

Bespreking van C. Ruppert, *Regelingen voor collectieve schade. Geef slachtoffers erkenning*, Den Haag: Boom Juridisch 2021

O&A 2022/76

1. Inleiding

In 2021 vroeg rechtshistoricus Ruppert aandacht voor de vormgeving van alternatieve compensatiesystemen door de rijksoverheid. Ruppert noemt deze regelingen schade-regelingen voor collectieve schade, waarbij hij opmerkt dat deze regelingen veelal ad hoc worden geïntroduceerd door de centrale overheid en vaak worden gefinancierd uit publieke middelen. Deze regelingen bieden een vorm van vergoeding of tegemoetkoming, en bestaan vrijwel altijd naast het aansprakelijkheidsrecht, de sociale zekerheid en verzekeringsuitkeringen.² Ruppert doet in zijn bundel verslag van zijn onderzoek naar 44 van deze regelingen die zijn geïntroduceerd na WO II in Nederland. Na een beschrijving van deze regelingen, signaleert hij een aantal verschillen en overeenkomsten in de totstandkoming en werking van deze regelingen. Vervolgens evalueert Ruppert de regelingen in het licht van het belang van restitutie, compensatie en erkenning van slachtoffers. Ter afsluiting doet hij een aantal aanbevelingen.

In deze boekbespreking bespreek en reflecteer ik op het onderzoek van Ruppert vanuit juridisch perspectief. Achtereenvolgens sta ik stil bij: de geanalyseerde alternatieve compensatiesystemen (paragraaf 2), de conclusies van Ruppert (paragraaf 3) en de aanbevelingen (paragraaf 4). Ik sluit af met een korte beschouwing waarin ik het onderzoek van Ruppert plaats in de bredere discussie over alternatieve compensatieregelingen.

Voorafgaand aan deze boekbespreking enkele opmerkingen over terminologie. In het onderstaande zal ik niet spreken over 'schaderegelingen', omdat aan een goed deel van de geselecteerde regelingen geen aansprakelijkheidsrechtelijke verantwoordelijkheid ten grondslag ligt. Ik zal spreken over alternatieve compensatiesystemen of -regelingen, waarbij ik direct toegeef dat de term 'compensatie' kan suggereren dat de uitkering in de context van het aansprakelijkheidsrecht

wordt gedaan. Dat bedoel ik dus niet.³ Ik zal hierna niet spreken over 'schadevergoeding', maar over uitkering of tegemoetkoming, omdat die termen neutraler zijn. Bovendien is de term 'massaschade' beter ingeburgerd in de juridische literatuur dan de term 'collectieve schade', waardoor ik die eerste term verkies boven de tweede.

2. De 44 geanalyseerde alternatieve compensatiesystemen

De 44 geanalyseerde alternatieve compensatiesystemen verdeelt Ruppert in zes categorieën: regelingen die tot stand zijn gekomen (I) na en in reactie op WO II (incl. de onafhankelijkheidsstrijd in toenmalig Nederlands-Indië), (II) bij schade veroorzaakt door geweld en zeden, (III) vanwege gevaarlijke arbeids- en leefomstandigheden, (IV) na rampen en calamiteiten, (V) vanwege onjuiste wetstoepassing en onrechtmatig handelen door de overheid en (VI) bij internationale operaties Defensie. Een risico van het maken van zo'n brede selectie, waarin allerlei regelingen als 'vergelijkbaar' worden neergezet, is dat het verwijt gemaakt kan worden dat appels met peren worden vergeleken. Waarom worden alternatieve compensatiesystemen voor geweldsmisdrijven of Q-koorts vergeleken met die voor onrechtmatig handelen door de staat (Srebrenica, Chroom-6)? Waarom worden waarborgfondsen vergeleken met voorschotfondsen of tegemoetkomingsregelingen? Een voordeel van deze brede insteek is dat duidelijk wordt hoe ad hoc en divers de reacties van overheidswege kunnen zijn op schadelijke gebeurtenissen die groepen in de samenleving overkomen. Wat dat betreft is de vergelijkende analyse van Ruppert een toevoeging aan de wetenschappelijke status quo.

Zelf had ik wel behoefte aan meer ordening in de geselecteerde compensatieregelingen. Daarom heb ik de volgende (eigen) indeling gemaakt. In de eerste kolom staat de rol van de rijksoverheid genoemd in de compensatie; deze indeling heb ik gemaakt. De tweede kolom geeft de compensatieregeling of procesoplossing weer. Deze regelingen/oplossingen komen uit het onderzoek van Ruppert. In de derde kolom staat de reden voor de introductie van de regeling/oplossing, welke ik hoofdzakelijk uit het onderzoek van Ruppert heb gehaald.

