

Schadevergoeding na Een verkenning

Prof. mr. S.D. Lindenberg *

78



* Hoogleraar privaatrecht aan de Erasmus School of Law, hoofdredacteur van Verkeersrecht.

Verschillende terroristische aanslagen, waaronder aanslagen met auto's en andere voer- of (lucht)vaartuigen, hebben in de afgelopen jaren forse schade veroorzaakt. Het dreigingsniveau voor een terroristische aanslag in Nederland is 'substantieel (niveau 4)', het één na hoogste niveau.¹⁾ Dat betekent dat een kans op een dergelijke aanslag reëel is. Doet zich in Nederland een aanslag voor, dan zal de vraag rijzen hoe en in welke mate de daardoor veroorzaakte schade kan en moet worden gecompenseerd. De voorbeelden uit België en Frankrijk laten zien dat hier, gegeven de aard van een dergelijke gebeurtenis en de maatschappelijke en politieke reacties daarop, bijzondere kwesties kunnen spelen. Deze bijdrage beoogt een – enigszins schetsmatige – verkenning van bronnen voor compensatie van schade na een terroristische aanslag voor de Nederlandse situatie en naar Nederlands recht. Deze verkenning lijkt een noodzakelijke eerste stap voor de bezinning op de vraag in hoeverre Nederland goed 'voorbereid is' op compensatie van schade na een terroristische aanslag.

1. DTN 46, 20 november 2017.

een terroristische aanslag

1. Schadesoorten

Wanneer zich in Nederland een terroristische aanslag voordoet, dan kan deze uiteenlopende schadesoorten tot gevolg hebben.

In de eerste plaats kan worden gedacht aan personenschade door fysieke en psychische aantasting van degenen die direct worden getroffen door 'de klap'. Het kan hier gaan om mensen die als gevolg van de aanslag gewond raken of komen te overlijden, en om mensen die door confrontatie met de aanslag of de directe gevolgen daarvan (enkel) psychisch letsel oplopen. Ten aanzien van de vaststelling van fysiek letsel zal het verband met de terroristische aanslag veelal wel helder zijn.

Ten aanzien van slachtoffers met enkel psychisch letsel (ook wel: 'shockschade'; schade door confrontatie) kan het leggen van een relatie met de gebeurtenis en het afbakenen van een kring van tot schadevergoeding gerechtigden problematisch zijn. Men denke aan de vraag wie ten tijde van de aanslag aanwezig waren, aan de vraag hoe ruim het gebied van de aanslag wordt opgevat, en aan de vraag of ook aan hulpverleners (toegesnelde amateurs maar wellicht ook professionals) een aanspraak toekomt. Registratie van betrokkenheid op deze punten is daarom cruciaal, ook om latere pogingen tot fraude te kunnen duiden.²⁾

Men zij erop bedacht dat in beide typen gevallen (fysiek of psychisch letsel) in beginsel dezelfde schadeposten kunnen ontstaan. Denk aan kosten van zorg, verlies aan arbeidsvermogen, en ander nadeel dan vermogensschade ('immateriële schade'). Hoewel in geval van personenschade meer schadeposten denkbaar zijn, beperk ik mij hierna tot deze drie belangrijkste.³⁾

Behalve fysiek of psychisch letsel kan een terroristische aanslag ook dodelijke slachtoffers tot gevolg hebben. In dat geval lijden nabestaanden schade door kosten van lijkbezorging (eventueel na repatriëring) en door derving van levensonderhoud waarin de overledene placht te voorzien. Voorts lijden nabestaanden ander nadeel dan vermogensschade in de vorm van verdriet om het verlies van een naaste (immateriële schade/affectieschade).

Naast personenschade kan het gaan om schade aan zaken. Men denke aan persoonlijke bezittingen

zoals kleding, sieraden, apparatuur (telefoons/laptops), maar ook aan schade aan auto's of opstallen (huizen, winkels, restaurants, kantoren) door brand, ontploffing, of om toegang te maken voor de nodige hulpverlening.

Ten slotte kan het gaan om schade door omzetting, als gevolg van beschadiging van een bedrijfspand, door afzetting die een bedrijfspand ontoegankelijk maakt of door nog andere oorzaken.

