerlijk Wetboek (BW)

In het onderhavige onderzoek staat de vraag centraal *hoe* personenschade in de Wts opgenomen zou kunnen worden. Om deze vraag naar volledigheid te kunnen beantwoorden is het relevant na te gaan of de civielrechtelijke invulling van het begrip personenschade aanknopingspunten kan bieden bij de afwegingen hoe personenschade in de Wts zou kunnen worden opgenomen. Dit hoofdstuk zal daarom een kort overzicht geven van de invulling van het civielrechtelijke schadebegrip zoals dit in het Burgerlijk Wetboek is opgenomen.

Ook zal inzicht worden gegeven in de belangrijkste ontwikkelingen in de jurisprudentie ten aanzien van het schadevergoedingsrecht voor zover relevant voor onze vraagstelling. Wij moeten hierbij realiseren dat wanneer we spreken over de Wts, dat we dan uitgaan van een *tegenwoordiging* in de schade waarbij de schuldvraag *geen* rol speelt, in tegenstelling tot het civielrechtelijke aansprakelijkheidsrecht dat in beginsel voorziet in een volledige schadevergoeding waarbij de schuldvraag *juist* een belangrijke rol speelt (de risicoaansprakelijkheid hierbij buiten beschouwing gelaten).

Zoals hierboven al kort aangehaald maakt de wet in art. 6:95 BW onderscheid tussen ‘vermogensschade’ en ‘ander nadeel’. Dit zijn de enige schadecategorieën die genoemd worden in ons wetboek.³⁷ De wetgever maakt daarmee alleen onderscheid tussen vermogensschade (materiële schade) en niet-vermogensschade (immateriële schade).

Vermogensschade (materiële schade)

Volgens art. 6:96 lid 1 BW omvat het begrip ‘vermogensschade’ zowel het geleden verlies als de gederfde winst. Vermogensschade betreft materiële schade en omvat de in geld meetbare aantasting van het vermogen. Zowel een vermogensdaling als een vermogensstijging die de gedupeerde treft, komen voor vergoeding in aanmerking. Vermogensschade wordt in beginsel volledig vergoed.

Op grond van art. 6:96 lid 2 BW komen als vermogensschade ook voor vergoeding in aanmerking:

- a. redelijke kosten ter voorkoming of beperking van schade die als gevolg van de gebeurtenis waarop de aansprakelijkheid berust, mocht worden verwacht (ook wel ‘bereddingskosten’ genoemd);
- b. redelijke kosten ter vaststelling van schade en aansprakelijkheid (ook wel ‘administratie- en expertisecosten’ genoemd);

³⁷ Art. 6:95 BW: De schade die op grond van een wettelijke verplichting tot schadevergoeding moet worden vergoed, bestaat in vermogensschade en ander nadeel, dit laatste voor zover de wet op vergoeding hiervan recht geeft.

- c. redelijke kosten ter verkrijging van voldoening buiten rechte (ook wel ‘incassokosten’ genoemd) (Spier, 2006).

De kosten die ontstaan wanneer iemand overlijdt, komen ook voor vergoeding in aanmerking. In art. 6:108 BW wordt de overlijdensschade geregeld. Ook dit artikel heeft een exclusief karakter, wat inhoudt dat de schade die niet in het artikel genoemd wordt ook niet langs een andere weg verhaald kan worden.

Belangrijk is dat art. 6:108 BW belangrijke beperkingen op een drietal punten kent, namelijk: de kring van gerechtigden, de schadesoort en de schadeomvang:

1. **De kring van gerechtigden.** Art. 6:108 lid 1 sub a geeft aan dat de volgende nabestaanden voor een vergoeding in aanmerking komen: “de niet van tafel en bed gescheiden echtgenoot, de geregistreerde partner en de minderjarige kinderen van de overledene”. Art. 6:108 lid 1 sub b geeft vervolgens aan dat ook andere bloed- of aanverwanten van de overledene, mits deze reeds ten tijde van het overlijden geheel of ten dele in hun levensonderhoud voorzag of daartoe krachtens rechterlijke uitspraak verplicht was. Tevens kunnen ook de niet bloed- of aanverwanten in aanmerking komen voor vergoeding indien zij voor het overlijden met de overledene in gezinsverband samenwoonden en door de overledene werden onderhouden (art. 6:108 lid 1 sub c en d).
2. **De schadesoort.** Enkel materiële schade kan worden vergoed aan nabestaanden. De vergoeding van gederfd levensonderhoud is het meest in het oog springend, maar ook de kosten van gemeenschappelijke huishouding komen voor vergoeding in aanmerking. Art. 6:108 lid 2 geeft verder het recht op vergoeding van de kosten van lijkbezorging, waarbij de beperking geldt dat zij in overeenstemming zijn met de omstandigheden van de overledene.
3. **De schadeomvang.** In het kader van de vergoeding van het gederfd levensonderhoud geldt dat de schadeomvang wordt bepaald door het feitelijk ontbreken van middelen voor de nabestaande om een bepaald niveau van levensonderhoud te handhaven. Beslissend is daarmee in het algemeen de concrete behoefte aan vergoeding in het licht van de financiële omstandigheden van de nabestaanden.

Civielrechtelijk valt onder vermogensschade zowel het geleden verlies als de gederfde winst. Vermogensschade wordt in beginsel volledig vergoed. Wanneer een persoon komt te overlijden, heeft een beperkte kring van nabestaanden recht op een vergoeding. Enkel materiële schade kan worden vergoed aan nabestaanden. Gedacht kan worden aan een vergoeding voor gederfd levensonderhoud, kosten van gemeenschappelijke huishouding en de begrafenis kosten.

Ander nadeel (immateriële schade)

Met ‘ander nadeel’ in de zin van art. 6:95 BW wordt immateriële/ideële schade, ook wel smartengeld bedoeld (Spier, 2006). De wet zelf geeft geen uitleg aan het begrip ‘ander nadeel’. Uit de rechtspraak van de Hoge Raad kan echter worden afgeleid dat de rechter ‘ander nadeel’ in ieder geval verstaat als leed waaronder de pijn, het verdriet en de gederfde levensvreugde die voor de gedupeerde het gevolg zijn van de gebeurtenis waarop de aansprakelijkheid berust en als de

onmogelijkheid om van het leven te genieten.³⁸ De Hoge Raad gebruikt ook termen als ‘een schokkende ervaring’, ‘een geschokt rechtsgevoel’ en ‘spanningen’ om de immateriële schade te duiden.³⁹

Smartengeld heeft verschillende functies. In de eerste plaats heeft smartengeld een compensatiefunctie: door een vergoeding in geld wordt getracht een compensatie te geven voor iets wat bij uitstek geen vermogensschade inhoudt. In de tweede plaats heeft smartengeld een functie in de sfeer van genoegdoening.⁴⁰

De belangrijkste bepaling betreffende smartengeld is art. 6:106 BW (Spier, 2006). Volgens art. 6:106 lid 1 BW heeft de benadeelde recht *op een naar billijkheid* vast te stellen schadevergoeding. Dit is een verschil met de vermogensschade en een uitzondering op de regel van volledige vergoeding: vermogensschade wordt in beginsel volledig vergoed, maar immateriële schade slechts naar billijkheid (zie over de waardering van deze schade hoofdstuk 4).

Opvallend is dat art. 6:106 BW een zogenaamd ‘gesloten stelsel’ vormt en dat alleen de benadeelde zelf recht heeft op smartengeld. Anderen in de directe omgeving, zoals de partner of gezinsleden hebben volgens de huidige Nederlandse wet geen recht op vergoeding van smartengeld, ook niet wanneer de benadeelde komt te overlijden. De pijn en het verdriet die nabestaanden ervaren wanneer een persoon komt te overlijden, wordt affectieschade genoemd. Art. 6:107-108 BW laat een vergoeding van deze schadesoort niet toe volgens het civielrechtelijke aansprakelijkheidsrecht.⁴¹ Toch is in verschillende zaken door nabestaanden geprobeerd compensatie voor het hen aangedane leed te krijgen.⁴² In een aantal gevallen is hen dat ook toegekend.⁴³ Er wordt in deze gevallen dan echter van schokschade gesproken: eigen psychisch letsel ten gevolge van het ondergaan of de confrontatie met een ernstig ongeval.⁴⁴

De maatschappelijke en wetenschappelijke druk op de politiek om het vergoeden van affectieschade mogelijk te maken resulteerde in een wetsvoorstel van de regering in 2003 dat een beperkt recht op smartengeld voor naasten en nabestaanden wilde introduceren. Echter, de Eerste Kamer verwierp het toenmalige voorstel in 2006 met een meerderheid van 1 stem.⁴⁵ De

³⁸ HR 28 mei 1999, NJ 1999, 614 (H./Stichting Gezondheidszorg); HR 20 september 2002, NJ 2004, 112 m.nt. JBMV (Erven Beentjes/Lokhorst).

³⁹ HR 30 oktober 1987, NJ 1988, 277 m.nt. LWH (Naturistengids); HR 20 september 2002, NJ 2004, 112 m.nt. JBMV (Erven Beentjes/Lokhorst); HR 28 mei 1999, NJ 1999, 614 (H./Stichting Gezondheidszorg). Zie:

<https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/14224/02.pdf?sequence=6> p. 30-34.

⁴⁰ Hartlief schrijft dat “de gedachte is dan dat het geschokte rechtsgevoel van de gelaedeerde wordt bevredigd doordat van de laedens een opoffering wordt verlangd.” Zie J. Spier e.a., *Verbintenissen uit de wet en schadevergoeding*, Kluwer, 2006, p.274.

⁴¹ In paragraaf 5.2.2 behandelen wij het Schadefonds Geweldsmisdrijven dat wel affectieschade toekent aan nabestaanden.

⁴² HR 8 september 2000, NJ 2000, 734 (Baby Joost) m.nt. A.R. Bloembergen.

⁴³ HR 26 oktober 2001, NJ 2001, 216 (Oogmerk) en HR 22 februari 2002, NJ 2002, 240 m.nt. J.B.M. Vranken (Kindertaxi-arrest).

⁴⁴ Confrontatie met het letsel of overlijden achteraf en niet op de ongevalsplaats zelf wordt in de jurisprudentie in het algemeen niet als voldoende aangemerkt om voor vergoeding van schokschade in aanmerking te kunnen komen. Het voert buiten het bestek van dit onderzoek om alle ontwikkelingen rondom schokschade hier te behandelen. Zie voor een bespreking van recente ontwikkelingen, Hartlief, 2012.

⁴⁵ Terwijl de Tweede Kamer het voorstel unaniem had aangenomen. Zie Hartlief, 'Smartengeld in Nederland anno 2012: tijd voor een steen in stilstaand water?'

tegenargumenten (een vergoeding van affectieschade zou leiden tot commercialisering van verdriet en tot onsmakelijke procespraktijken) wegen daarmee in de Nederlandse politiek vooralsnog zwaarder dan de argumenten pro (erkenning van het leed, eventuele therapeutische effecten, alsmede het feit dat in omringende landen een recht op vergoeding van affectieschade wel bestaat).⁴⁶

Het immateriële leed dat direct gedupeerden kunnen oplopen, komt in aanmerking voor een vergoeding naar billijkheid. Het immateriële leed van nabestaanden en naasten, ook wel affectieschade genoemd, komt volgens de huidige Nederlandse wet echter niet voor een vergoeding in aanmerking.

3.3 Soorten personenschade

Zoals hierboven uitgelegd, is personenschade de schade die het gevolg is van de aantasting van de menselijke persoon. Deze kosten kunnen zowel materieel als immaterieel van aard zijn. Maar wat betekent dit concreet? Met welke soorten personenschade kunnen gedupeerden geconfronteerd worden na een ramp?

In de juridische literatuur worden de shadesoorten die personen kunnen oplopen, onderverdeeld naar letselschade en overlijdensschade. Letselschade is de (blijvende) lichamelijke en geestelijke schade die iemand heeft opgelopen. Voorbeelden zijn rugklachten, whiplash, verslechterd zichtvermogen of het moeten missen van een lichaamsdeel. Onder overlijdensschade wordt de schade verstaan, die nabestaanden door het overlijden van de partner, ouder of kind lijden. Gedacht kan worden aan gederfd levensonderhoud of de begrafenis kosten. Deze twee categorieën schade (letselschade en overlijdensschade) kunnen vervolgens weer onderverdeeld worden in verschillende posten; zie het overzicht hieronder.⁴⁷

Letselschade

- Inkomensschade
 - Verlies van arbeidsvermogen⁴⁸
 - Verlies van zelfwerkzaamheid
- Zorggerelateerde kosten

<http://www.smartengeld.nl/pagina/smartengeld-nederland-anno-2012-tijd-voor-een-steen-stilstaand-water-0> voor een bespreking van recente ontwikkelingen op dit thema.

⁴⁶ Zie ook Akkermans et al, Slachtoffers en aansprakelijkheid, Een onderzoek naar behoeften, verwachtingen en ervaringen van slachtoffers en hun naasten, met betrekking tot het civiele aansprakelijkheidsrecht, Deel II, Affectieschade (WODC/VU 2008), <http://wodc.nl/onderzoeksdatabase/affectieschade.aspx>. Zie verder S.D. Lindenberg, Smartengeld voor naasten: de rechter heeft zijn werk gedaan en de wetgever moet de klus afmaken, AV&S, 2008, 225-263.

⁴⁷ Zie hiervoor Bouman, H.A., Tilanus-van Wassenaer, G.M., Schadevergoeding: personenschade, Monografieën Nieuw BW B37, Deventer, 1998.

⁴⁸ Om deze schade te berekenen, zijn er speciale rekenbureaus die een rekenrapport (actuariële berekening) opstellen - meestal in opdracht van het letselschadebureau of de letselschade-advocaat - waaruit blijkt hoe hoog het verlies aan verdienvermogen van de gedupeerde bedraagt. Er wordt hierbij rekening gehouden met verschillende factoren zoals pensioen, sterftekanscorrectie, recht op promotie en loonsverhoging et cetera. Ook de pensioenschade en een eventuele studievertraging van langer dan een jaar moeten worden meegewogen. Aan het bewijs van het verlies aan verdienvermogen mogen volgens de jurisprudentie van de Hoge Raad niet al te hoge eisen worden gesteld, zoals bleek uit het arrest Vehof/Helvetia (HR 15-05-1998, NJ 1998, 624).

- Kosten in verband met het ziekenhuisverblijf
- Medische behandelingskosten en revalidatiekosten
- Kosten van (medische) hulpmiddelen
- Kosten van verzorging en behandeling thuis; kosten van begeleiding
- Kosten van psychische hulp
- Reiskosten
- Overige materiële schade ten gevolge van het letsel
 - Directe materiële schade⁴⁹
 - Kosten voor langdurig verblijf thuis
 - Kosten van aanpassing huis en/of werkplek
 - Kosten van verhuizing
 - Kosten van huishoudelijke hulp
 - Kosten van professionele kinderopvang
 - Verhoogde premies
- Kosten voor vakanties⁵⁰
- Kosten zonder nut⁵¹
- Immateriële schade (smartengeld)
 - Schokschade
- Overige kosten
 - Schadebeperkingskosten
 - Schadevaststellingskosten
 - Buitengerechtigde kosten
 - Wettelijke rente

Overlijdensschade

- Gederfd levensonderhoud
- Kosten van lijkbezorging
- Immateriële schade (smartengeld)
 - Affectieschade

Deze opsomming van schadesoorten geeft alle kosten weer die getroffen van rampen mogelijkwijs zouden kunnen oplopen. Het is echter niet zo dat al deze kosten automatisch voor een tegemoetkoming onder de Wts in aanmerking komen. Zoals in hoofdstuk 2 uitgelegd, is het immers zo dat schade die redelijkerwijs verzekeraar of verhaalbaar is, bij voorbaat voor een tegemoetkoming zijn uitgesloten. Wat deze voorwaarden voor bovengenoemde schadesoorten betekenen, wordt in de komende paragraaf nader toegelicht.

⁴⁹ Dit betreft schade die tijdens het voorval is ontstaan aan kleding, sieraden, brillen et cetera, maar ook kosten van nieuwe kleding die als gevolg van het letsel moet worden aangeschaft. Zie Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn, 2008, p.41.

⁵⁰ Een gedupeerde die blijvend letsel heeft opgelopen, zal niet alleen in zijn woon- of werkomgeving vaak aanpassingen moeten maken, maar ook op zijn vakantieadres, hetgeen extra kosten met zich mee kan brengen. Zie Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn, 2008, p.43.

⁵¹ Hier gaat het om kosten die ten tijde van het voorval al waren gemaakt, maar waar de gedupeerde geen gebruik meer van kan maken; denk aan kosten van een sportschoolabonnement.

3.4 Personenschade en voorwaarden Wts

Zoals in hoofdstuk 2 is uitgelegd, kent de Wts verschillende voorwaarden waaraan schade moet voldoen om voor een tegemoetkoming in aanmerking te komen. Hieronder wordt verder omschreven wat deze voorwaarden voor een eventuele tegemoetkoming voor personenschade zouden kunnen betekenen. Ten eerste of de schade redelijkerwijs verzekeraar is en ten tweede of er uit anderen hoofde een tegemoetkoming is verkregen of verkregen kan worden (art. 4 lid 3 sub a en b Wts).

Redelijkerwijs verzekeraar?⁵²

Zoals hierboven beschreven, hebben gedupeerden op grond van art. 4 lid 3 sub a Wts geen recht op een tegemoetkoming indien de door hen geleden schade of gemaakte kosten in geval van een ramp redelijkerwijs verzekeraar zijn. Dit betekent voor de eerder gepresenteerde schadeposten het volgende:

Allereerst de categorieën letselschade:

- Inkomensschade wegens verlies van arbeidsvermogen is voor een deel redelijkerwijs verzekeraar, te weten in het algemeen tot 75 procent van het laatst verdiende inkomen. Het verlies van arbeidsvermogen boven 80 procent van het laatst verdiende inkomen en het verlies van arbeidsvermogen dat bestaat uit het verlies van carrièreperspectieven, is als moeilijk of onverzekerbaar te gelden. Dit geldt eveneens voor het verlies van zelfwerkzaamheid.
- Zorggerelateerde kosten zijn voor een groot deel redelijkerwijs verzekeraar. De basisdekking van de op grond van de Zorgverzekeringswet van rechtswege verplichte basiszorgverzekering vergoedt de meeste belangrijkste ziektekosten; voor het overige kan een aanvullende zorgverzekering worden afgesloten. Bij beide soorten verzekering geldt een eigen risico. Zware geneeskundige risico's die niet onder een zorgverzekering vallen, worden vergoed uit hoofde van de AWBZ (zie onder).
- Overige materiële schade ten gevolge van letsel (directe materiële kosten, kosten voor langdurig verblijf thuis, kosten van verhuizing, huishoudelijke hulp, kinderopvang en verhoogde premies) is in het algemeen niet of moeilijk verzekeraar.
- Voor immateriële schade zijn geen schadeverzekeringen bekend, zodat deze schade als onverzekerbaar dient te worden aangemerkt.
- Van de overige kosten kunnen in het algemeen slechts de buitengerechtelijke kosten als redelijkerwijs verzekeraar worden beschouwd. Ter zake kan een rechtsbijstandverzekering worden afgesloten. Schadebeperkings- en schadevaststellingskosten alsmede de wettelijke rente zijn niet of moeilijk verzekeraar.

Daarnaast geldt het volgende voor de categorieën overlidensschade:

- Inkomensschade wegens gederfd levensonderhoud is als zodanig niet of moeilijk verzekeraar. Bij overlidensschade is het gebruikelijk uitkeringen uit sommenverzekeringen bij de vaststelling van de behoefte (en dus de hoogte van de schade) in mindering te laten strekken tot de schade.

⁵² Deze paragraaf is grotendeels overgenomen uit het rapport Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn, *Personenschade in de Wts*, Eindrapport 25 juli 2008, p.8-9.

- Kosten van lijkbezorging kunnen redelijkerwijs worden verzekerd door middel van een uitvaartverzekering.

Het rapport van Pels Rijken & Droogleever Fortuijn (2008) wijst daarbij op een belangrijk punt: bij levens- en ongevallenverzekeringen worden uitkeringen verstrekt in geval van letsel of overlijden. Daarom kunnen deze verzekeringen, hoewel ze geen schade verzekeren, ook een rol spelen bij het bepalen van de omvang van te vergoeden personenschade.