1 Prof. mr. R. (Rianka) Rijnhout is als hoogleraar verbonden aan de Universiteit Utrecht, Departement Rechtsgeleerdheid, ERI en Ucall. Rijnhout is tevens redacteur van *Overheid & Aansprakelijkheid*. Naast haar wetenschappelijke activiteiten, is zij voorzitter van de Werkgroep Normering van De Letselschade Raad en rechter-plaatsvervanger in de Rechtbank Overijssel. Met dank aan Michiel Tjepkema voor zijn commentaar op de categorisering van de compensatieregelingen.

2 Waarbij opgemerkt moet worden dat Ruppert ook regelingen bespreekt die zijn geïntroduceerd in reactie op een aansprakelijkheidsrechtelijke verantwoordelijkheid van de rijksoverheid.

3 Zie over de werking van deze systemen naast andere compensatiemechanismen of uitkeringssystemen bijv. K. Watts, *A comparative law analysis of no-fault comprehensive compensation funds: International best practice & contemporary applications*, Universiteit van Antwerpen 2021, p. 25-26. Macleod en Hodges spreken liever over 'no-blame' compensatiesystemen, SA. Macleod en C. Hodges, *Redress schemes for personal injury*, Oxford en Portland, Oregon: Hart Publishing 2017, p. 635.

Rol rijksoverheid	Alternatieve compensatieregeling / procesoplossing	Reden
Vastgestelde schending zorgplicht of van een wettelijke plicht van de (rijks) overheid of zelfs vastgestelde aansprakelijkheid van de (rijks)overheid	<ul style="list-style-type: none"> - Afwikkelingsregelingen ter vergoeding van schade van weduwen en kinderen van slachtoffers van de standrechtelijke executies in het voormalig Nederlands-Indië (I) - Jeugdzorg: Statuut opgezet vanwege seksueel misbruik in jeugdzorg (II) - Tegemoetkomingsregeling Chroom-6 Defensie⁴ wegens schending zorgplicht als werkgever (III) - Tegemoetkomingsregeling Chroom-6 Gemeente Tilburg, NS/NedTrain en Spoorwegmuseum⁵ wegens schending zorgplicht (III) - Passende regeling Luchtvaartterrein Maastricht (III)⁶ - Politie: Schadeclaims vanwege schietpartij Alphen aan de Rijn (IV) - Gedeeltelijke vergoeding na Faro-ramp 1992 (V) - Vergoeding voor nabestaanden omgekomen militairen in Mali en Osendrecht 2016 (V)⁷ - Schadevergoedingsregeling nabestaanden van de omgekomen mannelijke vluchtelingen in Srebrenica (VI) - Schadevergoedingsregeling voor Libanon-veteranen (VI) 	<ul style="list-style-type: none"> - Resultaat van civiele zaken waarin de aansprakelijkheid van de rijksoverheid is vastgesteld. - Door commissie vastgestelde verantwoordelijkheid van jeugdzorg - Erkenning niet-nakomen zorgplicht en voorkomen van langdurige civiele procedures - Erkenning veroorzaking onnodig leed en voorkomen van langdurige civiele procedures - Resultaat uitspraak ABRvS waarin schending wettelijke plicht is vastgesteld - Civielrechtelijke aansprakelijkheid politie in rechte vastgesteld - Civielrechtelijke aansprakelijkheid wegens verlies van een kans in rechte vastgesteld - Rapport Onderzoeksraad voor de Veiligheid (buitengerechtelijk traject werkgeversaansprakelijkheid) - Civiele proportionele aansprakelijkheid van de staat in rechte vastgesteld (verlies van een kans: 10%) - Erkende aansprakelijkheid Defensie, n.a.v. rechtelijke uitspraken en mediaberichtgeving
Geen (vastgestelde of erkende) aansprakelijkheid (rijks)overheid, geen (vastgestelde of erkende) aansprakelijkheid van een private partij, wel een gevoelde verantwoordelijkheid/verplichting door rijksoverheid om een rol te spelen in de compensatie ⁸	<ul style="list-style-type: none"> - Erkentelijkheid voor rol WO II (I) - <i>Wiedergutmachung</i> (I) - Regelingen voor oorlogsgetroffenen (I) (Wubo, Wuv en Wiv) - Uitkering Joodse tegoeden WO II (I) - Uitkeringsregelingen <i>Backpay</i> (I) - Tijdelijke regeling seksueel misbruik in jeugdzorg (II) - Tijdelijke regeling financiële tegemoetkoming voor slachtoffers van geweld in jeugdzorg (II) - Silicose-regeling voor oud-mijnwerkers (II) 	<ul style="list-style-type: none"> - Dankbaarheid (fictief dienstverband) - Uitvoering Verdrag van Luxemburg - Bijzondere solidariteit - Erkenning van morele aanspraken op restitutie - Morele overwegingen en symbolische genoegdoening - Erkenning van overheidswege - Erkenning voor leed van overheidswege - Inlossen ereschuld