Regres van werkgevers, verzekeraars en overheid ter zake van door hen in eerste instantie gedekte schade laat ik hier buiten beschouwing. Schade in de vorm van kosten van hulpverlening laat ik eveneens buiten beschouwing, omdat de taken van hulpverleners (politie, ambulance, brandweer) als overheidstaak worden aangemerkt, hetgeen veelal aan kostenverhaal in de weg zal staan. Wel moet worden opgemerkt dat brandverzekeraars ook voorzien in (private) hulpverlening in de vorm van *salvage*: eerste hulp bij brand, coördinatie en opvang van personen, veiligstellen van zaken. De kosten hiervan worden gedragen door (de gezamenlijke) brandverzekeraars in Nederland. Ook verhaal van dergelijke kosten laat ik hier buiten beschouwing.

2. Drie mogelijke routes

Bezien vanuit het aansprakelijkheidsdenken is de kwestie betrekkelijk overzichtelijk. Ieder draagt immers zijn eigen schade, behoudens voor zover deze op een ander kan worden afgewenteld. Op dat punt dienen zich in beginsel drie mogelijkheden aan:

1. een beroep op de aansprakelijkheid van degene die voor de schadetoebrengende gebeurtenis verantwoordelijk is en/of op diens verzekeraar
2. een beroep op eigen verzekeringen
3. of een beroep op sociale zekerheid.

De mogelijkheden en beperkingen van deze drie verhaalsroutes worden hierna voor een geval van een terroristische aanslag met (onder meer) personenschade als gevolg per schade-type in grote lijnen verkend. Gelet op de aard van een terroristische aanslag (daders overlijden, zijn onvindbaar en/of onvoldoende solvabel, aansprakelijkheidsverzekering zal doorgaans geen dekking bieden) zal van de route van het aansprakelijkheidsrecht, in ieder geval op de korte



Van de route van het aansprakelijkheidsrecht kan meestal niet veel worden verwacht.



2. Zo maakte de BBC gewag van een stel dat claimde slachtoffer te zijn van de aanslag in Parijs in 2015 terwijl zij zich aan de Côte d'Azur bevonden, hetgeen aan het licht kwam toen zij ook claimden wegens de aanslag in Nice (<http://www.bbc.com/news/world-europe-39254124>). Het VTM-nieuws spreekt van claimanten die zowel wegens de aanslagen in België als wegens de aanslagen in Frankrijk claimden (<https://nieuws.vtm.be/binnenland/valse-aangiftes-ingediend-na-aanslagen-223>). En volgens CNN (<https://edition.cnn.com/2014/02/24/justice/new-york-ptsd-9-11-scand/index.html>) loopt er in de VS een strafrechtelijke procedure tegen meer dan 100 politieagenten die na '9/11' psychische invaliditeit hebben gekregen.
3. Zie voor een uitvoerig overzicht S.D. Lindenbergh & I. van der Zalm, *Schadevergoeding: personenschade*, Monografieën BW B-37, Deventer: Kluwer 2015.



Beschikbaarstelling extra fondsen na ter- roristische aanslag denkbaar.



termijn, meestal niet veel kunnen worden verwacht. Dat is aanleiding om hierna eerst de andere twee verhaalsbronnen, eigen verzekering en sociale zekerheid (de laatste verstaan als overheidsvoorzieningen in ruime zin), per schadetype te verkennen. Daarna zal (onder 4.) aandacht worden besteed aan de (on)mogelijkheden van verhaal via het aansprakelijkheidsrecht. Omdat de aard van de schade voor die verhaalsroute niet uitmaakt, zal daar geen onderscheid per schade-soort worden gemaakt.

Naast de genoemde drie bestaande 'verhaalsroutes' is denkbaar dat in geval van een terroristische aanslag extra fondsen beschikbaar worden gesteld. Het kan daarbij gaan om particulier geld (een 'giro 555-actie') of om overheidsgeld. Dergelijke fondsen brengen eigen verdelings- en afwikkelingsvragen mee, die (onder 5.) kort worden aangestipt.

3. Schadesoorten, first party-verzekering en sociale zekerheid

3.1. Personenschade

a. Eigen verzekering

De eerste schade in geval van fysiek of psychisch letsel zal doorgaans bestaan uit (kosten van) medische zorg, die – afgezien van het eigen risico – veelal onder de zorgverzekering gedekt zal zijn. Aldus voorzien veruit de meeste slachtoffers op dit punt primair zelf in dekking van hun schade.