Uit anderen hoofde een tegemoetkoming gekregen?⁵³

Geduceerden hebben op grond van art. 4 lid 3 sub b Wts ook geen recht op een tegemoetkoming indien de geduceerde uit anderen hoofde een tegemoetkoming in de schade of de kosten heeft verkregen of kan verkrijgen. Hiermee wordt het gevaar van samenloop en cumulatie tegengegaan.

In de eerste plaats valt te denken aan de mogelijkheid van verhaal op aansprakelijke partijen. Echter, wanneer schade verhaald kan worden, wordt de Wts niet toegepast (zie paragraaf 2.2). In de tweede plaats kan worden gedacht aan uitkeringen uit hoofde van sociale verzekeringen of voorzieningen en uitkeringen uit hoofde van andere (tegemoetkomings-)regelingen. Het sociale zekerheidsrecht omvat inkomensgerelateerde en zorggerelateerde verzekeringen en voorzieningen waar geduceerden van een ramp in veel gevallen een beroep op kunnen doen.

Allereerst de categorieën letselschade:

- Inkomensschade wegens verlies van arbeidsvermogen: hiervoor bestaat een groot aantal sociale verzekeringen en voorzieningen, waaronder de WIA, de WAO en de WW. Al deze uitkeringen bedragen maximaal 75 procent van het gemaximeerd dagloon, maar zijn vaak nog veel lager. In ieder geval zal altijd aanspraak gemaakt kunnen worden op het sociaal minimum via de Toeslagenwet of de Wet Werk en Bijstand.
- De AWBZ is een belangrijke sociale verzekering op grond waarvan het recht op vergoeding bestaat van zorggerelateerde kosten die verband houden met zware geneeskundige risico's die niet onder een zorgverzekering vallen. Het gaat hier om medische behandelings- en revalidatiekosten vanaf het tweede jaar dat deze kosten worden gemaakt, kosten van (medische) hulpmiddelen alsmede kosten van thuiszorg en begeleiding. Ter zake geldt een eigen bijdrage, die onder meer afhankelijk is van het inkomen en hoog kan oplopen.
- Overige materiële schade: op grond van de Wmo worden voorzieningen verstrekt voor kosten van aanpassing van huis en/of werkplek, verhuizing en huishoudelijke hulp. Ook hier is een (soms hoge) eigen bijdrage van toepassing.

Daarnaast geldt het volgende voor de categorieën overlijdensschade:

- Door een beperkte groep van nabestaanden kan aanspraak worden gemaakt op uitkeringen uit hoofde van de ANW of op de alleenstaandenuitkering uit hoofde van de AOW. In beide gevallen gaat het om een percentage van het nettominimumloon.

Al met al zijn voor een relatief groot aantal personenschadeposten sociale verzekeringen en voorzieningen enerzijds en/of particuliere verzekeringen anderzijds aanwezig. De

⁵³ Deze paragraaf is grotendeels overgenomen uit het rapport Pels Rijken & Droogleever Fortuijn, *Personenschade in de WTS*, Eindrapport 25 juli 2008, p.9-10.

personenschade die getroffen en van een ramp mogelijk oplopen, worden (grotendeels) dus al op andere wijze vergoed.

Daarbij dient opgemerkt te worden dat deze uitkeringen niet (altijd) leiden tot een volledige schadevergoeding. Bovendien kan het zo zijn dat schadevormen die over het algemeen genomen redelijkerwijs verzekeraar zijn, voor bepaalde groepen in de bevolking minder toegankelijk of gebruikelijk zijn. Te denken valt aan jongeren wat betreft een begrafenisverzekering, of zzp-ers voor een arbeidsongeschiktheidsverzekering.

Er kan dan ook niet op voorhand gesteld worden welke soorten personenschade onder de Wts voor een tegemoetkoming in aanmerking zouden moeten komen. Dit vergt, zoals ook aangegeven door Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn (2008), een politieke afweging.

Van de letsel- en overlijdensschade die personen na een ramp kunnen oplopen, zijn er vele, in meer of mindere mate, verzekeraar. Enerzijds via particuliere verzekeringen, dan wel middels een sociale verzekering. Of dit voldoende is om ze bij voorbaat uit te sluiten van een tegemoetkoming onder de Wts vergt een politieke afweging. Het staat namelijk niet op voorhand vast dat de verzekeringen voor iedereen even toegankelijk en/of schadedekkend zijn.

3.5 Conclusie

Personenschade komt als begrip niet in de Nederlandse wet voor. Uit de literatuur kan echter worden afgeleid dat personenschade een verzamelnaam is voor letsel- en overlijdensschade die het gevolg is van de aantasting van de menselijke persoon. Na een ramp kunnen slachtoffers te maken krijgen met verschillende kostenposten, waaronder: inkomensschade, zorggerelateerde kosten, overige materiële schade ten gevolge van het letsel, en immateriële schade.

De indeling van personenschadeposten is gebaseerd op de schadeposten die het civielrechtelijk aansprakelijkheidsrecht hanteert. Van belang is op te merken dat in het civiele aansprakelijkheidsrecht bij personenschade volledige vergoeding het uitgangspunt is, terwijl in de huidige Wts uitdrukkelijk sprake is van een tegemoetkoming in de schade. Zoals Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn eerder benadrukten in hun onderzoek zal dit verschil sterk moeten worden benadrukt om onterechte verwachtingen bij gedupeerden zoveel mogelijk te voorkomen (Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn, 2008). Daarnaast hebben wettelijk gezien alleen direct benadeelden nu recht op een vergoeding voor immateriële schade (smartengeld). Tevens stelt de huidige Wts een aantal voorwaarden aan de toepassing van de wet. Als de schade redelijk verzekeraar is of uit andere hoofde vergoed kan worden, kan er geen tegemoetkoming plaatsvinden op basis van de Wts. Ten aanzien van personenschade zien we dat veel schadeposten enerzijds redelijkerwijs verzekeraar zijn, of uit bijvoorbeeld sociale voorzieningen vergoed worden. Het gaat met name om schade zoals verlies van carrièreperspectieven, verlies van zelfwerkzaamheid, of immateriële schade die moeilijk via een andere manier vergoed kan worden. Echter, het staat niet op voorhand vast dat deze verzekeringen voor de gehele bevolking toegankelijk zijn en/of schade dekkend. Hoe de verzekerings- en verhaalbaarheidsvoorwaarde dient te worden toegepast, vergt dan ook een politieke afweging.

4 Hoe kan personenschade gewaardeerd worden?

Verschillende economen en juristen hebben zich met het waarderen van schade bezig gehouden. Wat vertelt die literatuur en de praktijk ons over het waarderen van personenschade?

4.1 Juridische invalshoek⁵⁴

In de loop der jaren zijn er verschillende theorieën ontwikkeld om de vraag te beantwoorden in hoeverre bepaalde schadeposten voor vergoeding in aanmerking komen. De adequatieleer of voluit de ‘leer van de adequate veroorzaking’, is de oudste theorie. Deze leer is in 1927 door de Hoge Raad geïntroduceerd en houdt in dat alle schade, die in conditio sine qua non-verband (‘voorwaarde zonder welke niet’) staat tot de gedraging of gebeurtenis, moet worden vergoed. In andere woorden: in deze leer wordt het causaal verband aangenomen tussen schade en gebeurtenis waarop de aansprakelijkheid berust, wanneer de schade het redelijkerwijs te verwachten gevolg is van die gebeurtenis.

Het bleek echter moeilijk om op basis van deze theorie grenzen aan te geven. Of zoals Brahn en Reehuis het stellen: “Wanneer is een bepaalde schade zowel qua soort als qua omvang redelijkerwijs te verwachten? Moet de schade en omvang daarvan zijn te verwachten als men redeneert vanuit het moment van het verrichten van de schadetoebrengende daad? Of moet men achteraf, te weten als men de volle omvang van de schade eenmaal voor zich ziet, beredeneren wat te verwachten was? Voor wie moet deze schade op dat moment te verwachten zijn: voor iedere gewone burger, voor deze concrete schadeveroorzaker of voor een combinatie van beiden?” (Brahn & Reehuis, 2007).

Omdat de adequatieleer op deze vragen geen antwoord kon bieden, is de Hoge Raad vanaf de jaren ‘70 de leer van de toerekening naar redelijkheid gaan hanteren.⁵⁵ Deze leer gaat voor het aannemen van causaal verband niet van één criterium uit, maar houdt een multifactor-benadering in waarbij meer elementen (bijvoorbeeld de aard van de aansprakelijkheid, de aard van de schade, de mate van verwijtbaarheid, et cetera) een rol spelen bij de vraag in hoeverre de schade aan de gebeurtenis is toe te rekenen (Brahn & Reehuis, 2007). Deze leer houdt dus in dat slechts voor vergoeding in aanmerking komt schade die in zodanig verband staat met de gebeurtenis waarop de aansprakelijkheid van de schuldenaar berust, dat zij hem, mede gezien de aard van de aansprakelijkheid en van de schade, als een gevolg van deze gebeurtenis kan worden toegerekend. Het criterium van de redelijke toerekening vormt op zichzelf geen praktisch bruikbare toerekeningmaatstaf, maar dient als overkoepelende norm die nadere invulling behoeft (Klaassen, 2007).

⁵⁴ Deze paragraaf is grotendeels overgenomen uit J. Spier e.a., *Verbintenissen uit de wet en schadevergoeding*, Kluwer, 2006, p.241-244.

⁵⁵ HR 20 maart 1970, NJ 1970, 251 (GJS) (Waterwingebied).

Deze leer wordt tegenwoordig nog steeds gehanteerd en art. 6:98 BW is een codificatie hiervan: “Voor vergoeding komt slechts in aanmerking schade die in zodanig verband staat met de gebeurtenis waarop de aansprakelijkheid van de schuldenaar berust, dat zij hem, mede gezien de aard van de aansprakelijkheid en van de schade, als een gevolg van deze gebeurtenis kan worden toegerekend.” In art. 6:98 BW staan twee factoren die een rol spelen, namelijk (1) de aard van de aansprakelijkheid en (2) de aard van de schade. Deze opsomming is niet limitatief, want ook andere factoren (zoals de mate van schuld en de mate van voorzienbaarheid) kunnen in dit kader relevant zijn.

De Hoge Raad hanteert bij het waarderen van schade de leer van de toerekening naar redelijkheid. Deze leer houdt in dat slechts voor vergoeding in aanmerking komt schade die in zodanig verband staat met de gebeurtenis waarop de aansprakelijkheid van de schuldenaar berust, dat zij hem, mede gezien de aard van de aansprakelijkheid en van de schade, als een gevolg van deze gebeurtenis kan worden toegerekend.

Zoals we eerder zagen wordt er in het Burgerlijk Wetboek alleen onderscheid gemaakt naar vermogensschade (materiële schade) en ander nadeel (immateriële schade). Hieronder wordt uitgelegd hoe deze schadeposten in beginsel gewaardeerd worden. Gezien de grote hoeveelheid jurisprudentie rondom de (moeilijkheden bij de) waardering van verschillende soorten schadeposten zullen wij enkel de belangrijkste uitgangspunten noemen (Hartkamp & Sieburgh, 2012).

Materiële schade: beginsel van volledige vergoeding

Een fundamenteel beginsel in het schadevergoedingsrecht is het beginsel van volledige vergoeding.⁵⁶ Dit betekent dat de schade die de gedupeerde als gevolg van een bepaalde gebeurtenis heeft geleden, volledig vergoed dient te worden. Dit beginsel is niet als zodanig in de wet terug te vinden, maar is wel af te leiden uit de bewoordingen van art. 6:109, lid 1 BW: “*Indien toekenning van volledige schadevergoeding in de gegeven omstandigheden waaronder de aard van de aansprakelijkheid, de tussen partijen bestaande rechtsverhouding en hun beider draagkracht, tot kennelijk onaanvaardbare gevolgen zou leiden, kan de rechter een wettelijke verplichting tot schadevergoeding matigen.*”⁵⁷ Het beginsel van volledige vergoeding is niet absoluut en verschillende toetsingsmaatstaven (zoals causaliteit (art. 6:98 BW), voordeelstoerekening (art. 6:100 BW), eigen schuld (6:101 BW) matiging door de rechter (art. 6:109 BW) en limitering door de wetgever (art. 6:110 BW)) kunnen als uitzondering op het beginsel worden beschouwd (Spier, 2006).

Art. 6:97 BW regelt het vaststellen van de omvang van de materiële schade – en dus daaruit voortvloeiende de volledige vergoeding van de geleden schade. Volgens deze bepaling begroot de rechter de schade op de wijze die het meest met de aard ervan in overeenstemming is. Kan de omvang van de schade niet nauwkeurig worden vastgesteld, dan wordt zij geschat. Uiteindelijk heeft de rechter een grote vrijheid bij de begroting van schade, de keuze welke wijze van schadebegroting plaatsvindt, de vraag of de schade nauwkeurig kan worden vastgesteld en de schatting (Spier, 2006). Voor de duidelijkheid, deze vrijheid gaat over het bepalen van de volledige schadevergoeding, niet om een matigingsbevoegdheid.

⁵⁶ Bloembergen/Kindenbergh, Mon. Nieuw BW B-34, nr.11 e.v. en Asser-Hartkamp I, nr. 409a en 415.

⁵⁷ Zie ook HR 28 mei 1999, NJ1999, 510.

Het uitgangspunt bij materiële schadevergoeding is concrete schadebegroting (Spier, 2006). Er is ook op dit punt geen wettelijke grondslag, maar dit betekent dat de schade in beginsel concreet dient te worden begroot. Dit houdt in dat met alle (of zoveel mogelijk) individuele omstandigheden van de benadeelde rekening wordt gehouden. Geprobeerd wordt de precieze schade van de gedupeerde vast te stellen. In uitzonderingssituaties wordt de materiële schade in de praktijk abstract begroot (Spier, 2006). Abstracte schadeberekening komt dus niet veel voor, maar is een efficiënte oplossing voor veel voorkomende gevallen en leidt daarbij over het algemeen zowel voor de laedens (slachtoffer/benadeelde persoon) als gelaedeerde (iemand die schade heeft toegebracht aan een ander) tot een redelijk resultaat. De gedachte achter de abstracte berekening is gelegen in de doelmatigheid. Hieruit vloeit voort dat de benadeelde wanneer hij meer schade heeft geleden dan de abstract berekende schade, dit meerdere ook kan vorderen.⁵⁸ Tevens mag de benadeelde kiezen voor een concrete berekening, wanneer hij dat zou wensen.⁵⁹ Het belangrijkste geval waarin de schade abstract wordt berekend, is dat van de zaaksbeschadiging en soms schrijft de wet (bijv. art. 7:36 BW)⁶⁰ een abstracte schadeberekening voor.

Bij de waardering van de schadeposten kan vooral de bepaling van de causaliteit een knelpunt vormen. De vraag blijft namelijk: “Is de schade toe te schrijven aan...”. Als voorbeeld noemen we een belangrijk arrest van de Hoge Raad waarin de aansprakelijkheid voor de longkanker van een werknemer proportioneel werd verdeeld tussen de werknemer met een rookverleden en de werkgever die hem langdurig aan asbest heeft blootgesteld.⁶¹

Een ander knelpunt is de bewijslast, en met name de ontstane complexiteit rondom de zogeheten omkeringsregel.⁶² In beginsel dient de benadeelde het causale verband tussen de gedraging en de schade te bewijzen. Een uitzondering op deze regel kan zich voordoen, wanneer er (1) sprake is van schending van een norm die ertoe strekt een specifiek gevaar ter zake van het ontstaan van schade bij een ander te voorkomen en (2) dit gevaar zich vervolgens ook verwezenlijkt. Dit wordt ook wel de omkeringsregel genoemd. Een vaak genoemd voorbeeld is een verkeersongeval waarbij de aangesprokene onder invloed van alcohol aan het verkeer deelnam. Deze moet dan bewijzen dat het ongeval ook had plaatsgevonden als hij of zij geen alcohol had gebruikt. De norm dat men niet onder invloed aan het verkeer mag deelnemen, beschermt namelijk specifiek tegen ongevallen in het verkeer.

Voor materiële schade geldt in het civiele recht het beginsel van volledige vergoeding. Het uitgangspunt bij het vaststellen van de vergoeding is de werkelijke schade die slachtoffers/benadeelden opgelopen hebben. Knelpunten daarbij kunnen zijn de causaliteit en de bewijslast. Veelal is moeilijk te bewijzen of bepaalde schade daadwerkelijk voortkomt uit het ten laste gelegde.

⁵⁸ HR 18 november 1937, NJ 1938, 269, HR 16 juni 1961, NJ 1961, 444 (LEHR), HR 15 januari 1965, NJ 1965, 197 en HR 12 april 1991, NJ 1991, 434.

⁵⁹ Zie A.R. Bloembergen in zijn noot onder HR 28 januari 1977, NJ 1978, 174.

⁶⁰ Art. 7:36 lid 1 BW schrijft het volgende voor: In geval van ontbinding van de koop is, wanneer de zaak een dagprijs heeft, de schadevergoeding gelijk aan het verschil tussen de in de overeenkomst bepaalde prijs en de dagprijs ten dage van de niet-nakoming.

⁶¹ HR 31 maart 2006, RvdW 2006, 328.

⁶² Voor een uitvoerige beschouwing hieromtrent, zie de inaugurele rede van Prof. A. Akkermans aan de VU; De omkeringsregel bij het bewijs van causaal verband, 5 oktober 2001.

Immateriële schade: beginsel van billijkheid

Het beginsel van volledige vergoeding geldt niet voor nadeel dat niet uit vermogensschade bestaat. In het geval van ‘ander nadeel’ ofwel immateriële schade heeft de benadeelde alleen recht op een naar billijkheid vast te stellen schadevergoeding (zie ook art. 6:106 lid 1 BW). Ook met betrekking tot immateriële schade heeft de rechter een discretionaire bevoegdheid met betrekking tot het naar billijkheid bepalen van de schadevergoeding. Daarmee heeft de rechter een grote vrijheid: hij mag met alle omstandigheden van het geval rekening houden bij de begroting van de schade. De Hoge Raad heeft een aantal van deze omstandigheden genoemd, bijvoorbeeld de aard van de aansprakelijkheid, de aard, duur en intensiteit van de pijn en het verdriet en de gederfde levensvreugde die het gevolg zijn van de betrokken gebeurtenis.⁶³

Vooraf bij letselschade wordt in het bijzonder betekenis toegekend aan de aard en de ernst van het letsel. Er wordt een verschil gemaakt tussen verlies van ledematen, verlies van het gezichtsvermogen, dwarslaesie, et cetera. Daarbij worden vervolgens andere factoren, zoals de duur van het herstel, leeftijd, uitwerking op de studie, toekomst, et cetera in aanmerking genomen.⁶⁴ De rechter heeft ook de bevoegdheid om geen schadevergoeding toe te kennen (Spier, 2006). Dit betekent niet dat de rechter willekeurig een schadevergoeding mag vaststellen. De rechter dient rekening te houden met de bedragen die door Nederlandse rechters in vergelijkbare gevallen zijn toegekend en ook mag de rechter naar ontwikkelingen in het buitenland kijken. Wat betreft de hoogte van het uitgekeerde smartengeld, komen vergoedingen boven € 50 duizend in Nederland weinig voor (Spier, 2006). De rechter heeft dus een grote vrijheid met betrekking tot het bepalen van de omvang van de vergoeding. Er zijn echter voldoende uitspraken (door de civiele rechter), die jaarlijks worden samengesteld in het smartengeldnummer van de ANWB, die richting geven, en derhalve ook bijdragen aan rechtszekerheid, maar voldoende ruimte laten voor flexibiliteit.⁶⁵

Sommige wetenschappers stellen dat een verhoging van het smartengeldniveau aangewezen lijkt. Zo stelt Hartlief dat ‘er geen rechtvaardiging te geven is voor een feitelijke verlaging (€ 137 duizend anno 2012 is bijvoorbeeld niet hetzelfde als € 137 duizend anno 2002) en evenmin voor een zo sterke afwijking van de Europese trend. De bekende verwijzingen naar het Nederlandse calvinisme kunnen voor geen van beide een verklaring geven: uiteraard wel voor een basaal uitgangspunt van terughoudendheid, maar niet voor stilstand of zelfs achteruitgang. Het in het veld wel gehoorde geluid dat de Nederlandse terughoudendheid te maken zou hebben met het hoge niveau van de sociale zekerheid kan ook geen verklaring opleveren; dit zou in de huidige tijd immers eerder tot verhoging aanleiding moeten geven.’⁶⁶

⁶³ Zie HR 8 juli 1992, NJ 1992, 714.