4 Met de regeling erkende Defensie wél dat er een zorgplicht is geschonden, maar niet dat aansprakelijkheid bestaat. In deze casus spelen met name causaliteitsvraagstukken. In individuele zaken is ook civielrechtelijke aansprakelijkheid aangenomen met een beroep op de arbeidsrechtelijke omkeringsregel, zie bijv. HR 3 december 2021, ECLI:NL:HR:2021:1806.

5 Met de regeling erkende de Gemeente Tilburg, NS/NedTrain en Spoorwegmuseum wél dat er een zorgplicht is geschonden, maar niet dat aansprakelijkheid bestaat. In deze casus spelen met name causaliteitsvraagstukken.

6 Ruppert plaatste deze regeling in de categorie 'gevaarlijke leefomstandigheden' (p. 56). Het was echter niet zo dat omstanders gevaar liepen, maar wel geluidsoverlast ondervinden. Deze compensatie heeft het karakter van een 'immateriële vergoeding', (Strct. 2000, 90).

7 Deze regeling staat bij schending zorgplicht en/of aansprakelijkheid (rijks)overheid, maar onduidelijk is op basis van de analyse van Ruppert of inderdaad sprake is van een schending van een zorgplicht of aansprakelijkheid. Deze regeling is buitengerechtelijk tot stand gekomen. Omdat zowel de veiligheidsraad als de inspectie tekortkomingen heeft vastgesteld, wordt deze regeling toch in deze categorie geplaatst.

8 Ruppert behandelt ook compensatieregelingen die (later) zijn uitgevaardigd door decentrale overheden vanwege geïnde erfpachtcanon en gemeentelijke heffingen bij Joodse inwoners na terugkeer na WO II (p. 37). Ruppert behandelt ook de afspraken ten behoeve van compensatie voor dienstongevallen en beroepsziekten bij de politie (p. 53). Ruppert behandelt ook de uitkeringsregelingen die zijn getroffen door Defensie (als oud-werkgever) voor veteranen die voor 2007 invalide zijn geraakt (p. 76-77).

	<ul style="list-style-type: none"> – Uitkeringen na aardbeving Limburg 1992 (IV) 	<ul style="list-style-type: none"> – Solidariteit
	<ul style="list-style-type: none"> – Uitkeringen na rampen (zoals overstromingen), uiteindelijk resulterend in de Wts en andere ad hoc regelingen (IV) – Tegemoetkomingsregeling voor Q-koortspatiënten of hun nabestaanden (IV) – Tegemoetkomingsregeling voor Dutchbat III-veteranen (VI) – Tegemoetkomingsregeling voor burgerslachtoffers bombardement Irak (VI) – Compensatieregelingen n.a.v. kindertoeslagenaffaire (V) 	<ul style="list-style-type: none"> – Solidariteit – Erkenning – Uiting van respect voor inzet en erkenning van leed – Erkenning van fout (maar niet van schending zorgplicht of aansprakelijkheid) – Gestandaardiseerde dan wel concrete begrote compensatie voor gedupeerden (geen aansprakelijkheid vastgesteld in rechte, wel andere documentatie waarin systeemfouten zijn erkend)
<p>Aansprakelijkheid of schending van een zorgplicht/wettelijke norm van een private partij, waarbij de rijksoverheid een rol pakt in de compensatie zonder zelf juridisch verantwoordelijkheid of aansprakelijk te zijn.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Schadefonds Geweldsmisdrijven (II)⁹ – TNS en TAS-regeling voor asbestslachtoffers (III)¹⁰ – Tegemoetkomingsregeling OPS-slachtoffers (III) – Tegemoetkomingsregeling slachtoffers Bijlmerramp (IV) – Uitkeringsregeling voor legionella-epidemie 1999 uit 2000 (IV) – Compensatieregelingen n.a.v. vuurwerkramp Enschede (IV) – Bijdrage aan Stichting Nationaal Fonds voor Slachtoffers Nieuwjaarsbrand Volendam (IV) – Financiering van en uitkeringen door Instituut Mijnbouwschade Groningen (IV)¹¹ 	<ul style="list-style-type: none"> – Erkenning slachtofferschap – Erkenning slachtofferschap – Erkenning slachtofferschap – Motie: Voorzieningen groep van gedupeerden van de Bijlmerramp, <i>“die enkele jaren na de ramp in een vicieuze cirkel van financiële en psychosociale problemen is geraakt”</i> – Financieel gebaar door de rijksoverheid – Maatschappelijke solidariteit – Maatschappelijke solidariteit – Afhandeling civiele aansprakelijkheid van de NAM en EBN (staatsbedrijf) via een alternatieve (bestuursrechtelijke) procedure¹²
<p>Aansprakelijkheid van een private partij, waarin de (rijks)overheid geen rol heeft gehad in de compensatie of in het opstellen van de compensatieregeling.¹³</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Tegemoetkomingsregeling rol NS in WO II (I) – Klachtencommissie en compensatieregeling seksueel misbruik in de Rooms-Katholieke Kerk (II) – Vaststellingsovereenkomst t.b.v. DES-slachtoffers, resulterend in een DES-fondsen (III) 	<ul style="list-style-type: none"> – Moreel gebaar – Recht doen aan slachtoffers, eerherstel en zo goed mogelijk herstel in algemene zin – Civiele aansprakelijkheid en algemeen verbindend verklaring vaststellingsovereenkomst (WCAM)

