

EEN REGELING VOOR
PERSONENSCHADE DOOR RAMPEN

DR. E.F.D. ENGELHARD

DR. R. RIJNHOUT

Boom Juridische uitgevers

Den Haag

2015

Omslagontwerp: Textcetera, Den Haag

© 2015 WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie, tenzij anders aangegeven.
Auteursrecht voorbehouden. Voor deze publicatie is licentie verleend aan de Universiteit Utrecht,
Utrecht Centre for Accountability and Liability Law (UCALL).

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden veelevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische veelevoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprerecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-pro.nl).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-94-6290-122-3

ISBN 978-94-6274-387-8 (E-book)

NUR 822

www.bju.nl

DANKWOORD

Bij de totstandkoming van dit onderzoek konden wij rekenen op hulp en ondersteuning van mensen die daar op verschillende momenten een belangrijke bijdrage aan hebben geleverd. Onze waardering gaat uit naar Ivo Giesen voor zijn meedenken over de opzet van het onderzoek en zijn nuttige opmerkingen bij eerdere versies van dit rapport. Ook Anne Keirse willen wij graag bedanken voor haar nuttige commentaar bij de eerdere versies van dit rapport. Dank gaat verder uit naar Evelien de Kezel voor haar bijdragen aan de totstandkoming van hoofdstuk 4 en de annex. Wij zijn alle leden van de begeleidingscommissie – B.C.J. van Velthoven, T.L. van Mullekom, A.F. van der Putten, M.J. Jacobs en C.M.C. van Zeeland – bijzonder erkentelijk voor hun waardevolle begeleiding in de verschillende fasen van het onderzoek. Hun commentaar is de kwaliteit van het rapport ten goede gekomen. De samenwerking met hun, alsmede met het WODC, in het bijzonder Theo van Mullekom, was stimulerend en plezierig.

Dank gaat verder uit naar degenen die wij in een voor dit onderzoek georganiseerde expertsessie hebben geconsulteerd, te weten Arno Akkermans, Karin Ammerlaan, Janet van de Bunt, Marcel Garst, Marnix Hebly, Hieron van der Hoeven, Deborah Lauria, Siewert Lindenbergh, José Mulder, Bob Ruers, Jaap Sap en Fred Zwarts.

De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het rapport berust, vanzelfsprekend, bij de auteurs.

Essentiële ondersteuning kwam van Marjosse Hiel en Anne-Jetske Schaap. Zij hebben diverse hand- en spandiensten verricht in het kader van dit onderzoek.

Ten slotte willen we het WODC bedanken voor het verlenen van toestemming voor het uitgeven van dit rapport in boekvorm en Boom Juridische uitgevers voor het tot stand brengen van deze uitgave.

Esther Engelhard en Rianka Rijnhout
Utrecht, mei 2015

INHOUDSOPGAVE

Dankwoord	5
Lijst van afkortingen	11
Samenvatting	13
1 Inleiding	15
1.1 Achtergrond en kader	15
1.1.1 Een regeling voor de eventuele uitbreiding van de Wts naar personenschade	15
1.1.2 Vormen van schade-opvang na rampen	16
1.1.3 De Wts: positionering	19
1.1.4 Specifiek karakter: een - niet-compensatoire - vangnetregeling	20
1.2 De onderzoeksvraag en twee centrale deelvragen	22
1.2.1 Pijlers: wie krijgt waarvoor een tegemoetkoming én hoeveel?	22
1.2.2 Terminologie en afbakening	23
1.3 Toetsingskader	25
1.3.1 Vier belangen: rechtszekerheid, uitvoeringslast, maatwerk, flexibiliteit	25
1.3.2 Vier toetsingsvragen	33
1.4 Gehanteerde onderzoeksmethoden	34
1.4.1 Inventarisatie en analyse: categorieën gedupeerden en vormen van personenschade	34
1.4.2 Belangenafweging en mogelijke regelingen	35
1.5 Wegwijzer	38
2 Om welke gedupeerden en vormen van personenschade gaat het?	39
2.1 Inleiding	39
2.1.1 Inventarisatie	39
2.1.2 Opzet van dit hoofdstuk	40
2.2 Gedupeerden bij letselschade	40
2.2.1 Onderverdeling gedupeerden: rampslachtoffers en 'derden'	40
2.2.2 Schade van het rampslachtoffer zelf: materieel en immaterieel	45
2.2.3 Welke keuzemogelijkheden biedt dit voor de Wts?	47
2.2.4 Specifieke categorieën rampslachtoffers: hulpverleners en omstanders	52
2.2.5 Schade van 'derden'	54