⁶⁴ Zie HR 17 november 2000, NJ 2001, 215 (ARB) (Druiff/B.C.E. Bouw).

⁶⁵ De ANWB Smartengeldgids geeft een categorisering per soort letsel en de hoogte van het toegekende smartengeld, zie <http://www.smartengeld.nl>. Zie ook een recent artikel van Hartlief, 'Smartengeld in Nederland anno 2012: tijd voor een steen in stilstand water?' <http://www.smartengeld.nl/pagina/smartengeld-nederland-anno-2012-tijd-voor-een-steen-stilstand-water-0>.

⁶⁶ Hartlief, 2012. Zie ook Lindenbergh die laat zien dat de hoogste bedragen nauwelijks omhoog zijn gegaan, zodat anno nu feitelijk een lager bedrag beschikbaar komt dan bijvoorbeeld 5 of 10 jaar geleden, en dat dit haaks staat op de ontwikkelingen in de landen om ons heen, geciteerd uit Hartlief. Zie voor Lindenbergh: S.D. Lindenbergh, Smartengeld tien jaar later, Kluwer, Deventer 2008, p.75 e.v.

Aan immateriële schade is lastig een prijskaartje te hangen. Daarom hanteert men in het civiele recht het beginsel van billijkheid. De aard en de ernst van het letsel zijn bepalend voor de hoogte van het toe te kennen bedrag, maar er is ook oog voor de specifieke omstandigheden van het geval (de duur van het herstel, leeftijd, uitwerking op de studie, toekomst et cetera). Rechters dienen daarnaast rekening te houden met vergelijkbare gevallen.

Het verhalen van schade, via gerechtelijke procedures of andere mechanismen, brengt vaak aanzienlijke kosten en lasten met zich mee. Het gaat daarbij om kosten die gepaard gaan met het functioneren van gerechtelijke en buitengerechtelijke instanties (denk aan verzekeraars die voor partijen onderling de schade proberen af te handelen), maar ook om kosten die een slachtoffer of benadeelde moet maken. De betrokken kosten zijn bovendien niet alleen financieel van aard, maar bestaan tevens uit lasten, waarbij veelgenoemde klachten gaan over de traagheid van de procedures. Barendrecht et al. stelden in 2004 dat ‘de afwikkeling van aansprakelijkheid door de betrokkenen vaak als omslachtig, tijdrovend en emotioneel slopend wordt ervaren, en ook in verhouding tot de uitgekeerde bedragen duur is: een voorzichtige schatting is dat € 0,50 aan kosten worden gemaakt op iedere uitgekeerde € 1,- aan schadevergoeding.’⁶⁷

In 2011 stelde de Stichting Ombudsman nog dat ‘80 procent van de slachtoffers met blijvend letsel meer dan drie jaar bezig is om zijn schade vergoed te krijgen. Slachtoffers van een ongeval kunnen een lange en slopende strijd om vergoeding van hun letselschade tegemoet zien. Zij worden vermalen in medische discussies over hun letsel en getouwtrek tussen advocaat en verzekeraar over de hoogte van de schadevergoeding.’⁶⁸ Deze uitkomsten zijn schokkend te noemen, aldus de Ombudsman, omdat in 2006 de Gedragscode Behandeling Letselschade (GBL) is ingevoerd. Met deze gedragscode zouden wantoestanden in de letselschadepraktijk tot het verleden moeten behoren.⁶⁹ Een rapport van het WODC uit 2004 noemt als belangrijkste obstakels in de afwikkeling van letselschade de aansprakelijkheidsvraag en knelpunten in het medische traject zoals de vaststelling van de medische causaliteit en de omvang van het letsel.⁷⁰

Het civiele aansprakelijkheidsrecht laat zien dat het waarderen van schade een langlopend traject kan zijn en voor zowel het slachtoffer als andere betrokkenen aanzienlijke kosten en lasten (traagheid van procedures) met zich mee kan brengen.

⁶⁷ Schadeclaims: kan het goedkoper en minder belastend? Opties om de transactiekosten van het aansprakelijkheidsrecht te verlagen, J.M. Barendrecht, C.M.C. van Zeeland, Y.P. Kamminga, I.N. Tzankova, WODC 2004.

⁶⁸ Rapport Stichting Ombudsman, De Gedragscode Behandeling Letselschade: een goed bewaard geheim.

⁶⁹ Zie voor de gedragscode 2012: <http://www.deletselschaderaad.nl/library/repository/GBL2012.pdf>.

⁷⁰ Barendrecht et al, 2004. Verder noemt het rapport dat ‘moeilijkheden lijken te worden veroorzaakt door het ontbreken van een door alle betrokken partijen geaccepteerde normering van onderhandelingsgedrag, het gebrek aan gestandaardiseerde, transparante procedures en de trage, veelal ongestructureerde uitwisseling van informatie en de afwezigheid van kostenefficiënte mogelijkheden voor een (tussentijds toegankelijke) geschiloplossing. Een voorbeeld van steeds weer terugkerende problematiek is die van een beroep op privacy van het slachtoffer tegenover een verzekeraar die over meer medische gegevens wil beschikken om een claim te kunnen beoordelen.

4.2 Economische invalshoek

De economische waardering van personenschade valt net als in de juridische leer uiteen in materiële en immateriële schade, waarbij economen overigens liever spreken van ‘economische en niet-economische schade’. Waar het vergoeden van schade binnen de rechtsgeleerdheid echter een veel bestudeerd onderwerp is, hebben tot nu toe relatief weinig economen zich over dit onderwerp gebogen. Het voorkómen van schade is wel een veel bestudeerd onderwerp. Zo houden veel gerenommeerde economen zich bezig met de vraag welke prikkels tot optimale ‘deterrence’, oftewel optimale afschrikking, leiden. Dit houdt in dat ze bestuderen hoe mensen geprikkeld kunnen worden zo min mogelijk acties te ondernemen die anderen schade berokkenen.

Eén van de grondleggers van deze onderzoeksrichting is Nobelprijswinnaar Gary Becker. Hij wees er in 1968 op dat misdadigers verantwoordelijk zouden moeten worden gehouden voor alle schade die zij aanrichten (Becker, 1968). Dus niet alleen hetgeen zij gestolen of vernield hebben, maar ook het leed dat zij ermee berokkenen en de kosten van het justitieel apparaat. Het middelpunt van Becker’s analyse is de potentiële crimineel of wetsovertreder. De centrale vraag is hoe die ervan weerhouden kunnen worden anderen schade te berokkenen. Opvallend is dat degene die schade berokkend wordt, het (potentiële) slachtoffer, nauwelijks in Becker’s analyse aan bod komt, noch in die van zijn navolgers. De focus ligt puur op het voorkómen van misdrijven, of andere acties die schade veroorzaken. Zoals Faure het ooit verwoordde: “rechtseconomen doen aan slachtofferzorg door te zorgen dat er minder van hen zijn” (199, p. D20).

De alledaagse praktijk leert dat niet alle schadelijke acties voorkomen (kunnen) worden. De vraag welke vergoeding aan slachtoffers toegekend zou moeten worden ter compensatie van hun schade is dan ook nog steeds relevant. De economen die zich over dit vraagstuk hebben gebogen, hanteren een gedachte-experiment om tot een antwoord te komen. Men veronderstelt dat er geen rechtbanken zijn waar slachtoffers achteraf een vergoeding kunnen eisen voor hun schade. In plaats daarvan zijn er perfect werkende verzekeringsmarkten.⁷¹ Om te kunnen vaststellen wat een juist bedrag zou zijn om aan een slachtoffer toe te wijzen, kijkt men wat voor een verzekering het slachtoffer zou hebben afgesloten in die hypothetische wereld, wetende dat hij/zij de kans loopt om slachtoffer te worden en daarbij economische en niet-economische schade op te lopen.

Vervolgens kunnen de keuzemogelijkheden voor het (potentiële) slachtoffer mathematisch inzichtelijk worden gemaakt (zie Frech, 1994; Cooter, 1991 en Viscusi, 1996). Daaruit blijkt dat de waarde van het verzekeren van immateriële schade niet opweegt tegen de kosten ervan. Bij materiële schade is dit juist wel het geval: (potentiële) slachtoffers zouden die in zijn geheel willen verzekeren. Aangezien personen in de hypothetische wereld economische schade in zijn geheel zouden verzekeren en niet-economische schade in zijn geheel niet, concludeert men dat de materiële schade van slachtoffers via de rechtbank ook in zijn geheel zou moeten worden vergoed, en immateriële schade juist helemaal niet (zie Cook & Graham, 1977; Friedman, 1982; Arlen, 2000; Shavell, 2003; Kaplow & Shavell, 2002).

⁷¹ Deze these is gestoeld op het idee van Calabresi (1970) dat een rechtssysteem en verzekeringsmarkt soortgelijke mechanismen zijn voor het alloceren van schade.

Met name in de juridische literatuur is er nogal wat commentaar geweest op deze uitkomsten (zie Croley & Hanson, 1995; Avraham, 2003; Feldman, 1996). Niettemin wordt deze analyse nog steeds gebruikt (zie bijv. Visscher, 2009; VandenBerghe, 2010, p.61).

Naast deze theoretische aanpak zijn er in de economische literatuur ook voorbeelden te vinden van praktische methoden om de financiële waarde van niet-economische schade te berekenen. Zo wordt bijvoorbeeld de ‘*value of life*’ gebruikt: de statistische waarde van een mensenleven. Van een persoon die ernstig gewond is geraakt, wordt dan bijvoorbeeld gesteld dat zijn leven voor 50 procent is aangetast en dat daar een vergoeding van 0,5 maal de waarde van een mensenleven á \$ 5 miljoen tegenover zou moeten staan.⁷² Een andere invalshoek is die van de *quality*: de waarde die wordt toegekend aan een extra levensjaar (zie Dolan, 2004). Deze methode is ontwikkeld in de gezondheidseconomie om te kunnen inschatten of de kosten van medisch handelen opwegen tegen de baten ervan voor de patiënt. Gesteld wordt dat deze methodiek ook gebruikt zou kunnen worden om een inschatting te maken van het effect dat opgelopen schade heeft op het leven van een slachtoffer en welk financieel prijskaartje daar dan aanhangt. Weer een andere manier om een vergoeding vast te stellen, is die van het kijken naar de uitkomsten van soortgelijke zaken. Cohen heeft bijvoorbeeld aan de hand van de vergoedingen die slachtoffers van verkrachting in rechtszaken kregen, berekend dat de pijn en het verdriet van een gemiddeld verkrachtingslachtoffer de waarde van \$ 65 duizend vertegenwoordigt (Cohen, 1988).

Wat al deze methoden gemeen hebben is dat ze werken met de informatie die voorhanden is. Er liggen dan ook geen algemene uitgangspunten aan de methoden ten grondslag. Niet toevallig lopen de uitkomsten waar men op uitkomt dan meestal ook (ver) uit elkaar. Bovendien is het opvallend dat bij geen van de methoden aan de slachtoffers gevraagd wordt naar hun wensen. Men lijkt er vanuit te gaan dat het voor slachtoffers alleen belangrijk is dat de juiste waarde van hun schade wordt vastgesteld.

Ook binnen de economie is er echter steeds meer oog voor het feit dat het mensen vaak niet alleen om de uitkomst van een bepaald traject te doen is, maar dat ook de manier waarop die uitkomst bereikt wordt, van belang is. Een voorbeeld hiervan op het vlak van schadevergoeding is het recente werk van Mulder (2013). Hieruit blijkt dat de manier waarop slachtoffers een vergoeding voor hun economische en niet-economische schade ontvangen veel belangrijker voor hen is dan het bedrag zelf. Slachtoffers, in dit geval van geweldsmisdrijven, hechten waarde aan een snelle afhandeling, persoonlijk contact en betrokkenheid bij het proces. De hoogte van het bedrag blijkt daarentegen geen relatie te hebben met de tevredenheid van slachtoffers over de tegemoetkoming (zie Mulder, 2013). Deze uitkomsten liggen in lijn met die van de literatuur op het vlak van ‘procedurale rechtvaardigheid’, waar in de volgende paragraaf dieper op in wordt gegaan.

De economische literatuur biedt verschillende gezichtspunten op het vergoeden van schade. Het ontbreekt echter aan concrete handvatten om personenschade in de praktijk te vergoeden.

⁷² De bedenker van de *value of life*, prof. Kip Viscusi, heeft er al vele malen op gewezen dat dit oneigenlijk gebruik is van zijn berekeningen (zie bijv. Viscusi 2000, p.115-6). Zijn kritiek heeft er echter niet voor gezorgd dat deze methode niet meer gebruikt wordt.

4.3 Procedurele rechtvaardigheid

Het waarderen van personenschade kan benaderd worden vanuit verschillende perspectieven. Zoals in hoofdstuk 3 beschreven is ligt daarbij meestal de nadruk op de uitkomst: het prijskaartje dat aan de personenschade gehangen kan worden. Het is echter niet zo dat het getroffenene alleen maar te doen is om het ‘juiste’ prijskaartje. De manier waarop die waardering tot stand komt en het bedrag toegekend is, is minstens zo belangrijk. Dit wordt aangeduid met procedurele rechtvaardigheid: de wijze waarop gedupeerden behandeld worden tijdens een bepaalde procedure.

Procedurele rechtvaardigheid is een veelomvattend begrip. Tyler (1988) onderscheidt drie aparte hoofdaspecten waarmee burgers rekening houden in de beoordeling van procedurele rechtvaardigheid: 1) de mate waarin de autoriteit zijn best doet om eerlijk te zijn, 2) de ethiek waarmee de autoriteit opereert en 3) de consistentie in de beslissingen van de autoriteit. Tyler (2003) heeft het begrip procedurele rechtvaardigheid meermaals bestudeerd. Zo legt hij bijvoorbeeld uit dat de manier waarop een burger door de politie of de rechter behandeld wordt minstens zo belangrijk is als de uitkomst van de beslissing zelf (zie ook Tyler, 1988).

De procedure bepaalt in grote mate of iemand tevreden is met de uitkomst van een beslissing. Daarnaast is het in algemene zin zo dat de eerlijkheid in procedures bepaalt of het optreden van autoriteiten legitiem is (Sunshine & Tyler, 2003). Van den Bos (2007) wijst op de link tussen timing van informatie en de tevredenheid bij gedupeerden. Informatie die eerder beschikbaar is, beïnvloedt reacties van mensen sterker dan informatie die later beschikbaar is (Van den Bos, 2007). Procedurele rechtvaardigheid zal hierdoor in veel gevallen zwaarder wegen in de tevredenheid van gedupeerden dan de feitelijke uitkomst. Echter, onderzoek heeft ook aangetoond dat als gedupeerden uitermate ontevreden zijn over de uitkomst, dat dan de respectvolle behandeling *an sich* niet tot meer tevredenheid zal leiden (Laxminarayan & Pemberton, 2012).⁷³

Zoals hierboven aangegeven, hangt procedurele rechtvaardigheid samen met een aantal factoren. Tyler (1988) toetste de relatieve relevantie van de factoren die procedurele rechtvaardigheid bepalen. De inzet van de autoriteit om tot een eerlijke oplossing te komen, blijkt de sleutelfactor te zijn in procedurele rechtvaardigheid. Daarnaast is het ethische aspect belangrijk: burgers hechten er veel waarde aan als zij beleefd behandeld worden en als men rekening houdt met hun rechten. In tegenstelling tot uitkomsten in eerdere studies vindt Tyler (1988) dat consistentie minder invloed heeft op procedurele rechtvaardigheid. Een mogelijke verklaring is dat het de respondenten ontbreekt aan de juiste informatie om een goede vergelijking met andere procedures en beslissingen te maken. Van den Bos (2007) noemt ook de participatie van burgers in de besluitvorming als belangrijk punt. Gedupeerden zullen eerder tevreden zijn als zij de kans krijgen hun verhaal te doen. Daarnaast kan de betekenis van eerlijke procedures van situatie tot situatie verschillen. Zo zal een eerlijke procedure voor iemand die zijn parkeerbon aanvecht iets

⁷³ Laxminarayan en Pemberton, Does the Procedure Always Matter? The interaction of procedural quality and outcome favorability on self-esteem and trust in the legal system, in Laxminarayan, M., The Heterogeneity of Crime Victims: Variations in Procedural and Outcome Preferences, Wolf Publishers, 2012.

anders kunnen betekenen dan voor iemand die een tegemoetkoming in schade aanvraagt na een grootschalige ramp.

Uit onderzoek van de eerder aangehaalde Akkermans blijkt ook dat mensen sterk in hun rechtvaardigheidsoordeel worden beïnvloed door procesmatige aspecten en de wijze waarop beslissingen tot stand komen. Zoals Akkermans verwoordt, gaat het “mensen daarbij om de gelegenheid tot het vertellen van het eigen verhaal; participatie in het beslissingproces, eerlijkheid, respect, gepaste vragen, vriendelijkheid, vertrouwen, openheid, motivering door de wederpartij van diens eigen handelen, en als een derde moet oordelen: vertrouwen in de neutraliteit van de beslisser.”⁷⁴ Uit het onderzoek van Mulder (2013) komen daarnaast concrete zaken als de snelheid van handelen en de mate van persoonlijk contact naar voren als bepalend voor de tevredenheid met de ontvangen schadevergoeding. Hoe sneller men uitsluitsel krijgt over de hoogte van de vergoeding en hoe vaker er sprake is van persoonlijk contact met de uitvoerende instantie, hoe hoger de tevredenheid van slachtoffers.

Tyler (2003) geeft verder aan dat burgers geld niet altijd zien als een juiste compensatie voor het leed dat zij ervaren hebben. Dit is specifiek het geval als het leed hen opzettelijk is toegegaan. In dat geval gaat het de slachtoffers ook om de straf die de dader krijgt en de procedures waarmee de slachtoffers te maken hebben. Verder benadrukt Tyler (2003) dat een eerlijke procedure vooral belangrijk is als een juist compensatiebedrag moeilijk vast te stellen is, en als onduidelijk is wie verantwoordelijk is voor het leed.

Van Velthoven (2012) is minder overtuigd van het belang dat procedurele rechtvaardigheid heeft in de tevredenheid van gedupeerden. Hij stelt dat dit belang sterk verschilt al naar gelang welke situatie zich voordoet. Antwoorden op de vraag wat nu werkelijk een rol speelt bij de tevredenheid van burgers in een geschil, moeten volgens Van Velthoven blijken uit empirisch onderzoek. Het tot nu toe uitgevoerde empirisch onderzoek op dit gebied is nog niet toereikend om onomstotelijk vast te stellen dat procedurele rechtvaardigheid de belangrijkste factor is in de tevredenheid van gedupeerden in een geschil (Van Velthoven, 2012). Dit gezegd hebbende, constateren wij echter ook dat de inmiddels veelvoud aan empirische studies in verschillende contexten onomstotelijk lijkt vast te stellen dat procedurele rechtvaardigheid een belangrijke rol speelt in de uiteindelijke positieve of negatieve waardering van de procedure.

Niet alleen de uitkomst is van belang bij het waarderen en vergoeden van schade. De procedure waarmee de uitkomst tot stand is gekomen, is minstens zo belangrijk. Mensen hechten namelijk veel waarde aan een respectvolle behandeling en wanneer er rekening wordt gehouden met hun rechten. Daarnaast is het belangrijk dat men zijn eigen verhaal kan doen, dat er geluisterd wordt, dat duidelijk is hoe een procedure verloopt en dat deze snel verloopt. Zeker in gevallen waar schade moeilijk te bepalen is, speelt de procedure waarmee de uitkomst bepaald wordt, een belangrijke rol. Waarbij wel dient te worden aangetekend dat een ‘slechte’ uitkomst niet goed kan worden gemaakt door een respectvolle behandeling.

⁷⁴ Akkermans et al, Slachtoffers en aansprakelijkheid, Een onderzoek naar behoeften, verwachtingen en ervaringen van slachtoffers en hun naasten, met betrekking tot het civiele aansprakelijkheidsrecht, Deel II, Affectieschade (WODC/VU 2008, <http://wodc.nl/onderzoeksdatabase/affectieschade.aspx>: p 16.