9 Volledigheidshalve moet worden opgemerkt dat het Schadefonds Geweldsmisdrijven niet enkel geldt voor massaschades (zoals terrorismeschade), maar ook voor individuele schadegevallen (zoals moord).

10 Hoewel de groep asbestslachtoffers groot is, is het niet zo dat aan elke uitkering hetzelfde feitencomplex ten grondslag ligt. Overigens gaat aan een uitkering op grond van de TAS- en TSN-regeling een bemiddelingstraject vooraf (indien mogelijk) om in overleg met de aansprakelijkheidsverzekeraar van de werkgever of de (oud-) werkgever zelf tot overeenstemming over aansprakelijkheid te komen. Als dat lukt, ontvangt de gedupeerde geen tegemoetkoming maar een gestandaardiseerd (hoger) bedrag dat de aansprakelijkheid afwikkelt.

11 De aansprakelijkheid van de staat is nog niet aangenomen in rechte. De aansprakelijkheid van staatsbedrijf EBN wel.

12 Deze regeling betreft dus een processuele oplossing voor de afwikkeling van massaschade. Vergoeding vindt plaats op basis van het aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht in individuele gevallen. Anders dan in de andere regelingen is dus geen sprake van een gecollectiviseerde of gestandaardiseerde vergoeding.

13 Omdat de (rijks)overheid geen rol heeft gehad in de compensatie van tegemoetkoming in de schade is het de vraag waarom deze regelingen toch zijn opgenomen in het onderzoek van Ruppert. Door zo'n brede insteek te kiezen, zijn ook een aantal regelingen onbesproken gebleven, zoals die opgezet naar aanleiding van financiële affaires.

Deze alternatieve compensatieregelingen evalueert Ruppert aan de hand van drie slachtofferbelangen: restitutie, compensatie en erkenning. Hoewel niet altijd duidelijk is waarom een bepaalde regeling een waardering krijgt, trekt hij naar aanleiding van deze analyse algemene conclusies.

3. Enkele conclusies uitgelicht

3.1 Toename van aantal alternatieve compensatiesystemen

In hoofdstuk 5 geeft Ruppert zijn conclusies naar aanleiding van de beschrijving van de alternatieve compensatieregelingen. Als eerste stelt Ruppert dat het aantal door de rijksoverheid geïntroduceerde alternatieve compensatiesystemen is toegenomen. Ruppert wijst op onderzoek waarin daarvoor een verklaring is genoemd: de opkomst van de risicosamenleving en de behoefte om terug te vallen op de overheid, en de moralisering van het verleden en het historiseren van de moraal.¹⁴ Als juridisch onderzoeker voeg ik aan dit rijtje toe: het gegeven dat de rijksoverheid in rechte aansprakelijk is gesteld voor grootschalige schadeveroorzakende gebeurtenissen (als werkgever of als Rijksoverheid/staat), of een verantwoordelijkheid heeft gehad in het laten voortduren van schadeveroorzaking (bijv. de toelagenaffaire of bodembeweging in Groningen); en het besef dat het aansprakelijkheidsrecht niet leidt tot rechtvaardige uitkomsten in specifieke gevallen, waardoor – veelal onder politieke druk – wordt teruggegrepen op andere compensatiemechanismen (bijv. bij beroepsziektes en Q-koorts).