2.3	Gedupeerden bij overlijdensschade	58	4
2.3.1	Een beknopt beeld van de casuïstiek bij overlijdensschade: de nabestaanden	58	4
2.3.2	Schade van andere 'derden' dan nabestaanden	62	4
2.4	Typisch moeilijk of onverzekerbaar en onverhaalbaar?	62	4
2.5	Mogelijkheden om prioriteiten te stellen	67	4
2.5.1	Algemeen	67	4
2.5.2	Categorieën gedupeerden: dichtbij of ver van de ramp?	68	4
2.5.3	Aard van de schade: lichamelijk en/of psychisch letsel	70	4
2.5.4	Welke schadevormen of schadeposten?	73	4
2.5.5	Tot slot	75	4
3	Belangenafweging voor de kring van gerechtigden en de schadevormen	 77	 4
3.1	Inleiding	77	4
3.1.1	Hoe regelt men wie er voor welke personenschade een aanspraak krijgt?	77	4
3.1.2	Opzet van dit hoofdstuk	78	4
3.2	Wie en welke personenschade? Vier basistypen van regelingen	78	4
3.2.1	Overzicht: van een open naar een gesloten regeling	78	4
3.2.2	Open regeling	79	4
3.2.3	Gesloten regeling	80	4
3.2.4	Twee tussenvarianten: een deels open en deels gesloten karakter	84	4
3.2.5	Een keur van gecombineerde regelingen	87	4
3.2.6	Hardheidsclausule	88	4
3.3	De balans ten aanzien van de vier belangen	91	4
3.3.1	Introductie	91	4
3.3.2	Het belang van rechtszekerheid	92	4
3.3.3	Het belang van de uitvoeringslast	99	4
3.3.4	Het belang van maatwerk	106	4
3.3.5	Het belang van flexibiliteit	110	4
3.4	Resultaten in tabelvorm	115	4
3.5	Conclusie	117	4
3.5.1	Mogelijke regelingen voor de kring van gerechtigden en de schadevormen	117	4
3.5.2	Beoordeling op basis van de vier belangen	117	4
3.5.3	Selectie van de meest evenwichtige regeling	119	4

58	4	Belangenafweging voor de methoden van schadewaardering	121
	4.1	Inleiding	121
58	4.1.1	Methoden van 'schadewaardering': van concreet naar	
62		gestandaardiseerd	121
62	4.1.2	Opzet van dit hoofdstuk	122
67	4.2	Hoofdcategorieën van regelingen voor de schadewaardering	122
67	4.2.1	Overzicht: van concreet naar gestandaardiseerd	122
68	4.2.2	De methode van concrete schadewaardering	124
70	4.2.3	Verschillende vormen van gestandaardiseerde	
73		schadewaardering	129
75	4.2.4	Conclusie	146
	4.3	De balans ten aanzien van de vier belangen	148
	4.3.1	Introductie	148
77	4.3.2	Het belang van rechtszekerheid	148
77	4.3.3	Het belang van de uitvoeringslast	152
	4.3.4	Het belang van maatwerk	156
77	4.3.5	Het belang van flexibiliteit	159
78	4.4	Resultaten in tabelvorm	162
78	4.5	Conclusie	164
78	4.5.1	Mogelijkheden ten aanzien van de schadewaardering	164
79	4.5.2	Beoordeling op basis van de vier belangen	164
80	4.5.3	Selectie van de meest evenwichtige waarderingsmethode	165
84			
87	5	Effecten op gedupeerden	167
88	5.1	Inleiding	167
91	5.1.1	Het perspectief van de gedupeerde	167
91	5.1.2	Opzet van dit hoofdstuk	167
92	5.2	Aspecten van procedurele rechtvaardigheid	168
99	5.3	Erkenning	171
106	5.4	(Teleurgestelde) Verwachtingen	172
110	5.5	Emotionele belasting, 'secundaire victimisatie'	173
115	5.6	Fraude en secundaire ziekte winst	174
117	5.7	Conclusie	175
117	6	Conclusies en aanbevelingen	181
117	6.1	Algemeen	181
	6.1.1	Het sturende vertrekpunt dat volgt uit de bijzondere aard	
		van de Wts	181