4.4 Conclusie

In het civiele aansprakelijkheidsrecht wordt materiële schade in beginsel volledig vergoed en voor immateriële schade geldt het beginsel van billijkheid. Het verhalen van schade via het aansprakelijkheidsrecht, in gerechtelijke procedures of in onderhandelingen tussen betrokken partijen en verzekeraars, is een echter een ingrijpende aangelegenheid voor alle partijen op zowel financieel als emotioneel vlak. Zo dienen er kosten te worden gemaakt voor rechtshulp, voor claimafhandeling door verzekeraars en voor ingeschakelde deskundigen. Daarbij komen nog de kosten van onzekerheid, tijdsbesteding voor slachtoffers en gedupeerden en hun emotionele lasten.

De economische literatuur biedt verschillende gezichtspunten op het vergoeden van schade. Het ontbreekt echter aan concrete handvatten om personenschade in de praktijk te waarderen. Niet in de laatste plaats om dat het getroffen en niet alleen te doen is om het ‘juiste’ prijskaartje. De manier waarop die waardering tot stand komt en het bedrag dat toegekend is, is minstens zo belangrijk. Dit wordt aangeduid met procedurele rechtvaardigheid: de wijze waarop gedupeerden behandeld worden tijdens een bepaalde procedure. Literatuur op dit vlak laat zien dat waar het gaat om het vergoeden van schade, slachtoffers minstens zoveel waarde hechten aan de manier waarop ze schadevergoeding ontvangen als aan het bedrag zelf.

5 Waardering van personenschade door overheden

De Nederlandse overheid heeft in het verleden vaker de personenschade van getroffenen vergoed en doet dat in bepaalde gevallen ook vandaag de dag nog. Wat kan hiervan geleerd worden? En welke inzichten bieden de ervaringen van buitenlandse overheden met het vergoeden van personenschade? Om hier een beeld van te krijgen beschrijft dit hoofdstuk verschillende cases.

5.1 Vergoeding na rampen door Nederlandse overheid

De afgelopen decennia hebben zich verschillende rampen voorgedaan in Nederland. Na de Bijlmerramp, de legionellabesmetting in Bovenkarspel, de vuurwerkramp in Enschede en de Nieuwjaarsbrand in Volendam is de overheid slachtoffers op uiteenlopende manieren financieel tegemoet gekomen. Om te zien hoe er in die gevallen met personenschade is omgegaan, en welke lessen daaruit geleerd kunnen worden met betrekking tot de Wts, worden de vier cases hieronder één voor één besproken.⁷⁵

5.1.1 Bijlmerramp

In oktober 1992 stortte een Boeing 747 van de Israëlische vliegtuigmaatschappij El Al neer op de flats Groeneveen en Klein Kruitberg in Amsterdam. De Bijlmerramp had 43 doden, 11 zwaargewonden en 15 lichtgewonden tot gevolg. De totale schade liep tot in de tientallen miljoenen gulden, voornamelijk bestaande uit schade die voortkwam uit psychische en fysieke problemen bij bewoners, familieleden van slachtoffers en mensen die zich op het moment van de ramp in de buurt van de flats bevonden (WRR, 2011).

De slachtoffers van de ramp konden voor de eerste kosten voor levensonderhoud, hotels en begrafenisondernemers een beroep doen op door de gemeente opgezette voorzieningen. De uitvoering van die voorzieningen lag ook bij de gemeentelijke diensten en veelal werden de vergoedingen gedekt door sociale voorzieningen en verzekeringen van slachtoffers.

Wat betreft de verdere vergoeding van schade lag er in eerste instantie een relatief beperkte rol voor de overheid, aangezien veel schade verhaalbaar was op Boeing en El Al. Zo betaalden Boeing en El Al smartengeld en compensatie voor verlies aan verdienvermogen aan slachtoffers binnen de ingestelde 'zone of danger'⁷⁶.

⁷⁵ Gezien het onderwerp van dit onderzoek hebben we ons gericht op de gevallen waar personenschade van getroffenen door de overheid wordt vergoed. Het net opgerichte fonds naar aanleiding van de rellen in Haren maakt daardoor geen onderdeel uit van onze analyse. Het gaat bij dit fonds immers niet om een vergoeding van de Staat maar om vergoeding van de daders en richt zich bovendien op zaakschade.

⁷⁶ De *zone of danger* is een gebied met een straal van 100 meter om de plaats waar het vliegtuig was neergestort. Het gebied werd ingesteld op basis van Amerikaans recht. Slachtoffers die binnen het gebied verkeerden op het moment van de ramp, hadden aanspraak op tegemoetkoming via Boeing en El Al.

Pas toen bleek dat een aanzienlijk aantal slachtoffers enkele jaren na de ramp alsnog in financiële en/of psychosociale problemen was geraakt, en er veel maatschappelijke en politieke druk was ontstaan, werd in 1999 de Stichting Hulpfonds Gedupeerden Bijlmerramp in het leven geroepen. Dit hulpfonds was bedoeld om aanvullende voorzieningen te treffen. De bijbehorende regeling richtte zich op “natuurlijke, nog in leven zijnde personen die ten tijde van de ramp woonachtig waren binnen het referentiegebied, als bezoeker of anderszins aanwezig waren binnen het referentiegebied of als vrijwilliger of hulpverlener werkzaam zijn geweest in relatie tot de ramp” (Van den Wall Bake et al., 2004). De regeling had betrekking op letselschade, zowel materiële als immateriële. Zo hadden getroffenen bij aangetoonde financiële of psychosociale schade recht op een tegemoetkomend forfaitair bedrag van € 1.815 (*f*4.000). Indien men hogere kosten in relatie tot de opgelopen financiële of psychosociale problemen had gemaakt, kon men op declaratiebasis nog aanvullende tegemoetkoming ontvangen tot € 9.529 (*f*21.000).

Uiteindelijk zijn in het kader van de regeling 1.965 forfaitaire bedragen van 1.815 euro uitgekeerd (een toekenningpercentage van 82,6 procent), met daarnaast nog 275 (40,3 procent van de aanvragen) aanvullende uitkeringen waarvan de hoogte onbekend is. Bijna driekwart van de aanvragen was afkomstig van de toenmalige flatbewoners (Van den Wall Bake et al., 2004). In totaal is € 3,6 miljoen aan forfaitaire bedragen uitgekeerd.

Uit een rapportage van het bestuur van de Stichting Hulpfonds Gedupeerden Bijlmerramp blijkt dat veel mensen een verkeerd beeld hadden van het fonds. De Stichting ontving namelijk regelmatig schadeclaims die betrekking hadden op zaakschade, omdat veel slachtoffers in de veronderstelling waren dat materiële zaakschade ook vergoed zou worden via de regeling. Bovendien waren lichamelijke problemen en psychische problemen als gevolg van lichamelijke problemen uitgesloten op grond van de regeling. Dit leidde bij veel aanvragers tot een teleurstelling. Slachtoffers waren ontevreden over de langdurige beroepsprocedure en de hoogte van de uitkeringen (Van den Wall Bake et al., 2004)⁷⁷. Na mei 2000 kon men volgens de regeling geen aanvragen meer indienen. De Stichting zelf werd uiteindelijk in november 2004 opgeheven, omdat het niet langer nodig was deze in leven te houden.

Het eindrapport maakt ook melding van een toenemende ontevredenheid bij gebruikers van de regeling na de Vuurwerkramp van Enschede. Klaarblijkelijk vergelijken slachtoffers de regeling met regelingen die ingevoerd zijn na andere rampen. Verder gaat het rapport hier echter niet op in.

⁷⁷ Van den Wall Bake et al. (2004) geeft jammer genoeg weinig informatie over de lengte van de procedures en de hoogte van de uitkeringen bij ontevreden slachtoffers.

- *Ramp: vliegtuig stort neer in Bijlmer, 1992*
- *Slachtoffers: 43 doden aan de grond, 11 zwaargewonden en 15 lichtgewonden*
- *Schade: tientallen miljoenen gulden, niet duidelijk welke schadeposten er precies waren*
- *Vergoeding schade: verliep via Boeing en El Al en verzekeringen van slachtoffers*
- *Rol overheid: toen bleek dat getroffen en jaren na de ramp nog met financiële en/of psychosociale problemen te kampen hadden, werd in 1999 de Stichting Hulpfonds Gedupeerden Bijlmer in het leven geroepen.*
- *Grond voor vergoeding: bij aangetoonde financiële of psychosociale schade was er recht op een tegemoetkomend forfaitair bedrag van € 1.815 (f 4.000). Indien men hogere kosten in relatie tot de opgelopen financiële of psychosociale problemen had gemaakt, kon men op declaratiebasis nog aanvullende tegemoetkoming ontvangen tot € 9.529 (f 21.000).*
- *Uitvoeringslast: onbekend*
- *Opheffing stichting: november 2004*
- *Tevredenheid: relatief grote ontevredenheid over de duur van de procedure en de hoogte van tegemoetkomingen.*
- *Financiering: de financiering van de regeling werd geheel door de overheid verzorgd.*

5.1.2 Legionellaslachtoffers Bovenkarspel

Tijdens de West-Friese Flora, een grote bloemententoonstelling in 1999 te Bovenkarspel, raakten veel bezoekers besmet met een agressieve vorm van de legionellabacterie. De slachtoffers werden geïnfecteerd via bubbelbaden, die gevuld waren door een al lange tijd buiten gebruik zijnde brandslang. Bovendien hadden de standhouders die de bubbelbaden hadden geplaatst geen chloor in het water gedaan, waardoor besmetting gemakkelijk plaats kon vinden. Als gevolg zijn 232 bezoekers ernstig ziek geworden, waarvan 32 de ramp niet overleefden (WRR, 2011). De totale schade is naar schatting tientallen miljoenen gulden.

De twee verantwoordelijke standhouders bleken niet voldoende verzekerd om alle schade te dekken, waardoor in juni 2000 de overheid besloot in te grijpen middels de Uitkeringsregeling Fonds Slachtoffers Legionella Epidemie. Er werd daarbij nadrukkelijk aangegeven dat de regeling getroffen werd uit maatschappelijke solidariteit en dat de overheid op geen enkele manier aansprakelijkheid erkende voor de ramp.

Personen die na een bezoek aan de betreffende bloemententoonstelling besmet waren geraakt met legionellabacterie en als gevolg daarvan ziek waren geworden, werden aangemerkt als belanghebbende en konden aanspraak maken op een forfaitair bedrag van € 1.815 (f 4.000). Een aanvullend forfaitair bedrag van nog € 1.815 is er voor personen die ziek zijn geworden en daardoor binnen 48 uur opgenomen zijn geweest in het ziekenhuis. Nabestaanden van slachtoffers hebben via de regeling recht op een bedrag van € 4.540 (f 10.000).

In totaal zijn er 172 forfaitaire uitkeringen van € 1.815 gedaan. In 132 gevallen was er ook sprake van ziekenhuisopname binnen 48 uur. Zij kregen daarom een aanvullend forfaitair bedrag van € 1.820. Bovendien zijn er 18 bedragen van € 4.540 uitgekeerd aan nabestaanden van slachtoffers. Aan alle 190 belanghebbenden is daar bovenop nog een bedrag van € 794 uitgekeerd (Van den Wall Bake et al., 2004). In totaal bedroeg de uitkeringslast hiermee ongeveer € 800 duizend. Het snelle handelen heeft volgens de Stichting bij cliënten een gevoel van erkenning gegeven van het

ervaren leed en daarmee veel secundair leed voorkomen. Wel is ook bij deze regeling sprake van slachtoffers die de tegemoetkomingen niet in overeenstemming vinden met de geleden schade (mede na vergelijking met de tegemoetkomingen bij de Nieuwjaarsbrand en de Vuurwerkcramp (Van den Wall Bake et al., 2004). Die stemming heerste bij bepaalde slachtoffers zo sterk dat zij jaren later, in 2009, in samenwerking met verzekeraars, een hoogleraar en een rechter de Stichting Tegemoetkoming Legionellaslachtoffers in het leven riepen. In 2010 kregen zij alsnog smartengeld uitgekeerd via twee verzekeraars (zie NRC, 2010). In totaal bedroeg deze vergoeding bijna een miljoen euro, tweederde van de totale claims.

- *Ramp: legionellabesmetting Bovenkarspel 1999.*
- *Slachtoffers: 232 personen ernstig ziek, waarvan 32 overleden*
- *Schade: tientallen miljoenen euro's*
- *Vergoeding schade: twee standhouders zijn aansprakelijk gesteld. Het is onduidelijk of de slachtoffers een tegemoetkoming hebben gekregen uit de aansprakelijkheidsverzekeringen.*
- *Rol overheid: de overheid werd vrijgesproken van aansprakelijkheid. Nog voor deze uitspraak (in februari 2000) heeft de overheid uit solidariteitsoverwegingen besloten een regeling in te stellen om een financieel gebaar naar de slachtoffers te maken. Daarbij benadrukte de overheid dat het op geen enkele manier aansprakelijkheid erkende voor de geleden schade.*
- *Grond voor vergoeding: slachtoffers hadden recht op een eenmalig tegemoetkomend forfaitair bedrag van € 1.815. Een aanvullend bedrag van € 1.815 was er voor de slachtoffers die binnen 48 uur na de ramp opgenomen zijn geweest in het ziekenhuis. Aan nabestaanden werd een bedrag van € 4.540 uitgekeerd. Belanghebbenden en slachtoffers kregen daarbovenop nog een bedrag van € 794.*
- *Uitvoeringslast: 16 procent van de uitkeringslast*
- *Tevredenheid: het snelle handelen na een aanvraag heeft bij veel mensen tot tevredenheid geleid. Wel hadden bepaalde slachtoffers een gevoel van willekeur na het vergelijken met de regelingen bij de Vuurwerkcramp en de Nieuwjaarsbrand.*
- *Financiering: de financiering van de regeling werd geheel door de overheid verzorgd*

5.1.3 Vuurwerkcramp Enschede

De vuurwerkcramp in Enschede staat velen nog in het geheugen gegrift. In mei 2000 ontplofte de opslagplaats van vuurwerkproducent SE Fireworks in de woonwijk Roombeek. De effecten waren nauwelijks te overzien: een totale schade van naar schatting € 684 miljoen, 22 dodelijke slachtoffers en 947 gewonden (WRR, 2011). Van de totale schade bedroeg € 454 miljoen materiële schade aan woningen en ondernemingen. SE Fireworks bleek slechts voor € 1,13 miljoen verzekerd te zijn en de schade was derhalve niet verhaalbaar op de veroorzaker. De ramp werd al snel als nationale ramp aangemerkt en er is door het Nationaal Rampenfonds direct een girorekening geopend voor inzameling van geld ten behoeve van de primaire levensbehoeften van slachtoffers. Vervolgens is door de overheid een veelvoud aan regelingen opgezet om tegemoetkoming te verzorgen voor diverse opgelopen schade.

De financiering van de meeste schadevergoedingen lag voor 14 procent bij de overheid en 84 procent werd gedekt door particulier geld. 6 van de 22 opgezette regelingen voorzagen in een schadevergoeding bij personenschade, te weten: een financiële noodvoorziening, tegemoetkomingen in de kosten van uitvaart, de kosten en inkomensderving bij ziekte, schade ten gevolge van functionele invaliditeit, overlijdensschade en onkosten specifieke omstandigheden.

Tabel 5.1 Regelingen tegemoetkoming in personenschade bij Vuurwerkcramp Enschede

Naam regeling	Financiering	Dekking	Indicatie tevredenheid voorziening ⁷⁸
Financiële noodvoorziening 1a, 1b	overheid/particulier	f 300- f 1.000 per gezin voor eerste levensonderhoud en kleedgeld. Forfaitaire bedragen per persoon en per gezin.	++
Regeling kosten uitvaart	overheid/particulier	uitvaartkosten op basis van declaratie tot een max. van f 10.000, reiskosten op declaratie en verblijfskosten f 500 p.p. voor max. 2 familieleden	+
Regeling tegemoetkoming kosten en inkomensderving bij ziekte	overheid/particulier	minimaal € 500 (forfaitair), maximaal € 5.000, op declaratiebasis.	-
Regeling tegemoetkoming schade t.g.v. functionele invaliditeit	overheid/particulier	Percentage invaliditeit vermenigvuldigd met forfaitair bedrag van € 120.000.	-
Nabestaandenregeling	overheid/particulier	Weduwen/weduwnaars ontvangen eenmalig € 120.000, daarnaast eventueel aanvulling tot max. 70% van het weggefallen inkomen. (Half)wezen ontvangen € 70 per maand tot 21e levensjaar.	-
Onkosten specifieke omstandigheden	overheid/particulier	Gezinnen die langer dan zes weken hun woning hebben moeten verlaten omdat deze door de ramp onbewoonbaar was ontvangen een forfaitair bedrag van € 5.000.	-

Bron: Van den Wall Bake et al. (2004), bewerking door SEO/INTERVICT

Slachtoffers waren zeer tevreden over de ad hoc regelingen die snel na de ramp opgezet werden, ze waren blij met de betrokkenheid en de goede organisatie van de Stadsbank. Aan de andere kant konden de regelingen die later in het leven geroepen werden rekenen op minder waardering. Men had vooral kritiek op het feit het vijf maanden duurde voordat de regelingen opgezet waren. 2.286 mensen hebben een beroep gedaan op de regeling tegemoetkoming schade ten gevolge van functionele invaliditeit. In 1.457 gevallen werd de aanvraag goedgekeurd en ging men over op een schadevergoeding (Gemeente Enschede, 2005). Tot 2005 kregen slachtoffers ongeveer € 7,5 miljoen⁷⁹ aan schadevergoeding via deze regeling. Het aantal claims dat voortkwam uit loonderving was tot 2005 met 465 een stuk lager. 134 keer resulteerde dit in een schadevergoeding, van in totaal € 350 duizend. 29 personen deden een beroep op de nabestaandenregeling en dit leverde een totale vergoeding op van ruim € 1,6 miljoen.

De uitvoeringskosten waren bij de regeling 'tegemoetkoming kosten en inkomensderving bij ziekte en tegemoetkoming schade ten gevolge van functionele invaliditeit' relatief hoog (ongeveer 75 procent) door het specifieke karakter van de regelingen. Daarnaast moest voor relevante uitspraken vaak de nodige medische expertise worden ingewonnen, wat mede bijdroeg aan de hoge uitvoeringslasten. Bij de nabestaandenregeling bleken de uitvoeringskosten daarentegen slechts een klein deel (12 procent) van de uitkeringslasten te betreffen (Gemeente Enschede,

⁷⁸ De weergegeven maat van tevredenheid is geen harde maat; op basis van beschikbare gedocumenteerde gegevens hebben wij als onderzoekers aan elke regeling een label betreffende tevredenheid gehangen (van - - tot ++). De maat kan gezien worden als een indicatie.

⁷⁹ Bedrag is gedeeltelijk gefinancierd uit overheidsgelden, en gedeeltelijk uit particuliere gelden.

2005). In totaal is door het Nationaal Rampenfonds € 17,5 miljoen ter beschikking gesteld voor uitkeringen aan particulieren, inclusief particuliere schenkingen en een bijdrage van het Rijk.