3.2 Aarzelende en ad hoc totstandkoming van alternatieve compensatiesystemen

De tweede conclusie die Ruppert trekt, is dat de rijksoverheid verschillend reageert op massaschades en dat de regelingen die van overheidswege tot stand zijn gekomen, aarzelend – soms gepaard gaande met een (juridische of politieke) strijd – en ad hoc zijn geïntroduceerd. De derde en achtste conclusie hangen hiermee samen, namelijk dat er geen algemeen kader geldt voor het opzetten en uitvoeren van de alternatieve compensatiesystemen, en dat verschillende uitkeringen niet als volledige schadevergoeding zijn ervaren.¹⁵

Vanuit *juridisch perspectief* is het volgens mij niet verrassend dat er in een aantal gevallen aarzeling bestond bij de rijksoverheid om compensatie te bieden. In Nederland geldt primair het aansprakelijkheidsrecht als compensatiesysteem voor volledige schadevergoeding. Dat systeem is (in beginsel) gebaseerd op correctieve rechtvaardigheid, wat betekent dat als in een relatie tussen twee personen iets

verkeerd is gegaan, in die relatie herstel moet plaatsvinden.¹⁶ In beginsel ligt de bewijsleveringslast en het bewijsrisico bij de eisende partij, wat de benadeelden zijn. Vanuit juridisch perspectief hoeft de overheid geen volledige schadevergoeding te bieden, of welke schadevergoeding dan ook, als zij niet aansprakelijk is. Op dit adversaire karakter van het aansprakelijkheidsrecht is, met name in de context van personenschade, veel kritiek geuit vertrekkend vanuit slachtofferervaringen,¹⁷ maar dat betekent niet dat dit systeem niet meer geldt. Volgens mij is een belangrijke *niet-juridische vraag* waarom (potentiële of vermeende) conflicten met de rijksoverheid door de overheid in dit juridische kader worden geplaatst en daarmee worden gejuridiseerd.¹⁸

Maar als de rijksoverheid niet aansprakelijk is, dan is de rijksoverheid niet gehouden om aanvullende uitkering te bieden. Dan resten enkel de (verplichte of vrijwillige) private verzekeringen om uitkeringen te doen, en eventueel het sociale zekerheidsrecht als vangnet op het minimum-niveau. Anders dan in andere Europese landen,¹⁹ bestaan er in Nederland maar weinig andere, alternatieve compensatiesystemen die structureel aanwezig zijn. Het beeld dat primair het aansprakelijkheidsrecht gelding zou moeten hebben, komt ook duidelijk naar voren in Kamerdebatten. In reactie op Kamervragen over de wens om andere vergoedingsmogelijkheden te creëren voor slachtoffers, is regelmatig gewezen op het aansprakelijkheidsrecht als primair vergoedingsmechanisme en het belang van het zelf afsluiten van (vrijwillig) private verzekeringen.²⁰ Uitzonderingen