6.1.2	Het nadere normatieve kader, bestaande uit de vier belangen	182
6.2	Conclusies en aanbevelingen met betrekking tot de gerechtigden en hun personenschade	182
6.2.1	Welke gedupeerden beschermen?	182
6.2.2	Welke personenschade, personenschadevormen of personenschadeposten?	182
6.2.3	Regeling voor de kring van gerechtigden en de schadevormen	183
6.2.4	Aanbeveling: kies voor rechtszekerheid en beperkte uitvoeringslast, modelleer vervolgens om maatwerk en flexibiliteit te bieden	184
6.3	Conclusies en aanbevelingen met betrekking tot de schadewaardering	186
6.3.1	Geïntegreerde benadering: combinaties noodzakelijk	186
6.3.2	De meest evenwichtige regeling	187
6.3.3	Aanbevelingen	187
6.4	Aanbevelingen met het oog op mogelijke effecten op de gedupeerde	188
6.5	Tot slot	191
	Annex: concrete voorbeeldregelingen	193
I.	Hoe het voorgaande vorm zou kunnen krijgen...	193
II.	Voorbeeldregelingen voor de kring van gerechtigden	195
III.	Voorbeeldregelingen voor schadewaardering	207
	Literatuur	215
	Appendix 1: samenstelling van de begeleidingscommissie	229
	Appendix 2: externe experts	231

n 182
 gden en hun 182
 182
 en 182
 183
 ngslast, 184
 aardering 186
 186
 187
 187
 upeerde 188
 191
 193
 193
 195
 207
 215
 229
 231

LIJST VAN AFKORTINGEN

ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
ANW	Algemene Nabestaandenwet
art.	artikel
AWB	Algemene Wet Bestuursrecht
BW	Burgerlijk Wetboek
DLR	De Letselschade Raad
e.v.	en volgende
fl.	Florijn, Nederlandse Gulden
HR	Hoge Raad
m.nt.	met noot
NIBUD	Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting
NJ	Nederlandse Jurisprudentie
NJB	Nederlands Juristenblad
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
nr.	nummer
NTB	Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht
NTBR	Nederlands Tijdschrift voor Burgerlijk Recht
o.a.	onder andere
o.m.	onder meer
p.	pagina
Parl. Gesch. BW Boek 6	Parlementaire Geschiedenis van het nieuwe Burgerlijk Wetboek. Boek 6, Algemeen gedeelte van het verbintenissenrecht
Parl. Gesch. BW Inv. 3, 5 en 6 Boek 6	Parlementaire Geschiedenis van het nieuwe Burgerlijk Wetboek, Invoering Boeken 3, 5 en 6. Boek 6, Algemeen gedeelte van het verbintenissenrecht
Rb.	Rechtbank
red.	redactie
RW	Rechtskundig Weekblad
Stb.	Staatsblad
Stc.	Staatscourant

UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VR	Verkeersrecht
WA	wettelijke aansprakelijkheid
WMO	Wet Maatschappelijke Ondersteuning
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Wts	Wet tegemoetkoming schade bij rampen

SAMENVATTING

De wetgever is voornemens om de Wet tegemoetkoming schade bij rampen (hierna: de Wts) uit te breiden naar onverzekerbare personenschade. De Wts is een *vangnetregeling*; voor gedupeerden komt hij pas in beeld als laatste regeling die opvang biedt voor hun schade. Personenschade die ontstaat door rampen wordt eerst en vooral opgevangen *buiten* de Wts. Voor een gedeelte van de schade hebben gedupeerden niet de mogelijkheid om die onder een verzekering te brengen of om langs een andere weg een tegemoetkoming te verkrijgen. Dit betreft de immateriële schade, (een deel van) omzet- en inkomensverlies bij arbeidsongeschiktheid, het verlies van zelfredzaamheid, bijzondere kosten (zoals studiekosten), verzorgingskosten die naasten maken en het verlies van levensonderhoud en uitvaartkosten van de nabestaanden bij overlijden. Dat is *grosso modo* het deel van de rampschade waarmee bij een eventuele uitbreiding van de Wts naar onverzekerbare personenschade dient te worden gerekend.