- *Ramp: Vuurwerkramp Enschede, 2000*
- *Slachtoffers: 22 doden, 947 gewonden*
- *Schade: € 684 miljoen*
- *Vergoeding schade: SE Fireworks is voor de ramp aansprakelijk gesteld. De aansprakelijkheidsverzekering had echter slechts een dekking van € 1,13 miljoen.*
- *Rol overheid: eind september 2000, 5 maanden na de ramp, kwam de overheid met een reeks regelingen die tegemoet kwamen in geleden personenschade. Dit deed men hoofdzakelijk om betrokkenheid te uiten naar de slachtoffers toe.*
- *Grond voor vergoeding: nabestaanden konden rekenen op een tegemoetkoming in de uitvaartkosten en een bedrag aan smartengeld via de nabestaandenregeling (€ 120.000 voor een weduwe/weduwenaar). Op declaratiebasis konden slachtoffers een tegemoetkoming krijgen voor gemaakte (zorggerelateerde) kosten tot € 5.000 als gevolg van de ramp. Daarnaast voorzagen een regeling in het gederfde inkomen/loon van een slachtoffer. Slachtoffers kwamen in aanmerking voor een tegemoetkoming voor opgelopen invaliditeit (een bepaald percentage van € 120.000).*
- *Uitvoeringslast: de regeling voor nabestaanden had een uitvoeringslast van 12 procent, de regelingen voor invaliditeit, gemaakte kosten en inkomen/loonderving hadden samen een grote uitvoeringslast: 76 procent van de totale uitkeringen.*
- *Opheffing stichting: september 2005; geen werk meer, alle procedures afgesloten*
- *Tevredenheid: er was stevige kritiek op het feit dat het vijf maanden duurde voordat de regelingen er waren. Verzekerden klaagden dat zij netto hetzelfde bedrag ontvingen als een onverzekerde.*
- *Financiering: het Nationaal Rampenfonds stelde in totaal € 17,5 miljoen voor tegemoetkomingen aan particulieren ter beschikking. Dit geld bestond uit bijdragen van het fonds zelf, van het Rijk en uit particuliere schenkingen.*

5.1.4 Nieuwjaarsbrand Volendam

In de nieuwjaarsnacht van 2000 op 2001 ontstond in café de Hemel in Volendam een grote brand nadat kerstversiering in het café vlam vatte door brandende ‘sterretjes’. De brand kon zich snel verspreiden en door de drukte in het café en het ontbreken van voldoende vluchtwegen was de schade enorm. De brand kostte 14 mensen het leven, 63 mensen zijn ernstig verbrand en 273 mensen zijn op een andere manier gewond geraakt als gevolg van de brand (WRR, 2011). De eigenaar van het café was niet genoeg verzekerd waardoor de geleden schade gedeeltelijk niet op de verantwoordelijke verhaalbaar was.

In de dagen na de ramp riep de gemeente Edam-Volendam een aantal tijdelijke regelingen in het leven, die moesten voorkomen dat slachtoffers als gevolg van de ramp in directe financiële problemen kwamen (Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn, 2008). Kort daarna werd met de Stichting Slachtoffers Nieuwjaarsbrand Volendam (SSNV) een organisatie opgezet met de nodige fondsenwervende, medische, financiële, fiscale, juridische en verzekeringstechnische kennis ter ondersteuning van slachtoffers. Gezien de omvang van het aantal slachtoffers en hun jonge leeftijd besloot ook de nationale overheid tot het instellen van regelingen die voorzagen in de tegemoetkoming van diverse kosten die slachtoffers gemaakt hebben en in de financiële gevolgen van functionele invaliditeit bij hen. Uiteindelijk bleven negen regelingen over die langer stand

hielden, waarvan acht tegemoetkoming in een vorm van personenschade reguleerden. Deze acht regelingen worden samengevat in Tabel 5.2.

Tabel 5.2 Veel regelingen na de Nieuwjaarsbrand werden door particulieren gefinancierd

Naam regeling	Financiering	Dekking	Indicatie tevredenheid voorziening ⁸⁰
Regeling met betrekking tot aanvullende bijdragen in de kosten van voorzieningen, hulpmiddelen en overige verstrekkingen door de SSNV	Particulier	tegemoetkoming van gemaakte kosten op declaratiebasis, tot een max. van € 4.534 per slachtoffer per kalenderjaar. Uitkering uit particuliere gelden via SSNV.	+
Budget geringe vergoedingen	Particulier	tegemoetkoming van onvoorziene, niet structurele kostenposten kleiner dan f 500. Vergoeding op declaratiebasis via SSNV, maximaal € 227	+
Regeling eenmalige uitkering SSNV aan de slachtoffers van de Nieuwjaarsbrand	Particulier	vast bedrag van € 45 per opnamedag in het ziekenhuis	+/-
Regeling herziene eenmalige uitkering SSNV aan de slachtoffers van de Nieuwjaarsbrand	Particulier	€ 136 per opnamedag in het ziekenhuis tot en met dag 50. Dag 51-100: € 91 per opnamedag. Indien geen sprake van opname: eenmalige uitkering van € 454.	+
Regeling uitkering SSNV aan de ouder(s) van een overleden slachtoffer Nieuwjaarsbrand	Particulier	vast bedrag van € 4.538 euro per slachtoffer. Voor een ouderpaar is de uitkering dus € 9.076.	+
Regeling tegemoetkoming financiële gevolgen i.v.m. functionele invaliditeit Nieuwjaarsbrand	Overheid	tegemoetkoming is een percentage (gelijk aan percentage functionele invaliditeit) van € 150.000.	?
Regeling tegemoetkoming in kosten Nieuwjaarsbrand	Overheid	tegemoetkoming op declaratiebasis, uitgekeerd op basis van vastgestelde normen. Tegemoetkomingen zijn mogelijk voor diverse gemaakte kosten, variërend van gemaakte extra studiekosten tot kosten van tandheelkundige behandelingen.	-
Regeling Nazorg Volendam	Overheid	tegemoetkoming op declaratiebasis. Tegemoetkoming in kosten medische zorg, studiekosten, maatschappelijke kosten, psychosociale behandeling.	+

Bron: Van den Wall Bake et al. (2004), bewerkt door SEO Economisch Onderzoek/INTERVICT

Slachtoffers die gebruikmaakten van de verschillende regelingen waren over het algemeen tevreden over de uitvoering ervan. Alleen bij de 'Regeling tegemoetkoming in kosten Nieuwjaarsbrand' vonden slachtoffers het vaak lastig het formulier in te vullen, en was het niet altijd duidelijk voor ze welke kosten werden vergoed. Als gevolg daarvan werden relatief veel formulieren verkeerd ingevuld (Van den Wall Bake et al., 2004). Voor slachtoffers die gebruikmaken van de 'Regeling Nazorg Volendam' wordt jaarlijks een bijeenkomst door de gemeente georganiseerd. Men geeft daarin aan uitermate tevreden te zijn over de uitvoering van de regeling.

⁸⁰ De weergegeven maat van tevredenheid is geen harde maat; op basis van beschikbare gedocumenteerde gegevens hebben wij als onderzoekers aan elke regeling een label betreffende tevredenheid gehangen (van - - tot ++). De maat kan gezien worden als een indicatie.

- *Ramp: Nieuwjaarsbrand Volendam, 2000*
- *Slachtoffers: 14 doden, 336 gewonden*
- *Schade: minimaal € 50 miljoen*
- *Vergoeding schade: de aansprakelijkheidsverzekering van de café-eigenaar had een dekking van € 1,13 miljoen. Dit bedrag is door een apart opgezette stichting uitgekeerd aan 300 betrokkenen. De gemeente Edam-Volendam kwam snel na de ramp met een aantal tijdelijke regelingen die tegemoetkoming in vooral zaakschade verzorgden. Ook werd er een stichting (SSNV) in het leven geroepen om getroffen de breedst mogelijke hulp te bieden (dus ook voor geleden personenschade) op de korte en de lange termijn.*
- *Rol overheid: in oktober 2001 werd bepaald dat slachtoffers van de Nieuwjaarsbrand een soortgelijke vergoeding dienden te krijgen als de slachtoffers van de Vuurwerkramp. Daarop werden twee extra regelingen opgezet die tegemoetkomingen regelden in gemaakte kosten als gevolg van psychisch of fysiek letsel en voor opgelopen invaliditeit. In 2007 stelde de overheid de Regeling Nazorg Volendam in voor gemaakte kosten als gevolg van de ramp.*
- *Grond voor vergoeding: veel regelingen van de SSNV waren op declaratiebasis. Daarnaast regelde de SSNV een eenmalige tegemoetkoming aan slachtoffers op basis van het aantal opnamedagen in het ziekenhuis. Een eenmalige € 4.538 per ouder was beschikbaar voor gezinnen van een overleden slachtoffer. De overheidsregelingen met betrekking tot gemaakte kosten als gevolg van psychisch en fysiek letsel en de nazorgregeling zijn op declaratiebasis. Als gevolg van functionele invaliditeit kunnen slachtoffers een bepaald percentage van € 150 duizend als tegemoetkoming ontvangen.*
- *Uitvoeringslast: bij Regeling Nazorg Volendam: 24 procent. Bij de overige regelingen is de uitvoeringslast onbekend.*
- *Opheffing stichting: 1 oktober 2004 is de Stichting Uitvoeringsorganisatie Personenschade ontbonden. De Regeling Nazorg Volendam loopt nog steeds via de gemeente Edam-Volendam.*
- *Tevredenheid: bij de regelingen die voorzagen in kosten als gevolg van psychisch of fysiek letsel vond men het lastig de aanvraagformulieren in te vullen en was het niet geheel duidelijk wat wel en wat niet voor tegemoetkoming in aanmerking kwam. Men is wel tevreden over de nazorgregeling.*
- *Financiering: de regelingen van de SSNV werden volledig gefinancierd door particuliere gelden. De door de overheid opgezette regelingen worden geheel door de overheid gefinancierd.*

5.2 Vergoedingen personenschade door Nederlandse overheid na niet-rampen

Ook buiten rampen om komt de Nederlandse overheid bepaalde slachtoffers tegemoet. Zo biedt de overheid personen met asbestkanker een vergoeding via de regeling tegemoetkoming asbestslachtoffers en kunnen slachtoffers van onder andere poging tot moord, verkrachting en mishandeling een financiële tegemoetkoming krijgen via het Schadefonds Geweldsmisdrijven.

5.2.1 Asbestslachtoffers

De Regeling tegemoetkoming asbestslachtoffers (TAS) is bedoeld voor (huisgenoten van) mensen met Mesothelioom die een vordering tot schadevergoeding hebben, maar die vanwege specifieke redenen er niet in slagen hun vordering geldend te maken. Mesothelioom is een vorm van kanker en ontstaat uitsluitend als gevolg van blootstelling aan asbest. Organisaties van werkgevers en werknemers hebben een convenant opgesteld, waarin de werkgever genoemd wordt als aansprakelijke partij die schadevergoeding dient te betalen aan werknemers waarbij

Mesothelioom is vastgesteld als gevolg van blootstelling aan asbest tijdens arbeid. Er zijn echter situaties waarin het slachtoffer als gevolg van kenmerken van de ziekte niet in staat is de schade op de werkgever te verhalen. Dit komt voor als de claim verjaard is, de werkgever failliet is, of niet meer te achterhalen.

De TAS dient als een vangnet voor deze slachtoffers en is vanuit solidariteitsoverwegingen opgezet. Slachtoffers die Mesothelioom tijdens het verrichten van arbeid hebben opgelopen en voldoen aan het hierboven aangegeven profiel hebben recht op € 15.882⁸¹ smartengeld. Sinds 2003 bestaat er ook een voorschotregeling. Slachtoffers kunnen voordat zij een uitkering via hun werkgever hebben gekregen een beroep doen op de TAS voor het forfaitaire bedrag. Later moeten zij de som die de werkgever uitgekeerd heeft, terugbetalen aan de overheid, met een maximum tot het voorschotbedrag € 15.882.

De uitkeringslasten van de TAS varieerden in 2007-2011 van € 2,4 miljoen tot € 3,5 miljoen per jaar. Van 2009 tot 2011 gaat het om 320 tot 350 voorschottoekenningen per jaar. De uitvoeringslast bedraagt zo'n 30 tot 40 procent van de uitkeringslasten (jaarverslag SVB, 2012). Die lasten komen voor rekening van het Instituut Asbestslachtoffers (IAS) die zorgen voor bemiddeling tussen werknemers en werkgevers en daarbij gebruikmaken van de nodige medische en juridische expertise bij derden alsmede deskundigen op het gebied van arbeidshygiëne en veiligheidskunde (Van den Wall Bake et al., 2004).

Bekend is dat 60 procent van de zieke slachtoffers zich melden bij het IAS voor bemiddeling of een voorschot. De rest laat het erbij zitten of gaat zelf naar de rechter. De komst van de voorschotregeling heeft een van de grootste problemen bij de uitvoering, de verstrekkingduur, geholpen op te lossen. Het lage aantal beroepszaken kan duiden op een behoorlijke tevredenheid bij gedupeerden met betrekking tot de regeling.

⁸¹ Bedrag geldt voor het jaar 2000. Het bedrag is geïndexeerd aan het prijspeil. Als blijkt dat het slachtoffer uit anderen hoofde een vergoeding heeft ontvangen, dan wordt dit bedrag verminderd op het forfaitaire bedrag van € 15.882.

- *Vergoeding Asbestslachtoffers*
- *Slachtoffers: per jaar 300 tot 350 slachtoffers*
- *Schade: onbekend, moeilijk in te schatten omdat het voornamelijk om smartengeld gaat.*
- *Vergoeding schade: slachtoffers krijgen in eerste instantie een tegemoetkoming van hun werkgever.*
- *Rol overheid: voor de slachtoffers die niet in staat zijn de tegemoetkoming te innen via hun voormalige werkgever besloot de overheid een vangnetregeling in het leven te roepen.*
- *Grond voor vergoeding: gedupeerden die door verjaring of door het ontbreken van een aansprakelijke tegenpartij er niet in slagen hun vordering tot schadevergoeding geldend te maken, ontvangen € 18.907 (2013) als tegemoetkoming. De regeling wordt momenteel vooral als voorschotregeling gebruikt. Bij slachtoffers die later uit anderen hoofde een schadevergoeding ontvangen wordt het voorschotbedrag verrekend.*
- *Uitvoeringslast: de uitvoeringslasten bedragen 30 tot 40 procent van de uitgekeerde vragen. De lasten bestaan vooral uit kosten van bemiddeling tussen slachtoffers en werkgevers. Hierbij worden verschillende deskundigen ingeschakeld.*
- *Opheffing regeling: loopt nog.*
- *Tevredenheid: het is onbekend hoe slachtoffers aankijken tegen de regeling.*
- *Financiering: de overheid verzorgt de financiering*

5.2.2 Schadefonds Geweldsmisdrijven⁸²

Het Schadefonds Geweldsmisdrijven biedt sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw slachtoffers die ernstig letsel oplopen als gevolg van een geweldsmisdrijf een financiële tegemoetkoming.⁸³ Het fonds biedt zowel slachtoffers als hun nabestaanden een materiële en immateriële vergoeding. Jaarlijks doen zo'n 7.000 personen een aanvraag. Daarvan krijgt ongeveer 2/3^e een tegemoetkoming.

De materiële vergoeding die het fonds biedt, is bedoeld voor alle schade die *direct* voortvloeit uit het letsel dat een slachtoffer heeft opgelopen. Dit zijn bijvoorbeeld medische kosten, verlies aan inkomen en kosten voor huishoudelijke hulp. Schade die voortkomt uit het misdrijf maar niet te maken heeft met het letsel dat men heeft opgelopen, zoals bijvoorbeeld een kapotte fiets, komt niet voor vergoeding in aanmerking.

De vergoeding van materiële schade vindt plaats op basis van de werkelijk geleden schade en er gelden maximale tarieven. Zo is de vergoeding voor telefoonkosten vastgesteld op een maximaal bedrag per dag. Het vaststellen van de materiële vergoeding kost de zaakbehandelaar vaak veel tijd. Om bij het voorbeeld van de telefoonkosten te blijven: er dient te worden vastgesteld op hoeveel dagen er wel en niet gebeld is en hoe hoog de kosten per dag waren. Dit vraagt veel informatie van het slachtoffer en veel nazoekwerk van de zaakbehandelaar. In totaal kan een

⁸² De informatie in deze paragraaf is deels gebaseerd op het interview dat op 3 mei 2013 heeft plaatsgevonden met Nina Huygen, directrice van het Schadefonds Geweldsmisdrijven en Ludo Goossens, voorzitter van de Commissie van het Schadefonds.

⁸³ Voorwaarde voor een tegemoetkoming is dat er sprake is van ernstig letsel. Dit kan lichamelijk of geestelijk letsel zijn, of een combinatie van beide. Bij de beoordeling of er sprake is van ernstig letsel, kijkt het Schadefonds of hiervoor wordt behandeld. Bij zedenmisdrijven, die als geweldsmisdrijven worden aangemerkt, en gewapende overvallen, waarbij iemand rechtstreeks met een mes en/of vuurwapen is bedreigd, gaat het Schadefonds ervan uit dat er sprake is van ernstig geestelijk letsel. Ook als het slachtoffer daarvoor niet wordt behandeld.

slachtoffer of nabestaande maximaal € 25 duizend aan materiele vergoeding ontvangen. Voor driekwart van de ontvangers bedroeg de tegemoetkoming in 2012 echter minder dan € 1.000.

Voor het vaststellen van immateriële schade hanteert het fonds een letsellijst. Afhankelijk van de ernst van het letsel, de gevolgen ervan en de omstandigheden waaronder het misdrijf heeft plaatsgevonden, wordt het slachtoffer in één van acht categorieën ingedeeld. De bijbehorende bedragen lopen van € 600 tot € 10 duizend. Meer dan de helft van de slachtoffers ontving in 2012 € 1.500 of minder ter compensatie van hun immateriële leed. Slechts 2 procent van de slachtoffers kreeg € 6.000 of meer.

Hoewel nabestaanden civielrechtelijk gezien geen recht hebben op een vergoeding voor affectieschade, kunnen zij dit (sinds kort) wel van het Schadefonds krijgen: iedere nabestaande heeft recht op een tegemoetkoming voor immateriële schade van € 4.500. Onder nabestaanden vallen ouders, kinderen en broers en zussen. Daarnaast kunnen nabestaanden een vergoeding krijgen voor gederfde inkomsten, therapie en overlijdensschade.⁸⁴

Schade die op een andere manier vergoed wordt, bijvoorbeeld via verzekeringen of de dader, komt niet voor een tegemoetkoming in aanmerking. Of schade wel of niet verzekerd is, is echter niet te controleren voor het fonds. Wel is het sinds enkele jaren mogelijk om de uitkeringen van het Schadefonds naast de vergoedingen te leggen die daders aan slachtoffers moeten betalen na een strafzaak. Op deze manier kunnen de bedragen verrekend worden, zodat een dubbele vergoeding voorkomen wordt. Verder dient het slachtoffer zo veel mogelijk aannemelijk te maken dat het misdrijf daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Dit kan zijn door middel van een aangifte, getuigenverklaringen of ander ondersteunend bewijs zoals medische gegevens.

De uitvoeringslasten van het Schadefonds zijn ongeveer 40 procent van het bedrag dat aan tegemoetkomingen wordt uitgekeerd. De lasten zitten met name in de hoeveelheid tijd die het de zaakbehandelaars kost om alle relevante informatie te verzamelen. Zo kunnen medische gegevens worden opgevraagd,⁸⁵ aangiften van andere aanwezigen bij het misdrijf, informatie over de strafzaak tegen de dader, et cetera. Deze gegevens kunnen vaak niet door de slachtoffers zelf aangeleverd worden. Ook geeft het fonds aan dat de uitgebreide bezwaar- en beroepsprocedure voor een aanzienlijk deel van de lasten zorgen.⁸⁶

De laatste jaren is het Schadefonds steeds meer aandacht gaan besteden aan haar procedures. Zo belt de zaakbehandelaar met de aanvrager zodra hij/zij aan de zaak begint en wanneer de beschikking gereed is. Hiermee wil het fonds de aanvragers meer duidelijkheid bieden over de aanvraagprocedure en het tot stand komen van de tegemoetkoming. Om het voor slachtoffers nog duidelijker te maken en de uitvoeringslast te beperken, denkt het Schadefonds erover om in de toekomst alleen nog maar met forfaitaire bedragen te gaan werken. Zoals gezegd kost het veel tijd om precies te achterhalen welke schade wel of niet voor een tegemoetkoming in aanmerking komt, terwijl het fonds niet duidelijk ziet wat de meerwaarde is van de werkelijke waarde van de

⁸⁴ De gederfde inkomsten gelden overigens alleen als de nabestaande afhankelijk was van het inkomen van het slachtoffer. Wanneer de nabestaande zelf (enige tijd) niet kan werken door het misdrijf, wat in geval van het overlijden van een kind nogal eens het geval is, dan kan men daarvoor geen vergoeding krijgen.

⁸⁵ Medische gegevens worden beoordeeld door de medisch adviseurs die bij het fonds betrokken zijn.

⁸⁶ Het Schadefonds Gewelddsmisdrijven valt nu onder de Algemene wet bestuursrecht en kent de daarbij horende bezwaar- en beroepsprocedure.

geleden schade. Een mogelijkheid waar het schadefonds ook over denkt is een getrappt stelsel met forfaitaire bedragen die in ieder geval een minimum aan schade dekken en dat mensen die meer kosten hebben gehad daar ook een vergoeding voor kunnen krijgen, maar dan wel meer moeten aantonen.