- 16 Een uitzondering hierop betreft nadeelcompensatie of een tegemoetkoming in planschade vanwege de onevenredige schade die is veroorzaakt door behartiging van het algemeen belang door een bestuursorgaan. In die gevallen speelt distributieve of verdelende rechtvaardiging een rol in compensatie. De regelingen die door Ruppert zijn besproken, hebben – op de Passende regeling Luchtvaartterrein Maastricht na – geen betrekking op nadeelcompensatie of tegemoetkoming in planschade.
- 17 Zie bijv. A.J. Akkermans, 'Achieving justice in personal injury compensation: The need to address the emotional dimensions of suffering a wrong', in: P. Vines & A.J. Akkermans (eds.), *Unexpected Consequences of Compensation Law*, Oxford: Hart Publishing 2020, p. 15-37.
- 18 Dit is een vraag die Prof. Nicole Immler mij voorlegde in een debat n.a.v. het Hoge Raad arrest in de *Srebrenica* zaak.
- 19 Zie bijv. Macload en Hodges 2017; T. Vansweevelt en B. Weyts (eds.), *Compensation funds in comparative perspective*, Antwerpen: Intersentia 2020; Watts 2021.
- 20 Verplichte verkeersverzekering: *Kamerstukken II* 1997/98, 25759, nr. 3, p. 10-12 (MvT); *Kamerstukken II* 1997/98, 25759, nr. 4, p. 4 (ronde-tafel); *Kamerstukken II* 1998/99, 25759, nr. 5, p. 4 (afwijzing); Verplichte directe verzekering voor arbeidsongevallen: hierover M. Nikkels-Agema, 'Komt de Extra Garantiergeling Beroepsrisico's er alsnog?', <http://www.csverbindt.nl/wp-content/uploads/2016/03/Komt-de-Extra-Garantiergeling-Beroepsrisicos-er-alsnog-CS9.pdf>; A.J.J.G. Schijns, *Naar een verzekerd slachtofferrecht*, Amsterdam: ACCL 2017, p. 320-321; no-faultsysteem voor medische ongevallen: *Kamerstukken II* 2011/12, 31765, nr. 52, p. 2; Brief minister voor Medische Zorg en Sport, d.d. 21 februari 2019; *Kamerstukken II* 2020/21, 2904, Aanhangsel. Vergoeding voor rampschade heeft ook aandacht gehad, maar een direct vergoedingssysteem is niet gecreëerd, *Kamerstukken II* 2005/06, 28668, nr. 11. Hierover T. Hartlief, 'AV&S anno 2013. Nederland is geen België', *AV&S* 2013/17. In de wetenschappelijke literatuur zijn ook voor andere schadegevallen directe verzekeringen als optie voor verbetering besproken: misdrijven – Schijns 2017, p. 311-353, sportongevallen, A. Kolder, 'Naar een nieuw verzekeringsproduct voor de voetbalsport', *AV&S* 2017, nr. 6, p. 203-204 en ongevallen van het leven, C.M.D.S. Pavillon en A. Kolder, 'Een garantie des accidents de la via voor Nederland?', *AV&S* 2018, nr. 8, p. 28-41.

14 Ruppert 2021, p. 82.

15 Ruppert 2021, p. 81-83.

bestaan, zoals de Wet tegemoetkoming schade bij rampen en het Schadefonds geweldsmisdrijven, maar die compensatiesystemen bieden slechts een vangnet voor specifieke gevallen en een zeer beperkte uitkering. Als er dan toch in andere gevallen aanvullende uitkeringen of tegemoetkomingen worden gevraagd, dan bestaan daarvoor inderdaad geen kaders en komen die regelingen ad hoc tot stand.

3.3 Uiteenlopende uitkeringen

Een belangrijke conclusie die Ruppert trekt, is dat de uitkeringshoogtes uiteenlopen.²¹ Soms bestaat daarvoor een goede verklaring, bijvoorbeeld als de overheid civielrechtelijk aansprakelijk is. Tegelijkertijd is het een legitieme vraag of de uiteenlopende bedragen in vergelijkbare tegemoetkomingsregelingen of het creëren van een gunstiger regime voor de ene en niet voor de andere, wel verdedigbaar zijn. Een voorbeeld biedt de creatie van het Instituut Mijnbouwschade Groningen voor de bodembeweging aldaar, en het niet oprichten van een vergelijkbaar compensatiesysteem voor schade veroorzaakt door vergelijkbare mijnbouw gerelateerde bodembeweging elders in Nederland. In dit verband betoogt Verhooff dat antidiscriminatiewetgeving relevant zou kunnen zijn voor van overheidswege geïntroduceerde compensatiesystemen.²²

3.4 Erkenning

Ruppert trekt een aantal conclusies over het gebrek aan ervaren erkenning bij slachtoffers. Ten eerste zouden de compensatieregelingen niet altijd tot erkenning hebben geleid. Ten tweede zou het goed formuleren van excuses een opgave zijn voor de rijksoverheid. Ten derde zou erkenning veelal een individuele invulling krijgen. Ten slotte waren de slachtoffers niet altijd betrokken bij de totstandkoming van de compensatieregelingen.²³