Ten aanzien van schade door derving van inkomen, verlies aan arbeidsvermogen of verlies van omzet ligt de situatie anders. Wie in loondienst werkt, zal op grond van art. 7:629 BW gedurende enige tijd aanspraak kunnen maken op doorbetaling van loon. Wie dat niet kan, zal eigen voorzieningen hebben moeten treffen. Ook na de periode van verplichte loondoorbetaling zal overigens nog forse schade door verlies van arbeidsvermogen ('Wao-gat' en 'Wia-krater') kunnen worden geleden ter zake waarvan eigen verzekeringen doorgaans maar gedeeltelijk in dekking voorzien.

Als bekend werkt een groeiend aantal mensen als zelfstandige ('zzp-ers') en voorzien zij niet steeds in een adequate verzekering van het risico van inkomensverlies. Het kan hier gaan om het geheel ontbreken van enige arbeidsongeschiktheidsverzekering dan wel om beperkte dekking, bijvoorbeeld niet voor de eerste periode en wel voor de langere duur. Bovendien zal de dekking van een arbeidsongeschiktheidsverzekering steeds zijn gemaximeerd, veelal tot onder een bedrag van het laatstverdiende inkomen.

Immateriële schade wordt als zodanig doorgegaan⁴⁾ niet door enige eigen verzekeringen gedekt. Denkbaar is dat door individuele of collectieve ongevallenverzekeringen in geval van invaliditeit feitelijk een bedrag tot uitkering komt, maar het gaat hier dan om een – door-

gaans aan het percentage invaliditeit gerelateerde – som die niet beoogt enige specifieke schade te dekken. De omvang van dergelijke uitkeringen is overigens steeds beperkt. Door potentieel benadeelden af te sluiten schadeverzekeringen tegen algemene risico's van het leven bestaan in Nederland niet.⁵⁾

In geval van overlijden kan in dekking van schade zijn voorzien door een uitvaartverzekering en door levensverzekeringen.

Voor zover mij bekend bevatten zorg-, arbeidsongeschiktheids-, ongevallen- en levensverzekeringen (behalve waar het de terrorist zelf betreft) geen uitsluitingen voor schade als gevolg van een daad van terrorisme, althans bieden zij dekking voor zover de schade is herverzekerd via de 'terrorismepool'.⁶⁾

b. Sociale zekerheid (overheidsvoorzieningen)

In geval van personenschade voorziet het sociale zekerheidsstelsel in zorgvoorzieningen op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015), de Wet langdurige zorg (Wlz 2015) en de Jeugdwet.⁷⁾ Het gaat hier om hulpmiddelen, aanpassingen, vervoer en verzorging en verpleging. Op het punt van inkomensverlies voorziet de Wet inkomen naar arbeidsvermogen (Wia) in een naar omvang en duur beperkte dekking. In geval van overlijden voorziet de Algemene nabestaandenwet in een basisinkomen voor bepaalde nabestaanden. En uiteindelijk voorziet de Participatiewet in een uitkering om het bestaansminimum te garanderen.

Daarnaast voorziet de overheid in het Schadefonds geweldsmisdrijven (hierna Schadefonds), dat in geval van een geweldsmisdrijf met (ernstig) fysiek of psychisch letsel of overlijden tot gevolg aanspraak biedt op een tegemoetkoming tot maximaal 35.000 euro. Gelet op het feit dat een terroristische aanslag, wanneer deze tot letsel leidt, onmiskenbaar zal kunnen worden aangemerkt als geweldsmisdrijf, is voor het Schadefonds in een dergelijk geval waarschijnlijk een belangrijke rol weggelegd. Dat is aanleiding om er hier iets meer aandacht aan te besteden.