Deze studie geeft aan welke regeling het meest geschikt is om te bepalen aan wie en voor welke delen van de onverzekerbare personenschade een tegemoetkoming toekomt én hoe die personenschade in een geldbedrag kan worden uitgedrukt. Voor de beantwoording hiervan was een viertal hierna te bespreken belangen leidend, te weten: het belang van rechtszekerheid, het belang van een beperkte uitvoeringslast, het belang van maatwerk en het belang van flexibiliteit. Op grond van een normatieve analyse werd beoordeeld hoe een *evenwicht* tussen deze belangen wordt bereikt, waarbij het belang van rechtszekerheid leidend is: voorafgaand aan de ramp dient men goed te kunnen inschatten wie waarvoor een tegemoetkoming zou kunnen ontvangen en hoe zich dit laat vertalen in een geldbedrag. Daarnaast dienen de tijd en de kosten die met het traject van de schadebehandeling onder de Wts gemoeid zouden zijn, beperkt te blijven (het belang van een beperkte uitvoeringslast). Bovendien dient een toekomstige regeling voor de Wts ruimte te bieden voor differentiatie indien de individuele omstandigheden van het geval daar om vragen (het belang van maatwerk). Ook is enige ruimte gewenst om eventueel in onvoorziene gevallen een tegemoetkoming mogelijk te maken (het belang van flexibiliteit).

Dit evenwicht wordt het beste bereikt met een regeling die een limitatieve opsomming geeft van de schadeposten, voorzien van standaardbedragen voor de tegemoetkoming en drempels die een maximale bandbreedte aangeven waarbinnen er tegemoetkomingen worden verstrekt. Aangezien gedupeerden, los van hun hoedanigheid, diverse soorten schade lijden in personenschadezaken, bestaat er een grote mate van rechtsonzekerheid als voorafgaand aan de ramp niet duidelijk wordt aangegeven voor welke schadeposten

een tegemoetkoming wordt geboden. Als de schadeposten in een gesloten regeling worden opgesomd, dan wordt die onzekerheid in zoverre weggenomen. Men zou de onzekerheid die er dan wél nog is over *de hoogte* van de schade, met behulp van standaardbedragen kunnen ondervangen (waarbij men die bedragen afhankelijk van de verschillende schadesoorten kan laten differentiëren). Dit biedt vanuit het perspectief van de gedupeerde eveneens het voordeel dat hij weet waar hij aan toe is en het bevordert een efficiënte (en daardoor weinig belastende) schadebehandeling.

Een toekomstige regeling kan, net als de Wts in huidige vorm, openlaten welke gedupeerden er in aanmerking komen voor een tegemoetkoming. Het is niet nodig, en onwenselijk, dat de regeling óók limitatief opsomt welke categorieën gedupeerden aanspraak maken op een tegemoetkoming. Met zo'n opsomming wordt het belang van rechtszekerheid bij personenschade door rampen niet gediend. Er zijn vele mogelijke gedupeerden bij letselschade; die laten zich niet in categorieën vatten of in een opsomming. Dat is anders voor de schadeposten; die kan men wél limitatief opsommen. En als de schadeposten in de opsomming specifiek worden geformuleerd, dan beperkt die opsomming *in feite* tevens de kring van gedupeerden: alleen degenen met die specifieke schadeposten worden beschermd. Daarnaast kan het belang van rechtszekerheid worden bevorderd door abstracte voorwaarden in de regeling op te nemen, bijvoorbeeld de voorwaarde dat de opgesomde schadeposten, behoudens zorgkosten van naasten en overlijdensschade, rechtstreeks in het rampgebied zijn veroorzaakt.

Het werken met standaardbedragen voor de afzonderlijke schadeposten maakt een toekomstige regeling voorspelbaar en relatief eenvoudig uitvoerbaar. Bovendien kan het een tegemoetkoming mogelijk maken waar dit, vanuit het perspectief van de gedupeerde, zonder de standaardbedragen, zou worden bemoeilijkt door de complexiteit van bepaalde schadecomponenten of de berekening. De standaardbedragen dienen vanuit het oogpunt van rechtszekerheid niet pas na concrete rampen, maar al eerder *in abstracto* te zijn bepaald.

Door de standaarden te laten variëren, bijvoorbeeld al naar gelang de ernst van de schade, en eventueel periodiek aan te passen, kan er (beperkt) maatwerk worden geboden. Ook immateriële schade biedt goede mogelijkheden om op relatief eenvoudige wijze - aan de hand van (categorieën van) forfaitaire bedragen - te zorgen dat er tussen verschillende gedupeerden en tussen verschillende vormen van pijn of leed/verdriet wordt gedifferentieerd. Een hardheidsclausule, ten slotte, kan ook bijdragen aan het leveren van maatwerk. Zij kan ook worden ingezet om onvoorziene gevallen het hoofd te bieden. Voor een algemene regeling als de Wts dient zo'n clausule wel beperkt te blijven tot één of slechts enkele specifieke onderdelen van de regeling. Denk bijvoorbeeld aan een clausule die onder bepaalde omstandigheden ruimte biedt voor een tegemoetkoming van schade die buiten de gekozen bandbreedte valt.