Het bieden van erkenning is een onderwerp dat ook in de wetenschappelijke literatuur over het aansprakelijkheidsrecht op steeds grotere aandacht kan rekenen.²⁴ Met zijn analyse raakt Ruppert aldus aan de bredere vraag hoe het proces van nadeel- of schadeafwikkeling kan bijdrage aan erkenning van slachtoffers. In hoofdstuk 3 geeft Ruppert zijn beoordelingskader weer, waarin hij ook 'erkenning' definieert: excuses, collectieve vormen van genoegdoening en het op goede wijze betrekken van slachtoffers.²⁵ Deze elementen hebben niet zozeer betrekking hebben op compensatieregelingen *an sich*, maar op de vraag hoe de rijksoverheid zich opstelt in geval van massaschade en – als zij besluit tot een aanvullende regeling – hoe die regeling tot stand komt. Daarmee beoog ik niet de conclusies van

Ruppert af te zwakken, maar wel om die in perspectief te plaatsen: vertrekkend vanuit juridisch perspectief en het traditionele compensatiesysteem dat in Nederland als uitgangspunt geldt – het aansprakelijkheidsrecht – is het verklaarbaar dat er weinig ruimte is voor (vlotte) erkenning via alternatieve compensatieregelingen. Dat betekent niet dat erkenning geen element zou moeten zijn in de totstandkoming van een alternatief compensatiesysteem of zelfs in rechte.

4. De aanbevelingen van Ruppert

Ruppert geeft vier aanbevelingen, waarvan ik de vierde zonder meer onderschrijf: het belang van evaluatie van regelingen. De andere drie aanbevelingen bespreek ik uitgebreider. Als eerste bepleit Ruppert een Kaderwet collectieve schade of Aanwijzingen voor de regelgeving. In zo een regeling kunnen inhoudelijke en procedurele aanwijzingen worden opgenomen voor compensatie in geval van massaschade, wat zou leiden tot "*consistentie, eenvormigheid en transparantie*."²⁶ Ruppert laat wat mij betreft overtuigend zien dat doordenking van de uitgangspunten van een alternatief compensatiesysteem voor gevallen waarin de rijksoverheid niet aansprakelijk is doch wel een verantwoordelijkheid voelt (categorie 2 en 3 in mijn tabel), belangrijk is. Om die reden overtuigt Ruppert mij ook met zijn tweede aanbeveling om tot uniformering van regelingen te komen; of beter, wat mij betreft: verklaarbare verschillen en overeenkomsten tussen regelingen.

Zijn derde aanbeveling – "*geef slachtoffers erkenning in de regelingen*" – vloeit logisch voort uit zijn analyse. Ik heb een kritische kanttekening en een reflectie. De kritische kanttekening heeft betrekking op de indruk die Ruppert wekt dat erkenning van overheidswege in gevallen van massaschade moet plaatsvinden: "*Het is van belang dat bestuurders een persoonlijk en goed contact met slachtoffers leggen direct nadat collectieve schade is opgetreden*."²⁷ Mijns inziens hoeft het enkele feit dat sprake is van massaschade niet te betekenen dat de rijksoverheid erkenning moet geven, zeker niet via een compensatieregeling. De tabel die ik presenteerde, laat goed zien dat de overheid vaak geen juridische verantwoordelijkheid heeft voor massaschades. Ook begrijp ik niet goed waarom in geval van massaschade die erkenning geboden is, en bijvoorbeeld niet ook in gevallen van individuele schade.

Waar ik denk dat de crux zit, en dat is mijn reflectie, is dat de analyse van Ruppert laat zien dat het geheel aan compensatie/uitkeringssystemen (aansprakelijkheid, (private) verzekering en sociale zekerheid) wellicht te beperkt is als wordt nagedacht over rechtvaardig herstel in de breedste zin van het woord. Het debat daarover wordt ook gevoerd buiten massaschadegevallen, zoals die over medische ongevallen en verkeersongevallen, en wordt vooral ingegeven

21 Ruppert 2021, p. 85.

22 L. Verhooff, *Compensation funds: their nature, their function and their legality* (dissertatie Antwerpen), Universiteit Antwerpen 2022, zie deel 3 '*Compensation funds and discrimination*'. Op 539-540 noemt Verhooff het voorbeeld van het Instituut Mijnbouwschade Groningen.

23 Ruppert 2021, p. 87-90.

24 Zie bijv. R.M.E. Huver et al., *Slachtoffers en aansprakelijkheid. Een onderzoek naar behoeften, verwachtingen en ervaringen van slachtoffers en hun naasten met betrekking tot het civiele aansprakelijkheidsrecht. Deel 1: Terreinverkenning*, Den Haag: WODC 2007.