- *Schadefonds Geweldsmisdrijven*
- *Slachtoffers: jaarlijks doen ongeveer 7.000 slachtoffers van een geweldsmisdrijf of hun nabestaanden een beroep op het Schadefonds. Zij kunnen zowel een materiele als een immateriële vergoeding krijgen (ook nabestaanden) op voorwaarde dat zij ernstig letsel hebben opgelopen en aannemelijk kunnen maken dat het misdrijf werkelijk heeft plaatsgevonden.*
- *Schade: de schade wordt per slachtoffer vastgesteld. In totaal keert het Schadefonds jaarlijks ongeveer € 13 miljoen uit.*
- *Vergoeding schade: in principe is de dader het eerste aanspreekpunt voor slachtoffers, maar vaak is deze niet bekend of komt deze niet voor de rechter. Indien ook een verzekering geen compensatie biedt, kunnen slachtoffers bij het Schadefonds terecht.*
- *Rol overheid: net als vele andere overheden heeft de Nederlandse overheid in de jaren zeventig van de vorige eeuw besloten dat er een vangnet moest komen voor slachtoffers van geweldsmisdrijven die zich geconfronteerd zagen met schade die niet door de dader of via verzekeringen vergoed werd.*
- *Grond voor vergoeding: ernstig letsel als gevolg van een geweldsmisdrijf, waarbij de schade niet op een andere wijze vergoed is.*
- *Uitvoeringslast: in 2012 met € 5,5 miljoen zo'n 40 procent van de totale uitkeringen die het fonds doet.*
- *Opheffing regeling: geen sprake van*
- *Tevredenheid: groot. Slachtoffers waarderen de gang van zaken van het fonds en zien het geld dat zij ontvangen als een vorm van erkenning.*
- *Verrekening met andere fondsen: ja het Schadefonds checkt of slachtoffers ook een vergoeding krijgen via de dader en verrekend waar nodig via het Centraal Justitieel Incasso Bureau dat de vergoeding van de dader ontvangt (CJIB zit tussen dader en slachtoffer in).*

5.3 Tegemoetkomingen na rampen door buitenlandse overheden

Niet alleen de Nederlandse overheid komt slachtoffers van rampen tegemoet. Buitenlandse overheden doen dit net zo goed. Twee aansprekende voorbeelden worden hieronder besproken: de vergoeding die slachtoffers van de 'London bombings' van de Britse overheid ontvingen en het speciale fonds dat de Amerikaanse overheid oprichtte na de aanslagen op 11 september 2001.

5.3.1 London bombings

Op 7 juli 2005 plaatsten terroristen vier bommen in de metro en een bus in Londen. In totaal werden 52 mensen gedood en 700 mensen raakten gewond. De Criminal Injuries Compensation Authority (CICA), de Britse tegenhanger van het Schadefonds Geweldsmisdrijven, kwam snel daarna in actie om de slachtoffers financieel tegemoet te komen. Middels een speciale gids werd uitgelegd hoe de slachtoffers van de '7/7 bomaanslagen' schadevergoeding konden krijgen. Deze

editie was een herschreven versie van hun gebruikelijke korte gids waarin wordt uitgelegd hoe slachtoffers van geweldsmisdrijven in aanmerking kunnen komen voor compensatie.⁸⁷

De compensatie voor slachtoffers van de 7/7 aanslagen was gebaseerd op de bestaande compensatieregeling voor slachtoffers van geweldsmisdrijven uit 2001. De financiële capaciteit van het fonds CICA bedroeg £ 15 miljoen. De personen die voor een tegemoetkoming in aanmerking kwamen, waren a) de directe slachtoffers met ernstig letsel, b) de directe familieleden van een overleden slachtoffer, en c) personen die medisch of psychisch gediagnosticeerd trauma hadden opgelopen, veroorzaakt door de redelijke vrees voor onmiddellijk lichamelijk letsel of overlijden door de bombardementen. Dus behalve directe slachtoffers en hun nabestaanden kwamen hier ook zogeheten tertiaire slachtoffers in aanmerking voor compensatie.⁸⁸

Het bedrag dat slachtoffers voor hun lichamelijke of geestelijk letsel konden ontvangen, varieerde van £ 1.000 tot £ 500 duizend. De verwondingen moesten 'ernstig genoeg' zijn om te kwalificeren voor de laagste betaling van £ 1.000. Het maximum bedrag dat ernstig gewonde slachtoffers konden ontvangen, was £ 500 duizend en dit bedrag lag in lijn met die van de reguliere CICA regeling voor nabestaanden van moord.⁸⁹ De CICA werkte in veel gevallen met tussentijdse betalingen voor de nabestaanden en zwaargewonden. Voor nabestaanden gold een tegemoetkoming van £ 11 duizend voor de immateriële schade (£ 5.500 per persoon als er meerdere nabestaanden waren). In totaal kon de vergoeding echter oplopen tot £ 500 duizend wanneer ook compensatie voor financiële schade en de vergoeding voor begrafeniskosten werden toegekend.

Indien een persoon in aanmerking kwam voor compensatie, werd gewerkt met een standaard set tarieven of 'levels of awards'. De bedragen die werden uitgekeerd, waren afhankelijk van het opgelopen letsel, waarbij het mogelijk was een extra vergoeding te geven voor 'bijzondere uitgaven', zoals accommodatie-aanpassingen of particuliere gezondheidszorg (indien het slachtoffer dit nodig had). Indien iemand zijn neus gebroken had, was de tegemoetkoming vastgesteld op £ 2.000, een gebroken scheenbeen £ 3.000, een gebroken kaak £ 5.000, het verlies van een oog £ 25 duizend, ernstige schade aan de hersenen £ 250 duizend. Zo ontving bijvoorbeeld een vrouw van 32 die beide benen verloor een schadevergoeding van £ 110 duizend.

Het CICA heeft in totaal ongeveer £ 11 miljoen aan compensatie uitbetaald aan zo'n 650 slachtoffers en nabestaanden.⁹⁰ Het beleid van de CICA heeft enige kritiek gekregen van sommige slachtoffers, die stelden dat de compensatieprocedure traag was. Het CICA zou te veel tijd nemen om de aanvragen in behandeling te nemen, te onderzoeken en een beslissing te nemen. Tevens geven slachtoffers en nabestaanden van de bombardementen aan dat de tegemoetkoming die ze hebben ontvangen onvoldoende is en zelfs beledigend ten opzichte van

⁸⁷ Dit volgt uit een interview met mevr. Carol Stone, voormalig directeur van het London Bombings Relief Charitable Fund.

⁸⁸ Zie uitgebreider over deze onderverdeling: Letschert, Staiger, Pemberton, Assistance to Victims of Terrorism, chapter I, Springer, 2009.

⁸⁹ Zie <http://www.justice.gov.uk/downloads/victims-and-witnesses/cic-a/how-to-apply/cica-guide.pdf> voor een overzicht van de soort vergoedingen die slachtoffers kunnen claimen, waaronder injury payments; loss of earnings payments; special expenses payments; bereavement payments; child's payments; dependency payments; certain other payments in fatal cases; funeral payments.

⁹⁰ Bron: BBC- berichtgeving op 19 oktober 2010, naar aanleiding van uitspraken van Justice Secretary Ken Clark in het House of Commons, zie <http://www.bbc.co.uk/news/uk-11576478>.

de vergoeding die slachtoffers kregen na de aanslagen van 9/11 in Amerika. Ook het CICA zelf was ontvreden; er waren grote vertragingen en de funding van het fond was simpelweg niet berekend op zulke grote aantallen slachtoffers.⁹¹

Giften uit particuliere liefdadigheid van bijvoorbeeld het Londen Bombings Relief Charitable Fund (LBRCF) zorgden voor additionele vergoedingen voor de slachtoffers. Er werd daar echter niet mee verrekend. De bedragen van dit Fonds werden snel uitgekeerd: vaak veel eerder dan mensen van CICA iets ontvingen.

- *Criminal Injuries Compensation Authority, London UK*
- *Slachtoffers: 52 doden, 700 gewonden*
- *Schade: totale omvang schade onbekend*
- *Vergoeding schade: via verschillende kanalen, bijvoorbeeld particuliere liefdadigheid van het Londen Bombings Relief Charitable Fund (LBRCF).*
- *Rol overheid: de regeling voor de slachtoffers van de bomaanslagen was gebaseerd op de bestaande compensatieregeling voor slachtoffers van geweldsmisdrijven.*
- *Grond voor vergoeding: a) de directe slachtoffers met ernstig letsel, b) de directe familieleden van een overleden slachtoffer, of c) personen die medisch of psychisch gediagnosticeerd trauma hebben opgelopen veroorzaakt door de redelijke vrees voor onmiddellijk lichamelijk letsel of overlijden door de bombardementen.*
- *Uitvoeringslast: onbekend*
- *Wanneer is regeling gestopt: nog niet.*
- *Tevredenheid: procedure traag en slachtoffers melden oneerlijke verschillen ten aanzien van uitkering vergeleken met slachtoffers 9/11*
- *Verrekening met andere fondsen: geen*

5.3.2 9/11 Victim Compensation Fund (VCF)

Op 11 september 2001 werd een viertal terroristische aanslagen gepleegd door middel van gekaapte passagiersvliegtuigen in het noordoosten van de Verenigde Staten. Al Qaida wordt voor deze aanslagen verantwoordelijk gehouden. Twee vliegtuigen vlogen in de Twin Towers van het World Trade Center en een ander vliegtuig in het Pentagon, in de buurt van Washington D.C. Een vierde vliegtuig stortte neer in de buurt van Shanksville (Pennsylvania). Deze terroristische aanslagen worden beschouwd als één van de grootste uit de geschiedenis. Volgens officiële cijfers uit februari 2005 kwamen bij de aanslagen 2.974 mensen afkomstig uit meer dan 90 landen om het leven. Van nog 24 vermisten wordt aangenomen dat ze overleden zijn. De Twin Towers en een gebouw aan 7 World Trade Center van het WTC-complex werden geheel vernietigd, en enkele andere gebouwen werden vanwege de aanzienlijke schade later gesloopt. Ook een klein deel van het Pentagon raakte zwaar beschadigd. De omvang van de totale schade is moeilijk te bepalen. Geraadpleegde bronnen melden verschillende bedragen.

Kort na de aanslagen nam het Amerikaanse Congres de Air Transportation Safety System en Stabilization Act (ATSSSA) van 24 september 2001 aan. Deze wet vormde niet alleen de

⁹¹ Bron: BBC- berichtgeving op 19 oktober 2010, naar aanleiding van uitspraken van Justice Secretary Ken Clark in het House of Commons, zie <http://www.bbc.co.uk/news/uk-11576478>.

juridische basis voor de Victim Compensation Fund, maar bood ook financiële steun en wettelijke bescherming voor de luchtvaartindustrie. De federale regering wilde een financiële ineenstorting van de luchtvaartindustrie voorkomen door een mogelijke golf van claims van 9/11 slachtoffers uit te sluiten.

Doel van het fonds was om schadevergoeding te verstrekken aan personen die fysiek gewond waren geraakt, onder wie hulpverleners (denk aan de vele brandweermannen en medisch personeel dat gewond raakten) en aan de nabestaanden van personen die bij de aanslagen de dood hadden gevonden. Het VCF wilde zich profileren als een waardig alternatief voor het afdoen van geschillen via het aansprakelijkheidsrecht. De financiële middelen van het fonds waren ongelimiteerd. In totaal heeft het fonds \$ 7,05 miljard uitgekeerd aan 2.880 overlevenden en 2.680 gewonde slachtoffers. Overlevende gezinnen ontvingen een gemiddelde toekenning van meer dan \$ 2 miljoen en gewonde slachtoffers kregen een gemiddelde toekenning van \$ 400 duizend.

Het fonds werd begeleid en stond onder leiding van een 'speciale meester' (Kenneth Feinberg), die werd benoemd door de procureur-generaal. De instelling, uitvoering en afwikkelingsperiode van de VCF duurde 33 maanden. Afgezien van de VCF nam het Amerikaanse Congres ook de Terrorism Relief Act aan, die fiscale voordelen bood voor alle 9/11 slachtoffers en nabestaanden, maar ook voor de slachtoffers van de anthrax-aanvallen van 2001 en voor de slachtoffers van de Oklahoma City bomaanslagen.

De Special Master had de exclusieve beslissingsbevoegdheid met betrekking tot het bedrag van de schadevergoeding. Dit betrof compensatie voor economische en niet-economische verliezen. Economische verliezen werden gedefinieerd als: 'Gederfde inkomsten of andere voordelen met betrekking tot werkgelegenheid, medische kosten, vervanging diensten, verlies als gevolg van gezondheid, begrafeniskosten, en verlies van zakelijke of werkgelegenheidsmogelijkheden.' Non-economische verliezen werden gedefinieerd als 'verlies vanwege fysieke en emotionele pijn, lijden, ongemak, lichamelijke handicap, geestelijke angst, verminking, verlies van plezier in het leven, verlies van 'society and companionship', verlies van consortium, schade aan reputatie, en alle andere niet-geldelijke schade, van welke aard dan ook. De Special Master betaalde een vast bedrag van \$ 250 duizend voor niet-economische schade aan elke rechthebbende. Bovenop deze vergoeding kregen echtgenoten en directe nabestaanden recht op een aanvullende vergoeding van \$ 100 duizend. Bovendien bepaalden de zogeheten Interim Rules dat een schadevergoeding niet lager kon zijn dan \$ 500 duizend als verzoeken werden gedaan door directe nabestaanden van overleden slachtoffers. Wanneer het verzoek werd ingediend namens een nabestaande die geen direct afhankelijke nabestaande was, kon de tegemoetkoming niet lager zijn dan \$ 300 duizend.

De individuele compensatieregeling heeft geleid tot opvallend verschillende uitkomsten. Overlijdensuitkeringen konden oplopen tot een gemiddelde van \$ 2,1 miljoen, maar varieerden van \$ 250 duizend tot \$ 7,1 miljoen.

De Special Master implementeerde een rekenmodel om de schade zo nauwkeurig mogelijk te bepalen. Het model hield rekening met 1) letsel van het slachtoffer, 2) de feiten omtrent de vordering en 3) de individuele omstandigheden van de aanvrager. De berekening werd gebaseerd op de leeftijd van de aanvrager, het inkomen van de jaren 1998 tot 2000, de verwachte

toekomstige inkomsten, burgerlijke staat, het aantal nabestaanden en hun leeftijd. De vergoedingen varieerden, zoals eerder gezegd aanzienlijk: overlijdensuitkeringen varieerden van \$ 250 duizend tot \$ 7 miljoen en de vergoeding voor persoonlijk letsel bedroeg \$ 500 duizend tot \$ 7,9 miljoen. Eisers kregen de mogelijkheid om de toekenning periodiek uitbetaald te krijgen.

De hoogte van de bedragen, de verschillen ertussen en de rechtszaken die vervolgens werden aangespannen, zorgden voor commotie in de Amerikaanse kranten. Slachtoffers werden afgeschilderd als 'geldbelust' en 'profiterend van rampspoed'. Onderzoek onder de ontvangers zelf laat ook zien dat zij moeite hadden met de bedragen en de opmerkingen van burens en kennissen dat zij 'maar boften'. Er leefden bij velen het idee dat ze waren afgekocht.⁹²

De totaalsom aan vergoedingen werd verrekend met zogenaamde 'collateral sources'. Te weten uitkeringen uit levensverzekeringen, pensioengelden en vergoedingen door deelstaten of lokale overheden, die waren gelieerd aan 9/11. Vergoedingen uit liefdadigheid werden niet gezien als 'collateral bronnen' en dus niet afgetrokken van de schadevergoeding uit het VCF. Dit werd door sommigen beschouwd als controversieel, omdat de totale som van naastenliefde \$ 1,4 miljard was. Zo werd het Twin Tower Fonds opgericht speciaal voor brandweerlieden en politiepersoneel. Bovendien, het Rode Kruis heeft \$ 64 duizend aan slachtoffers uitgekeerd. De New York Police and Fire Widow's en Children Fund verstrekke weduwnaar compensatie van een gemiddelde van \$ 40 duizend. Slachtoffers vonden dat 'het niet eerlijk zou zijn wanneer de overheid en/of verzekeraars zouden profiteren van de liefdadigheidsgiften, in het geval deze vergoedingen zouden worden afgetrokken.

In 2011 is het fonds heropend omdat bleek dat veel getroffen en te kampen hadden met fysieke en psychische klachten die pas jaren na de ramp naar boven kwamen.⁹³ Met name de personen die geholpen hebben bij het opruimen van *ground zero* zien zichzelf geconfronteerd met uiteenlopende vormen van kanker. Tevens is een speciaal 'World Trade Center Health Program' ingericht dat medische diensten verleent.

⁹² Hadfield, 2008, "Framing the Choice between Cash and the Courthouse: Experiences with the 9/11 Victim Compensation Fund." 42 Law & Society Review pp. 645-682.

⁹³ Zie <http://www.vcf.gov/faq.html#gen4>.

- *Land/rampenfonds: Verenigde Staten, 9/11 Victim Compensation Fund*
- *Slachtoffers 2.880 overlevenden en 2.680 gewonde slachtoffers, 343 hulpverleners*
- *Schade: bronnen geven geen uitsluitsel over omvang totale schade*
- *Vergoeding schade: via verschillende kanalen, waaronder VCF en private donaties*
- *Rol overheid: onmiddellijk, enkele dagen na de ramp werd het VCF opgericht*
- *Grond voor vergoeding: overheid vergoedde schade, slachtoffers zagen hiermee af van een eventuele claim richting luchtvaartmaatschappijen. Vergoeding voor directe slachtoffers en nabestaanden, en hulpverleners en nabestaanden van hulpverleners*
- *Uitvoeringslast: geen gegevens beschikbaar*
- *Sluiting Fonds: het fonds is gesloten in 2004. In 2011 is het heropend.*
- *Tevredenheid: ontvangers en omgeving hadden het moeilijk met hoge bedragen en de verschillen er tussen.*
- *Verrekening met andere fondsen: de totale vergoeding moest worden afgetrokken van de zogenaamde 'collateral sources', zoals uitkeringen uit levensverzekeringen, pensioengelden, vergoedingen door deelstaten of lokale overheden, die waren gelieerd aan 9/11. Vergoedingen uit liefdadigheid werden niet gezien als 'collateral bronnen' en dus niet afgetrokken van de schadevergoeding uit het VCF.*

5.4 Samenvatting

De beschreven cases in dit hoofdstuk laten zien dat er tot nu door de overheid geen vaste uitgangspunten worden gehanteerd waar het gaat om de verstrekking van tegemoetkomingen. 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.

Hierbij dient opgemerkt te worden dat de beschreven rampen en niet-rampen veel van elkaar verschillen. Niet alleen wat betreft de oorzaak van de ramp, de grootte van de ramp en de soorten slachtoffers, maar ook omdat het in sommige gevallen wel mogelijk was verhaal te halen op de veroorzaker (zoals bij de Bijlmerramp) en in andere gevallen helemaal niet. Dit maakt dat de omschreven cases wat betreft het vergoeden van personenschade sterk uiteenlopen.

Wat alle Nederlandse cases wel gemeen hebben, is dat de vergoedingen een tegemoetkomend karakter hebben. De kring van gerechtigden verschilt echter behoorlijk per case. Soms zijn het alleen getroffen zelf die voor een vergoeding in aanmerking komen (Bijlmerramp en Tas/asbestslachtoffers), in andere gevallen ook nabestaanden (Legionellabesmetting, Vuurwerkkramp en Nieuwjaarsbrand) en hulpverleners (London Bombings en 9/11 aanslagen). Na de aanslagen in Londen hadden zelfs tertiaire slachtoffers recht op een vergoeding.

Door de verschillende soorten gerechtigden en de verhaalbaarheid van schade op andere bronnen, lopen de soorten schade die voor een vergoeding in aanmerking kwamen/komen ook sterk uiteen. Zo werd inkomensschade na de Vuurwerkkramp wel vergoed, maar na de Bijlmerramp en Nieuwjaarsbrand niet. Na de Nieuwjaarsbrand werden allerlei specifieke regelingen getroffen, voor bijvoorbeeld begrafeniskosten en studievertraging, die bij andere rampen juist niet voor een tegemoetkoming in aanmerking kwamen. Zo vergoed het Schadefonds bijvoorbeeld geen studievertraging en kent ook Tas daar geen vergoeding voor.