Het Schadefonds Geweldsmisdrijven biedt tegemoetkomingen in zes categorieën, variërend van 1.000 tot 35.000 euro in geval van (ernstig) letsel als gevolg van een geweldsmisdrijf. De omvang van de uitkering is gerelateerd aan de ernst van het letsel en vormt een ongedifferentieerd bedrag als tegemoetkoming in de financiële en immateriële schade tezamen. Dat betekent dat de ernst van het letsel, en niet zozeer de concrete als gevolg daarvan geleden schadepos-ten of schadeomvang, beslissend is voor de omvang van de tegemoetkoming. De ratio daarvan is dat de ernst van het letsel doorgaans een belangrijke indicator is voor de mate waarin iemand als gevolg daarvan in het algemeen schade heeft geleden of zal leiden, terwijl voor de vaststelling van de tegemoetkoming niet

4. Een uitzondering vormt de Schadeverzekering Inzittenden (SVI), die in dit verband alleen relevant zou kunnen zijn als een aldus verzekerd slachtoffer van een terroristische aanslag zich in een auto bevond.
5. Zie voor een bespreking van voors en tegens van een dergelijke verzekering naar Frans voorbeeld C.M.D.S. Pavillon & A. Kolder, 'Een garantie des accidents de la vie voor Nederland?', *AV&S* 2018/8 (afl. 2), p. 28-41.
6. Sinds de in 2003 tot stand gekomen terrorismepool via de Nationale Herverzekeringsmaatschappij voor Terrorismeschaden (NHT) is de aanvankelijke uitsluiting van dekking voor schade door terrorisme tot een miljard euro per kalenderjaar ondervangen. Zie daarover onder meer V.C. Ammerlaan & W.H. van Boom, 'De Nederlandse Herverzekering Terrorismeschaden en de rol van de overheid bij het vergoeden van terreurschaden', *NJB* 2003, p. 2330-2339; J.H. Wansink, 'De Nederlandse oplossing voor het verzekeren van terrorismeschade en het WAM-risico. Een gat in de bescherming?', *AV&S* 2004/5; W. van Eekhout, 'Verzekeringsdekking oorlogs- en terrorismerisico', *TAV* 2016 (4), p. 104 e.v.
7. De Wlz verving per 1 januari 2015 de Algemene wet bijzondere ziektekosten (AWBZ), die is bedoeld als een volksverzekering voor risico's die particulier niet te verzekeren zijn, zoals de gevolgen van chronische ziekte, lichamelijke en verstandelijke handicaps en verpleeghuiszorg (*Kamerstukken II* 2004/05, 30 131, nr. 3, p. 6).

nodig is dat telkens de volledige individuele schade behoeft te worden vastgesteld. Belangrijke motieven daarvoor liggen in het tegemoetkomende karakter van de uitkering (zeker in ernstiger gevallen dekt de tegemoetkoming hooguit een deel van de schade) en de emotionele en organisatorische belasting van het proces van schadevaststelling. De zes letselcategorieën zijn gebaseerd op fysiek letsel, op gediagnosticeerd psychisch letsel en op voorondersteld psychisch letsel. Dat laatste wil zeggen dat de aard van het misdrijf (bijvoorbeeld seksueel misbruik, bedreiging met een vuurwapen, waarneming van mishandeling van een naaste) kan meebrengen dat ook psychisch letsel van een zekere ernst wordt aangenomen zonder dat diagnose door een NIP- of BIG-geregistreerd hulpverlener heeft plaatsgevonden. Behalve aan de gekwetste biedt het Schadefonds bij overlijden ook tegemoetkomingen aan nabestaanden. Het gaat hier om tegemoetkomingen voor derving van levensonderhoud, kosten van lijkbezorging, en – hoewel het civiele recht op dit punt thans nog geen recht op vergoeding kent – voor ‘affectieschade’. De tegemoetkomingen uit het Schadefonds zijn in die zin subsidiair, dat de benadeelde die uit anderen hoofde (verzekering, betaling door de dader) een vergoeding ontvangt, het door het Schadefonds verstrekte bedrag moet terugbetalen.

3.2. Zaaks- en (overige) bedrijfsschade

Afhankelijk van de aard van een terroristische aanslag is denkbaar dat deze tot schade aan zaken leidt. Men denke aan brand, ontploffing, schade toegebracht door hulpverlening om slachtoffers te bereiken, etc. Daarnaast kan ook bedrijfsschade ontstaan door tijdelijke of algehele staking of hinder van bedrijfsactiviteiten als gevolg van een aanslag.

a. Eigen verzekering

Voor zover het gaat om brandschade of om vernieling, kan deze door een brand-, inboedel- en/of opstalverzekering zijn gedekt. Ten aanzien van brandverzekering is van belang dat verzekeraars niet alleen voorzien in uitkering van financiële schade, maar ook in *salvage* in de vorm van feitelijke eerste hulp en coördinatie.