25 Ruppert 2021, p. 25-27.

26 Ruppert 2021, p. 91.

27 Ruppert 2021, p. 92.

door nieuwe wetenschappelijke inzichten over de werking van het recht, voortschrijdende technische ontwikkelingen en wereldwijde veranderingen.²⁸ Verdient een vierde variant in de vorm van 'alternatieve compensatiesystemen' een vaste plek in de Nederlandse compensatiesystematiek? Rechtsvergelijking laat zien dat andere keuzes mogelijk zijn; in andere jurisdicties zijn al wel structureel alternatieve compensatieregelingen geïntroduceerd.²⁹ Als het antwoord daarop 'ja' is, rijzen direct complexe verdelings-, financierings-, uitvoerings- en borgingsvraagstukken. Desalniettemin is de tijd wellicht rijp om opnieuw naar de tekentafel te gaan en deze distributieve vraagstukken ter hand te nemen. Een en ander staat nog los van de vraag hoe erkenning van slachtoffers daarbinnen een plek kan krijgen.

5. Ter afsluiting: hernieuwde aandacht voor alternatieve compensatiesystemen

Alternatieve compensatiesystemen kunnen rekenen op (hernieuwde) aandacht in de wetenschappelijke literatuur. Het onderzoek van Ruppert komt in een reeks van nationale en internationale onderzoeken.³⁰ Als wordt gefocust op hoe alternatieve compensatiesystemen verbeterd kunnen worden, is in de laatste jaren een rijkdom aan inzichten gepresenteerd, vertrekkend vanuit (waarbij ik geen volledigheid nastreef in literatuurverwijzingen): vertrouwen in de overheid;³¹ slachtofferbehoeften;³² slachtofferervaringen met het proces en de uitkomst;³³ gezondheidseffecten van alternatieve compensatiesystemen op slachtoffers;³⁴ en juridische vormgeving van en inbedding in de bredere context van compensatiesystemen.³⁵ Het voert te ver voor deze boekbespreking om al deze aanbevelingen te analyseren en met elkaar in verband te brengen. Het overzicht van Ruppert biedt wel een mooi uitgangspunt voor deze

analyse. Mijn voorstel zou wel zijn om die analyse niet alleen te maken voor massaschades, maar om die uit te breiden naar individuele schadegevallen.

28 Zie bijv. Akkermans 2021; R. Rijnhout, 'De directe verkeersverzekering in het Nederlandse systeem van schadeafwikkeling: waarom nu wel?', *AV&S* 2021, p. 156-166.

29 Zie bijv. Vansweeveldt & Weyts 2020 (personenschade).

30 Zie bijv. M.G. Faure en T. Hartlief (eds.), *Financial compensation for victims of catastrophes: a comparative legal approach*, Wenen, New York: Springer 2006; W.H. van Boom, M.G. Faure en J. van Langendonck, *Shifts in compensation between private and public systems*, Wenen, New York: Springer 2007; S. Macleod & C. Hodges 2017; Vansweeveldt & Weyts 2020; Watts 2021.

31 Zie bijv. G. Kuipers, *Beschadigd vertrouwen* (dissertatie Leiden), Deventer: Wolters Kluwer 2021.

32 Zie bijv. A. Sloan e.a., 'The road from medical injury to claims resolution: how no-fault and tort differ', *Law and Contemporary Problems*, 1997, 60, nr. 2, p. 37. Hierover, en onder verwijzing naar ander onderzoek: R. Rijnhout, 'Alternatieve vergoedingssystemen in personenschadezaken en slachtofferbehoeften', *Nederlands Tijdschrift voor Burgerlijk Recht* 2017, p. 277-287.

33 Zie bijv. N.A. Elbers et al., 'Differences in Perceived Fairness and Health Outcomes in Two Injury Compensation Systems: A Comparative Study', *BMC Public Health* 2016, no. 16:658.

34 Zie bijv. Elbers et al. 2016; K. Lippel, 'Therapeutic and anti-therapeutic consequences of workers' compensation', *International Journal of Law and Psychiatry* 1999, vol. 22, nr. 5-6, p. 521-546; K. Lippel, 'Workers describe the effect of the workers' compensation process on their health: a Québec study', *International Journal of Law and Psychiatry* 2007, vol. 30, p. 427-443.

35 Zie bijv. Van Boom, Faure en Van Langendonck 2007; E.F.D. Engelhard en R. Rijnhout, *Een regeling voor personenschade door rampen*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2015; J.E. van de Bunt, *Het rampenfonds* (dissertatie Leiden), Deventer: Wolters Kluwer 2016; S. Macleod & C. Hodges 2017; Vansweeveldt & Weyts 2020; Watts 2021.