De waardering voor personenschade kan grofweg worden ingedeeld in drie methoden:

1. Vergoeding op basis van de werkelijk geleden schade door middel van een individuele concrete schadeberekening;
2. Vergoeding op basis van één forfaitair bedrag;
3. Vergoeding op basis van een forfaitair bedrag, met differentiatiemogelijkheden naar objectief gemeten persoonlijke omstandigheden; denk aan direct/indirect slachtoffer, leeftijd, gezinssamenstelling, et cetera.

De wijze waarop de schadetegemoetkoming gewaardeerd wordt, verschilt sterk in het soort schade dat geleden wordt. In algemene zin kan gesteld worden dat de tegemoetkoming in materiële schade berekend wordt op aantoonbaarheid en declaratiebasis. Het slachtoffer moet aantonen hoeveel kosten gemaakt zijn als gevolg van de ramp en krijgt daar een vergoeding voor die vaak een plafondbedrag kent. Tegemoetkomingen voor geleden immateriële schade zijn eerder forfaitair van aard. Er wordt getoetst of het slachtoffer aan bepaalde voorwaarden voldoet en aan de hand daarvan wordt een bepaald vast bedrag gekoppeld aan de tegemoetkoming.

De uitgekeerde bedragen lopen voor dezelfde schadesoorten soms behoorlijk uiteen. Opvallend is de vergoeding voor affectieschade. Waar het Schadefonds nabestaanden een bedrag biedt van € 4.500, en dit bijna gelijk is aan het bedrag dat nabestaanden na de Legionellaramp en de Nieuwjaarsbrand ontvingen, kregen nabestaanden van de Vuurwerkramp € 120 duizend. Dit bedrag ligt in de lijn van de bedragen die nabestaanden van de aanslagen in de VS ontvingen. Ook valt op dat de regelingen bij de Vuurwerkramp en de Nieuwjaarsbrand rianter lijken dan de regelingen die na de andere rampen golden. Mogelijk speelt de hoogte van de beschikbare particuliere gelden hier een rol, evenals de politieke en maatschappelijke druk die uitgeoefend wordt naar aanleiding van de gebeurtenis.

Relatief weinig ontvangers zijn ontevreden met de hoogte van hun tegemoetkoming. Daarentegen zijn er wel geluiden bekend van gedupeerden die naar aanleiding van vergoedingen bij latere rampen klagen over de hoogte van hun eigen ontvangen bedrag. Zo vonden de slachtoffers van de London Bombings dat ze weinig ontvingen in vergelijking met de slachtoffers van de 9/11 aanslagen en vonden de slachtoffers van de Legionellabesmetting dat ze weinig kregen in vergelijking met de bedragen die werden toegekend na de Vuurwerkramp en de Nieuwjaarsbrand.

Hoewel de tevredenheid van slachtoffers niet altijd goed gemonitord wordt, is wel duidelijk dat de aanvraagformulieren bij verschillende rampen te wensen overlieten. Getroffenen weten daardoor niet welke schade wel of niet in aanmerking komt voor tegemoetkoming en hebben daardoor onterechte verwachtingen. Snel handelen van de overheid wekt juist positieve reacties. Dit was te zien na de Legionellabesmetting in Bovenkarspel en blijkt ook bij het Schadefonds Geweldsmisdrijven (zie Mulder, 2013).

De tijd die zit tussen de ramp en het instellen van de regeling lijkt ook een grote rol te spelen bij de tevredenheid onder slachtoffers. Hoe sneller er gehandeld wordt, hoe hoger de tevredenheid. Wanneer het lang duurt, bij de Vuurwerkramp duurde het vijf maanden, bij de Bijlmerramp zelfs zeven jaar, dan is het lastig om slachtoffers nog tevreden te stellen.

De uitvoeringslast is bij de meeste rampen aanzienlijk. De laagste kosten waren die na de Legionellabesmetting. De uitkering van slechts twee forfaitaire bedragen maakte dat de uitvoer slechts 16 procent van het uitgekeerde bedrag besloeg. In gevallen waar de tegemoetkoming bepaald wordt aan de hand van de werkelijk geleden schade is de uitvoeringslast beduidend hoger. Het vergt namelijk veel tijd en capaciteit van het uitvoerend personeel om de waarde van de individuele schade vast te stellen. Als er dan ook nog medische of andersoortige expertise moet worden ingewonnen, stijgen de kosten sterk. Zo werd na de Vuurwerkramp maar liefst 76 procent van het tegemoetkomingsbedrag aan de uitvoering besteed.

Een ander belangrijk punt is het aantal slachtoffers dat bij een ramp betrokken is. Hoe groter het aantal hoe meer capaciteit en funding er nodig is om het uitkeringsproces snel te kunnen laten verlopen. Anders kan het gemakkelijk gaan zoals na de London Bombings. Het uitkeringsproces was in handen van het CICA, het Britse Schadefonds Geweldsmisdrijven. Ondanks diens ruime ervaring met het tegemoetkomen van slachtoffers van ernstige misdrijven, duurde het uitkeringsproces meerdere jaren door een gebrek aan mankracht en geld.

Synthese.

6 Synthese

De volgende vragen staan in dit onderzoek centraal:

1. In hoeverre en hoe kan personenschade opgenomen worden in de Wts en hoe dient het gewaardeerd te worden?
2. In hoeverre en hoe kan daarbij de balans worden behouden tussen rechtszekerheid versus flexibiliteit en maatwerk?

De beantwoording van de vragen zal stapsgewijs worden gepresenteerd, middels het uiteenzetten van de belangrijkste keuzemogelijkheden die de wetgever in overweging kan nemen.

In hoeverre kan personenschade in Wts worden opgenomen?

Zoals eerder onderzoek heeft aangetoond zijn er steekhoudende argumenten te bedenken voor het opnemen van personenschade in de Wts (zie Pels Rijken & Droogleever Fortuijn, 2008). Zo zijn alle argumenten die ervoor pleiten een tegemoetkoming van zaakschade te bieden na een ramp, ook van toepassing op personenschade.⁹⁴ Bovendien wordt personenschade over het algemeen als ingrijpender vorm van schade ervaren dan zaakschade en zuivere vermogensschade. Daarnaast is het lastig uit te leggen aan burgers dat er momenteel wel een tegemoetkoming gegeven wordt voor bijvoorbeeld schade aan hun woning, maar niet voor kosten in verband met een ziekenhuisverblijf of kosten van lijkbezorging. Dat is des te lastiger uit te leggen, gezien de achterliggende doelstelling van de wet: het voorkomen van maatschappelijke ontwrichting en het uiteten van solidariteit.

Maar in hoeverre leent de huidige wet zich voor het opnemen van personenschade?

Personenschade in de Wts

Personenschade is een verzamelnaam voor letsel- en overlijdensschade. Onder deze twee algemene posten vallen verschillende kostensoorten, van het verlies aan arbeidsvermogen tot de kosten voor lijkbezorging. Wanneer personenschade als tegemoetkomingscategorie in de Wts wordt opgenomen, brengt dat een aantal keuzes met zich mee. Door de systematiek van de Wts door te lopen komen we ze stapsgewijs tegen.

1. Tegemoetkomend karakter

Volgens de huidige systematiek van de Wts hebben gedupeerden geen recht op volledige vergoeding van de geleden schade en gemaakte kosten, maar recht op een *tegemoetkoming* daarin. De Wts beoogt dus niet het integraal schadeloos stellen van gedupeerden (zie hoofdstuk 2). Zaakschade wordt nu als gevolg daarvan gedeeltelijk vergoed en er is geen reden waarom dit ook

⁹⁴ Zie in dit verband ook een eerder verricht onderzoek op het gebied van personenschade en de Wts (Pels Rijken & Droogleever Fortuijn, Personenschade in de Wts, Eindrapport 25 juli 2008) en de bevindingen van de Commissie Borghouts, Solidariteit met Beleid, aanbevelingen over financiële tegemoetkomingen bij rampen en calamiteiten, Commissie tegemoetkomingen bij rampen en calamiteiten, 2004.

niet voor personenschade zou kunnen gelden. Het Schadefonds Geweldsmisdrijven hanteert bijvoorbeeld eenzelfde systematiek door slachtoffers van geweldsmisdrijven alleen een tegemoetkoming voor hun materiële en immateriële schade te bieden (zie paragraaf 5.2.2).

2. Causaliteitsvoorwaarde en de kring van gerechtigden

Om in aanmerking te komen voor een tegemoetkoming op basis van de Wts dient de schade te zijn ontstaan in het schadegebied en het rechtstreeks en onmiddellijk gevolg te zijn van de ramp.

Volgens eerder onderzoek naar de Wts zou deze causaliteitsvoorwaarde te strikt kunnen blijken voor het tegemoetkomen in personenschade.⁹⁵ Volgens de door ons geraadpleegde experts zijn deze voorwaarden echter goed hanteerbaar, ook als het gaat om letsel- en overlijdensschade. Weliswaar lijkt het causaliteitscriterium in het civiele aansprakelijkheidsrecht ruimer, maar experts stellen dat beide voorwaarden breed interpreteerbaar zijn en geen onnodige beperkingen opleveren.⁹⁶

Het is echter wel zo dat de Wts de kring van getroffenen definieert op grond van deze voorwaarden: eenieder die schade lijdt in het betreffende schadegebied dat het rechtstreeks en onmiddellijk gevolg is van de ramp, geldt als 'slachtoffer'. Wanneer het gaat om zaakschade dan leidt deze definiëring ertoe dat de schade zich tot het geografische schadegebied beperkt en de kring van gerechtigden daarmee ook beperkt is (zie hoofdstuk 2). Personenschade valt echter niet tot een bepaald geografisch gebied te beperken. Wanneer een ramp dodelijke slachtoffers maakt, kan het immers goed zijn dat de nabestaanden aan de andere kant van het land wonen. Ook kan personenschade door een veel bredere kring van personen worden opgelopen. Denk bijvoorbeeld aan hulpverleners die noodhulp verlenen en daarbij fysiek of psychisch letsel oplopen. Of een passant die geheel onverwacht geconfronteerd wordt met de verwoestingen van een ramp.

Om pijnlijke discussies te voorkomen over wie wel en geen 'slachtoffer' is als een ramp zich heeft voorgedaan, zou ervoor gekozen kunnen worden de kring van gerechtigden bij voorbaat te definiëren. De cases in hoofdstuk 5 laten zien dat de mogelijkheden daartoe variëren van een zeer beperkte kring, zoals bij de Legionellabesmetting, tot een zeer ruime zoals na de London Bombings waar ook tertiaire slachtoffers als gerechtigden benoemd werden.⁹⁷

Voordeel van een beperkte kring is dat snel kan worden vastgesteld wie gerechtigden zijn en wie niet. Te denken valt aan de direct getroffenen en eventuele nabestaanden (primaire slachtoffers). Keerzijde hiervan is dat je bepaalde categorieën bij voorbaat uitsluit, zoals hulpverleners en personen die de ramp voor hun ogen zagen voltrekken (secundaire slachtoffers). Deze groep zal

⁹⁵ Pels Rijken & Droogleevers Fortuijn, Personenschade in de Wts, Eindrapport 25 juli 2008, p 7.

⁹⁶ Op 7 juni 2013 heeft er een expertmeeting plaatsgevonden waar het opnemen van personenschade in de Wts is besproken. Zie Bijlage I voor een lijst met aanwezigen.

⁹⁷ Een dergelijke keuze zou aansluiten bij de definities neergelegd in internationale juridische instrumenten waarin slachtofferrechten verankerd liggen. Denk aan de VN Verklaring uit 1985 inzake 'Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power' die de volgende definitie hanteert: 1. "Victims" means persons who, individually or collectively, have suffered harm, including physical or mental injury, emotional suffering, economic loss or substantial impairment of their fundamental rights, through acts or omissions that are in violation of criminal laws operative within Member States, including those laws proscribing criminal abuse of power. 2.[...]. The term "victim" also includes, where appropriate, the immediate family or dependants of the direct victim and persons who have suffered harm in intervening to assist victims in distress or to prevent victimization.

na bepaalde rampen, zoals de Vuurwerkramp in Enschede of een terroristische aanslag, zeer aanzienlijk zijn. Wanneer zij wel tot de kring van gerechtigden behoren, zullen de uitkeringslasten navenant stijgen. Hoe de kring van gerechtigden bepaald moet worden is dan ook een politieke keuze.

3. Beperkingen aan een tegemoetkoming

De Wts stelt dat schade die redelijkerwijs verzekeraar, verhaalbaar of vermijdbaar is niet voor een tegemoetkoming in aanmerking komt.⁹⁸ Uit deze voorwaarde blijkt het subsidiaire karakter van de Wts: een tegemoetkoming zal slechts worden toegekend indien er geen andere vergoedingsmogelijkheden zijn.

Zoals besproken in hoofdstuk 3, bestaan er voor een relatief groot aantal personenschadeposten sociale verzekeringen en voorzieningen enerzijds en/of particuliere verzekeringen anderzijds. Dit betekent dat zij verzekeraar dan wel verhaalbaar zijn. Alleen voor 1) immateriële schade (waaronder schok- en affectieschade) en 2) 'overige kosten (schadebeperkingskosten, schadevaststellingskosten en buitengerechtigde kosten) is geen enkele verzekering of sociale voorzieningen aanwezig.

Voor de schadesoorten die wel via andere wegen vergoed kunnen worden, geldt dat de schade lang niet altijd volledig vergoed wordt. Vaak gelden er allerlei beperkende voorwaarden wat betreft gerechtigden, en zijn de bedragen aan drempels en maxima gebonden. Nu biedt de Wts ook geen volledige vergoeding, maar het roept wel de vraag op of het wenselijk is dat de Wts een grondslag biedt voor compensatie van geleden schade die niet via sociale voorzieningen en/of beschikbare particuliere verzekeringen gedekt is.⁹⁹ Zo'n grondslag zou in kunnen druiven tegen het principe om de eigen verantwoordelijkheid bij de burger te laten. Anderzijds kan niet iedereen aanspraak maken op sociale voorzieningen en is in de praktijk niet iedereen voor alle mogelijke risico's verzekerd, zelfs als een verzekering gemakkelijk te verkrijgen is. Dat laatste geldt niet alleen voor individuen maar soms ook voor (grote) groepen. Een typisch voorbeeld is dat van een begrafenisverzekering; deze is in ruime mate beschikbaar en veel personen hebben er één. Jongeren echter nauwelijks. Na de Nieuwjaarsbrand in Volendam werden er dan ook specifieke maatregelen genomen om tegemoet te komen in de begrafenis kosten van de jonge getroffen (zie paragraaf 5.1.4). Een ander voorbeeld is dat van zelfstandigen zonder personeel (zzp-er) die vaak geen verzekeringen hebben voor arbeidsongeschiktheid. Zij zouden daardoor onevenredig hard getroffen kunnen worden door een ramp die zwaar letsel veroorzaakt.

Door het gebruik van het begrip 'redelijkerwijs' heeft men bij de voorwaarden van verzekeraarbaarheid en verhaalbaarheid willen aangeven dat het op voorhand niet mogelijk is een scherpe grens te trekken (zie hoofdstuk 2). Voor personenschade gaat dit zeker op. Het is dan ook aan de wetgever om te beslissen hoe men hier invulling aan wil geven. Wellicht dat de hardheidsclausule voldoende ruimte biedt om schrijnende gevallen te helpen.¹⁰⁰

⁹⁸ De verhaalbaarheid wordt momenteel bepaald bij de beslissing wel of niet de Wts van toepassing te verklaren. Deze voorwaarde slaat dan ook niet zo zeer op personenschade maar op toepassing van de Wts in het algemeen.

⁹⁹ Zie ook Pels Rijken & Droogleever Fortuijn, *Personenschade in de Wts*, Eindrapport 25 juli 2008, p. 10.

¹⁰⁰ Hierbij kan men aanknopen bij bestaande inzichten rondom kwetsbare slachtoffers, die volgens juridische instrumenten aanspraak kunnen doen op aanvullende beschermingsmaatregelen.

4. Waardering personenschade

Wanneer vaststaat wie tot de kring van gerechtigden behoren en welke schadeposten voor een tegemoetkoming in aanmerking komen, rijst de volgende vraag: op welke manieren kan de schade gewaardeerd worden? Momenteel vindt de waardering van zaakschade plaats op basis van de schade die getroffen personen daadwerkelijk hebben geleden. De hoogte daarvan wordt vastgesteld door onafhankelijke schade-experts. Vervolgens wordt een percentage van die schade vergoed. De Wts biedt echter de mogelijkheid om (ook) met forfaitaire bedragen te werken, alsook met een eigen risico, drempelbedrag en uitkeringsplafonds.

Waar het gaat om personenschade, zijn er verschillende mogelijkheden om de hoogte van de schade te waarderen. In zijn algemeenheid gelden de volgende categorieën:

1. Vergoeding op basis van de werkelijk geleden schade. Met andere woorden; een individuele concrete schadeberekening;
2. Vergoeding op basis van één forfaitair bedrag;
3. Vergoeding op basis van een forfaitair bedrag, met differentiatiemogelijkheden naar objectief gemeten persoonlijke omstandigheden; denk aan direct/indirect slachtoffer, leeftijd, gezinssamenstelling, et cetera.

De keuze voor een van deze opties, of wellicht een tussenvariant, is niet simpel te maken. Alle varianten hebben aanzienlijke voor- en nadelen. Zo heeft het werken met een forfaitair bedrag een positief effect op de snelheid van het proces en de uitvoeringslast. Een vergoeding op basis van de werkelijke schade heeft echter als belangrijk voordeel dat er rekening kan worden gehouden met de specifieke omstandigheden van het geval en er zo min mogelijk rechtsongelijkheid tussen getroffen personen ontstaat.

Of personenschade binnen de Wts gewaardeerd dient te worden op basis van een forfaitair systeem dan wel aan de hand van de werkelijk geleden schade, of een tussenvariant, kan dan ook het beste bepaald worden door de belangen af te wegen die gediend zouden moeten worden met een tegemoetkoming voor personenschade.

5. Belangenafweging

Waar het gaat om vergoeden van personenschade na een ramp zijn er verschillende belanghebbenden te identificeren. Door de hoofdstukken heen zijn ze steeds aan bod gekomen: de overheid, getroffen personen, de uitvoerende instantie en de maatschappij als geheel. Zoals Tabel 6.1 laat zien, geldt voor sommige van die belangen dat ze het beste tegemoet kunnen worden gekomen door middel van een forfaitair systeem, andere belangen zijn meer gebaat met een systeem gebaseerd op de werkelijk geleden schade. Om tot een keuze te komen voor de waarderingsgrondslag, zullen deze belangen tegen elkaar gewogen dienen te worden.

Overigens geldt ten aanzien van de verschillende belangen die de overheid, getroffen personen, de uitvoerende instantie en de maatschappij als geheel hebben, dat die onderverdeeld kunnen worden in zaken die primair met de uitkomst van de regeling te maken hebben en zaken die hoofdzakelijk met *het proces* tot die uitkomst van doen hebben. Tabel 6.1 geeft een aanzet tot een

overzicht.¹⁰¹ De wit gearceerde cellen hebben betrekking op de verschillende belangen ten aanzien van de mogelijke uitkomst van een regeling en de grijs gearceerde cellen betreffen het proces.

¹⁰¹ Redden dat we spreken van een aanzet is dat er gebruik wordt gemaakt van de informatie die door de hoofdstukken heen verzameld is over de verschillende actoren en hun belangen. Deze hoofdstukken hadden echter niet tot doelstelling de belangen in kaart te brengen.

Tabel 6.1 De belangen die spelen bij het vergoeden van personenschade zijn uiteenlopend en vaak zelfs tegenstrijdig

Belang Hebbende	Belang	Waarderingsgrondslag
Getroffenen	Vergoeding van de geleden schade	Getroffenen krijgen een tegemoetkoming onafhankelijk van de waarderingsgrondslag.
	Rechtsgelijkheid tussen getroffenen van zelfde ramp	Hoe gedifferentieerder de vergoedingssystematiek, hoe meer rekening kan worden gehouden met de specifieke situatie van een getroffene. Dit pleit voor gedifferentieerd forfaitair systeem dan wel een tegemoetkoming op basis van werkelijk geleden schade
	Rechtsgelijkheid tussen getroffenen verschillende rampen	Kan bereikt worden bij ieder waarderingsgrondslag, mits er sprake is van consistentie door de tijd wat betreft schadecategorieën, hoogte bedragen en gerechtigden
	Duidelijke en respectvolle uitvoering	Zaken als een duidelijk aanvraagformulier en persoonlijk contact met de uitvoerende organisatie zijn bij iedere waarderingsgrondslag te bereiken. Wel zal een systeem met forfaitaire bedragen altijd minder belastend zijn doordat het minder tijd en bewijs van getroffenen vraagt
	Snel geholpen worden	Snelheid kan betracht worden onafhankelijk van de waarderingsgrondslag. Forfaitaire bedragen zijn relatief gemakkelijk vast te stellen, maar een systeem op basis van werkelijke kosten kan werken met een voorschotregeling
	Lage uitvoeringslasten in tijd, geld en psychische belasting	Hoe gedifferentieerder de vergoedingssystematiek hoe meer tijd en bewijs van slachtoffers gevraagd wordt en hoe hoger de daarmee gepaard gaande psychische belasting. Een systeem met 1 forfaitair bedrag zal dan ook altijd het minst belastend zijn
Uitvoerende instantie	Duidelijke heldere regels	Hoe gedifferentieerder de vergoedingssystematiek hoe ingewikkelder de uitvoer van de wet zal zijn. Een systeem met 1 forfaitair bedrag zal gemakkelijk uitvoerbaar zijn
	Ruimte om maatwerk te leveren naar soort slachtoffer/ramp/schade	Hoe gedifferentieerder de vergoedingssystematiek hoe meer ruimte er is om tegemoet te komen aan de specifieke situatie van een getroffene. Dit pleit voor een gedifferentieerd forfaitair systeem of systeem op basis van werkelijk geleden schade
	Tevredenheid getroffenen	zie belanghebbende: 'Slachtoffers'
	Voorkomen secundaire victimisatie	Snelle, nette, duidelijke en respectvolle uitvoering: mogelijk onafhankelijk van de waarderingsgrondslag. Waarbij wel geldt dat hoe gedifferentieerde het systeem, hoe langer de uitvoer zal duren en hoe meer bewijs er geleverd zal moeten worden; beide zijn belastend voor getroffenen
Overheid	Uiten van solidariteit	Mogelijk bij zowel 1 forfaitair bedrag als tegemoetkoming op basis van werkelijk kosten en alle tegemoetkomingsvormen daar tussen.
	Rechtszekerheid voor getroffenen	Hoe minder gedifferentieerd de vergoedingssystematiek, hoe duidelijker van te voren vaststaat wat een getroffene van een ramp toekomt.
	Rechtsgelijkheid	Hoe gedifferentieerder de vergoedingssystematiek hoe meer recht kan worden gedaan aan de specifieke situatie van een getroffene.
	Verantwoordelijkheid (deels) bij getroffenen laten	Dit kan bereikt worden door drempelbedragen te hanteren. Drempelbedragen zijn echter net als maxima en vergoedingspercentages alleen hanteerbaar bij een systeem op basis van werkelijk geleden schade
	Lage uitkeringslasten	Hoe gedifferentieerder het systeem, hoe hoger de totale uitkering waarschijnlijk zal zijn. Een systeem met één forfaitair bedrag legt de minste druk op algemene middelen
	Voorkomen dat gedupeerden winst halen uit ramp	Hoe gedifferentieerder het systeem hoe meer rekening kan worden gehouden met de specifieke, werkelijke situatie van getroffenen.
	Tevreden slachtoffers	zie belanghebbende: 'Slachtoffers'
	Voorkomen maatschappelijke ontwrichting	Dit is met name afhankelijk van de snelheid van handelen. Forfaitaire bedragen zijn relatief gemakkelijk vast te stellen, maar bij een systeem op basis van werkelijke kosten kan gewerkt worden met een voorschotregeling
	Voorkomen secundaire victimisatie	Snelle, nette, duidelijke en respectvolle uitvoering: mogelijk onafhankelijk van de waarderingsgrondslag. Waarbij wel geldt dat hoe gedifferentieerde het systeem, hoe langer de uitvoer zal duren en hoe meer bewijs er geleverd zal moeten worden; beide zijn belastend voor getroffenen
Lage uitvoeringslasten	Hoe gedifferentieerder het systeem, hoe meer tijd en inhuur van specialisten het kost om een aanvraag af te handelen. Een systeem met één forfaitair bedrag geeft de laagste uitvoeringslasten	

Maatschappij	Rechtsgelijkheid	Hoe gedifferentieerder de vergoedingssystematiek hoe meer recht kan worden gedaan aan de specifieke situatie van een getroffenene.
	Lage uitkeringslasten	Hoe gedifferentieerder het systeem, hoe hoger de totale uitkering waarschijnlijk zal zijn. Een systeem met één forfaitair bedrag legt de minste druk op algemene middelen
	Voorkomen dat gedupeerden winst halen uit ramp	Hoe gedifferentieerder het systeem hoe meer rekening kan worden gehouden met de specifieke, werkelijke situatie van getroffenenen.
	Tevreden slachtoffers	zie belanghebbende: 'Slachtoffers'
	Lage uitvoeringslasten	Hoe gedifferentieerder het systeem, hoe meer tijd en inhuur van specialisten het kost om een aanvraag af te handelen. Een systeem met één forfaitair bedrag geeft de laagste uitvoeringslasten

Bron: SEO Economisch Onderzoek/INTERVICT

Bovenstaande tabel laat in de eerste kolom zien wat de verschillende belangen van partijen kunnen zijn. Zo blijkt uit onderzoek dat getroffenenen met name willen dat personen in dezelfde situatie ook hetzelfde behandeld worden. Om uiting te geven aan dit belang zou gekozen moeten worden voor een systeem waarbij oog is voor de specifieke omstandigheden van getroffenenen (zie derde kolom). Met andere woorden; geen systeem waar maar 1 of 2 forfaitaire bedragen toegepast worden. Anderzijds zijn getroffenenen gebaat bij een snelle afhandeling die hen zo min mogelijk belast qua tijd, moeite en psychische belasting. Deze behoefte wijst juist in de richting van een eenvoudig systeem waarbij op basis van een beperkt aantal criteria een snelle en passende tegemoetkoming wordt vastgesteld.

Vanuit het perspectief van de overheid zal het belangrijk zijn dat de uitvoeringslast zo laag mogelijk blijft. Dit zou bereikt kunnen worden met een beperkt forfaitair systeem. Anderzijds bestaat de behoefte aan het leveren van maatwerk. Dit vraagt juist om een uitgebreider forfaitair systeem of een systeem dat op werkelijke schade gebaseerd is.

Zoals deze voorbeelden laten zien kunnen de belangen die spelen in een tegenstrijdige richting wijzen wat betreft de keuze voor een waarderingssysteem. Dit blijkt ook uit Tabel 6.2, die de 'schuarpunten' van de waarderingssystemen weergeeft. De tabel laat zien dat zowel een waarderingssysteem op basis van werkelijk geleden schade als een systeem op basis van forfaitaire bedragen voordelen met zich meebrengen voor elk van de belanghebbende partijen.

Bovendien vinden de voordelen die partijen ervaren bij een systeem op basis van werkelijk geleden schade niet plaats als gekozen wordt voor een systeem met forfaitaire tegemoetkomingen en vice versa. Een mogelijke oplossing zou kunnen zijn om een gemengd systeem in te voeren, bijvoorbeeld door sommige schadeposten op basis van werkelijke schade te vergoeden en andere op basis van een forfaitair bedrag. Of een forfaitair systeem op te zetten dat zo gedifferentieerd is dat er met uiteenlopende situaties rekening kan worden gehouden. Voordeel van zo'n tussenoplossing is dat er op bepaalde vlakken beter tegemoet kan worden gekomen aan de behoeften van belanghebbenden. Nadeel is echter dat het systeem navenant complexer wordt, wat in strijd is met de behoefte aan een eenvoudig, snel en simpel systeem.

Tabel 6.2 Waardering van personenschade op basis van forfaitaire bedragen heeft voor- en nadelen voor belanghebbenden, net als een systeem op basis van werkelijk geleden schade

Tegemoetkoming op basis werkelijke schade & kosten		Tegemoetkoming op basis van een forfaitair systeem	
Belanghebbende	Voordeel	Voordeel	Belanghebbende
Slachtoffer	Vergoeding werkelijk geleden schade Rechtsgelijkheid	Duidelijke uitvoering regeling Lage uitvoeringslasten	Slachtoffers
Uitvoerende instantie	Ruimte om maatwerk te kunnen leveren naar soort slachtoffer / ramp / schade Rechtsgelijkheid	Duidelijke, heldere regels Rechtszekerheid	Uitvoerende instantie
Overheid	Verantwoordelijkheid bij getroffen	Lage uitkeringslasten Lage uitvoeringslasten	Overheid
Maatschappij	Rechtsgelijkheid	Lage uitkeringslasten Lage uitvoeringslasten	Maatschappij

Bron: SEO Economisch Onderzoek/INTERVICT

Samengevat laat deze studie zien dat het mogelijk is om personenschade in de Wts op te nemen en dat er verschillende manieren zijn om personenschade te waarderen. Op basis van wetenschappelijke literatuur en een analyse van verschillende cases waarin overheden een tegemoetkoming hebben geboden voor personenschade kan echter geen enkelvoudig antwoord gegeven worden op de vraag 'hoe personenschade gewaardeerd dient te worden'. Eén forfaitair bedrag heeft voor- en nadelen en zo ook een tegemoetkoming gebaseerd op werkelijk geleden schade en gemaakte kosten. Zo biedt de eerste rechtszekerheid, maar geeft de laatste juist alle mogelijkheid tot maatwerk. En waar een systeem gebaseerd op werkelijke schade juist tot (zeer) hoge uitvoeringslasten zal leiden, werkt één forfaitair bedrag rechtsongelijkheid in de hand.

Waar het gaat om personenschade en de Wts is het dan ook aan de wetgever om te bepalen welke belangen er gediend zouden moeten worden met het toekennen van een tegemoetkoming en vervolgens welke waarderingsgrondslag daarbij het beste past.

Literatuur

- Agentschap LASER. (2000). Waterschade. Najaar 1998, kengetallen. Ministerie van LNV, Rijswijk: Den Haag Offset.
- Ammerlaan, V.C. (2009). Na de Ramp: De rol van de overheid bij de (schade-)afwikkeling van rampen vanuit een belangenperspectief van de slachtoffers, Amersfoort: Celsus Juridische Uitgeverij.
- Akkermans, A.J. (2002). De 'omkeringsregel' bij het bewijs van causaal verband, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Akkermans, A.J. (2008). Slachtoffers en aansprakelijkheid. Een onderzoek naar behoeften, verwachtingen en ervaringen van slachtoffers en hun naasten, met betrekking tot het civiele aansprakelijkheidsrecht. Deel II. Affectieschade, WODC 2008.
- Arlen, J., (2000), Tort Damages, in B. Bouckaert en G. De Geest, eds., *Encyclopaedia of Law and Economics*, Vol. II, pp. 682-734, Edward Elgar; Cheltenham.
- Avraham, R. (2003). *Pain-and-suffering damages in tort law: revisiting the theoretical framework and the empirical data*. Michigan Law and Economics Research Paper No. 03-001; Northwestern Law & Econ Research Paper No. 03-03.
- Barendrecht, J.M., Zeeland, C.M.C. van, & Kamminga, Y.P., & Tzankova, I.N. (2004). Schadeclaims: kan het goedkoper en minder belastend? Opties om de transactiekosten van het aansprakelijkheidsrecht te verlagen. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Becker, G.S. (1968), Crime and punishment: an economic approach. *The Journal of Political Economy*, 76(2), pp. 169-217.
- Bolt, F.J.E. van der & Kok, M. (2000) Hoogwaternormering regionale watersystemen. Schademodellering. Lelystad: HKV en Alterra
- Bos, K. van den (2007), Procedurele rechtvaardigheid: beleving en implicaties. In A. F. M. Brenninkmeijer, M. van Dam, & Y. van der Vlugt (Eds.), *Werken aan beoorlijkheid: De Nationale ombudsman in zijn context* (pp. 183-198). The Hague: Boom Juridische Uitgevers.
- Bouman, H.A. & Tilanus-van Wassenae, G.M. (1998). Schadevergoeding: personenschade, Monografieën Nieuw BW B37, Deventer: Kluwer.
- Brahn, O.K. & Reehuis, W.H.M. (2007). Zwaartepunten van het vermogensrecht, Deventer: Kluwer.
- Cohen, M.A. (1988). Pain, suffering, and jury awards: a study of the cost of crime to victims. *Law and Society Review*, 22, pp. 537-555.

- Cook, P. J. & Graham, D.A. (1977). The demand for insurance and protection: the case of irreplaceable commodities. *The Quarterly Journal of Economics*, 91(1), pp. 143-156.
- Cooter, R.D. & Rubinfeld, D.L. (1989): Economic analysis of legal disputes and their resolution. *Journal of Economic Literature*, 27, pp. 1067-1097.
- Croley, S.P. & Hanson, J.D. (1995). The nonpecuniary costs of accidents: pain-and-suffering damages in tort law. *Harvard Law Review*, 108 (8), pp. 1785-1917.
- Dienst Regelingen (2008). Evaluatie Wts Maas en Wilnis Regelingen. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- De Letselschade Raad (2012). Gedragscode Behandeling Letselschade, Schiedam: Romer
- Dolan, P., Loomes, G., Peasgood, T. & Tsuchiya, A. (2005). Estimating the intangible victims costs of violent crime. *British Journal of Criminology*, 45, pp. 958-76.
- Faure, M.G. (1999), Op de glijdende schaal van verzekerbare en onverzekerbare risico's. ESB, 84e jaargang, nr. 4193, pp. D20-23.
- Faure, M.G. & Hartlief, T. (2002). Nieuwe risico's en vragen naar aansprakelijkheid en verzekering. Deventer: Kluwer.
- Feldman, H.L. (1997). Harm and money: against the insurance theory of tort Compensation, 75 *Texas Law Review*, pp. 1567-1604.
- Frech, H.E. (1994). State-dependent utility and the tort system as insurance: strict liability versus negligence. *International Review of Law and Economics*, 14, pp. 261-271.
- Friedman, D. (1982). What is 'fair compensation' for death or injury? *International Review of Law and Economics*, 2, pp. 81-93.
- Gemeente Enschede (2005). Rapportage Afwikkeling Uitvoering Schaderegelingen Vuurwerkkramp Enschede. Enschede: Gemeente Enschede.
- Hartkamp, A.S. & Sieburgh, C.H. (2012). Mr. C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht, Verbintenissenrecht: de verbintenis in het algemeen, tweede gedeelte, Asser Serie 6-II, Deventer: Kluwer.
- Hartlief, T. (2012). Smartengeld in Nederland anno 2012: tijd voor een steen in stilstaand water? In Smartengeldgids (pp. 6-11). Den Haag: ANWB.
- Kaplow, L. & Shavell, S. (2002). Economic Analysis of Law. In Auerbach A.J. & Feldstein, M. (eds.), *Handbook of Public Economics*, vol. 3, pp. 1661-1784. Amsterdam: Elsevier.
- Klaassen, C.J.M. (2007). Schadevergoeding, deel 2, Deventer: Kluwer, p. 43.
- Lindenbergh, S.D. (2008). Schadevergoeding: algemeen, deel 1, Deventer: Kluwer.

- Lindenbergh, S.D. (2008). *Smartengeld tien jaar later*, Deventer: Kluwer.
- Lindenbergh, S.D. (2008). Smartengeld voor naasten: de rechter heeft zijn werk gedaan en de wetgever moet de klus afmaken, *Aansprakelijkheid Verzekering & Schade*, 36, pp. 225-263.
- Laxminarayan, M.S. & Pemberton, A. (2012). Does the Procedure Always Matter? The interaction of procedural quality and outcome favorability on self-esteem and trust in the legal system, in Laxminarayan, M.S., *The Heterogeneity of Crime Victims: Variations in Procedural and Outcome Preferences*, Oisterwijk: Wolf Lergal Publishers.
- Mulder, J.D.W.E. (2013). *Compensation. The victim's perspective*. Oisterwijk: Wolf Legal Publishers.
- NRC (23-04-2010). Na elf jaar uitkering wegens legionella Florabeurs. NRC Handelsblad via http://vorige.nrc.nl/binnenland/article2530963.ece/Na_elf_jaar_uitkering_wegens_legionella_Florabeurs
- Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn (2008). Personenschade in de Wts. Kan personenschade worden opgenomen in de wet tegemoetkoming rampen en zware ongevallen (Wts), indien wordt aangesloten bij dezelfde criteria die in de huidige Wts gelden? Den Haag: Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn.
- Shavell, S. (2003). Economic analysis of incident law. NBER working paper nr. 9482; www.nber.org/papers/w9483. In Shavell, S., *Foundations of Economic analysis of Law*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Spier, J. (2006). *Verbintenissen uit de wet en schadevergoeding*, Volume 5 van Studiereeks Burgerlijk Recht, Deventer: Kluwer.
- Sunshine, J. & Tyler, T.R. (2003). The Role of Procedural Justice and Legitimacy in Shaping Public Support for Policing. *Law & Society Review*, 37, 3, pp. 513-548.
- Stichting Ombudsman (2011). *De Gedragscode Behandeling Letselschade: een goed bewaard geheim?* Hilversum: Stichting De Ombudsman
- SVB (2012). *Jaarverslag Sociale Verzekeringsbank 2011*. Amstelveen: Sociale Verzekeringsbank.
- Tyler, T.R. (1988). What is Procedural Justice?: Criteria used by Citizens to Assess the Fairness of Legal Procedures. *Law & Society Review*, 22, 1, pp. 103-136.
- Tyler, T.R. (2003). A Psychological Perspective on Compensation for Harm: Examining the September 11th Victim Compensation Fund, *DePaul Law Review*, 53, pp. 355-391.
- Vandenberghe, A.M.I.B. (2010). Non-Discrimination in the common principles of European contract law, in Larouch, P. et al. (eds.), *Economic Analysis of the DCFR*, pp. 45-63, Munich: Sellier.

- Velthoven, B.C.J. (2012). Empirische kennis over de effecten van procedurele rechtvaardigheid geeft vooralsnog weinig houvast voor justitiële beleidsvorming. *Rechtsgeleerd Magazijn THEMIS*, 4, pp.182-184.
- Viscusi, W.K. (2000). Misuses and proper uses of hedonic values of life. *Journal of Forensic Economics*, 13, pp. 111–125.
- Viscusi, W.K. (1996), pain and suffering: damages in search of a sounder rationale, *Michigan Law & Policy Review*, 1, pp. 141–167.
- Visscher, L.T. (2009). Tort Damages, in M.G. Faure, (ed.), *Tort Law and Economics, Vol. 1 Encyclopedia of Law and Economics*, Second Edition, Cheltenham, UK: Edward Elgar, pp. 153-200.
- Wall Bake, D.W. van den, Dijk, P.E.M. van, Kastelein, et al. (2004). Eindrapportage inventarisatie van financiële voorzieningen na rampen in Nederland. Utrecht: Berenschot.
- WRR (2011). Evenwichtskunst. Over de verdeling van verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Bijlage A Geraadpleegde experts

De volgende personen hebben deelgenomen aan de expertsessie:

- Prof. Mr. A. Akkermans, Vrije Universiteit Amsterdam
- Dr. K. Ammerlaan, Open Universiteit
- Mr. J. Beer, Beer Advocaten
- Prof. Mr. M. Groenhuijsen, Tilburg University
- J. Knops, Ministerie van Veiligheid en Justitie

Naast de expertsessie zijn in het kader van dit onderzoek de volgende mensen geïnterviewd:

- Ir. Sanne Schulting, Adviseur crisismanagement, Dienst Regelingen
- Mr. Nina Huygen, Directeur Schadefonds Geweldsmisdrijven
- Mr. Ludo Goossens, Voorzitter Commissie Schadefonds Geweldsmisdrijven
- Prof. Dr. Berhard A. Koch, University of Innsbruck

Bijlage B Begeleidingscommissie

De begeleidingscommissie van dit onderzoek bestond uit:

- Prof. Mr. J.L. Smeehuijzen (voorzitter), Vrije Universiteit Amsterdam
- Dr. M. van den Berg, MN Services
- Drs. T.L. van Mullekom, WODC
- Mr. A.F. van der Putten, Ministerie van Veiligheid en Justitie



seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . www.seo.nl