Een verzekering tegen brand kan ook dekking bieden tegen bedrijfsschade die het gevolg is van de brand. Daarnaast is het denkbaar dat een onderneming afzonderlijk tegen bedrijfsschade is verzekerd.

b. Sociale zekerheid

Ter zake van zaakschade of omzetschade voorziet de overheid bij mijn weten niet in algemene voorzieningen. Onder omstandigheden kan het kabinet evenwel de Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen op een gebeurtenis van toepassing verklaren.⁸⁾ Deze wet voorziet in de mogelijkheid van een tegemoetkoming in verschillende in art. 4 van de wet omschreven soorten schade (woning, inboe-

del, vaste en vlottende activa, bedrijfsschade, evacuatiekosten, opruimingskosten, bereddingskosten). Tegemoetkomingen op grond van deze wet hebben een subsidiair karakter (art. 4 lid 3) en worden niet verstrekt voor zover de schade verzekeraar was (art. 4 lid 3 onder a). De wet dekt (nog) geen personenschade, omdat daarvan is gemeend dat deze (veelal) door verzekering kan worden gedekt.⁹⁾

4. Aansprakelijkheid van de dader(s)

Het verhalen van schade na een terroristische aanslag op de dader(s) of op hun handlangers als mededaders zal veelal problematisch zijn. Is de dader overleden, dan is strafrechtelijke vervolging en schadeverhaal via de strafrechtelijke procedure – met als belangrijke mogelijke ‘bonus’ dat de Staat het verhaalsrisico (en dus uiteindelijk de schade) via de ‘voorschotregeling’ van art. 36f lid 7 Sr. draagt – uitgesloten. Verhaal via civielrechtelijke weg zal veelal ook kansloos zijn vanwege een gebrek aan solvabiliteit van de terrorist. Diens eventuele aansprakelijkheidsverzekering zal veelal niet tot uitkering komen met een beroep op de ‘opzetclausule’, maar dat kan anders zijn. Zo is in geval van een aanslag met een motorrijtuig een verplichte aansprakelijkheidsverzekering aanwezig en kan de daarvoor verantwoordelijke verzekering ervan afzien om zich op beperkende polisvoorwaarden te beroepen. Men denke aan de verzekeraar van de auto waarmee de aanslag tijdens Koninginnedag in 2009 werd gepleegd en die de verzekerde som (5 miljoen euro) ter beschikking stelde.¹⁰⁾ Ook na de aanslag in het winkelcentrum in Alphen aan den Rijn in 2011 heeft de verzekeraar de verzekerde som onder de aansprakelijkheidsverzekering particulieren (een miljoen gulden) ter beschikking gesteld aan de slachtoffers en nabestaanden. Wordt een aanslag met of op een vliegtuig gepleegd (denk aan 9/11 of MH17), dan kunnen de (nabestaanden van) inzittenden vaak een beroep doen op speciale veelal internationale compensatieregels voor luchtvaartuigen (Verdrag van Warschau) en slachtoffers op de grond op het reguliere aansprakelijkheidsrecht.¹¹⁾

Niet helemaal uitgesloten is dat ‘achter’ de terrorist nog een ‘deep pocket’ wordt gezocht en gevonden, zoals een buitenlandse overheid of financiële instelling. Zo is na de aanslag op het vliegtuig boven Lockerbie uiteindelijk betaald door de Libische regering, is Saoedi Arabië aangesproken wegens de aanslagen van 11 september en is de Arab Bank aangesproken wegens aanslagen door Hamas. Zo dergelijke acties al succesvol zijn, vragen zij in ieder geval een (zeer) lange adem van de benadeelden.

Ten slotte is denkbaar (en in andere landen realiteit gebleken¹²⁾) dat in geval van een terroristische aanslag de pijlen door benadeelden niet alleen worden gericht op de terroristen of hun



**Voor het Schadefonds
Geweldsmisdrijven is
een belangrijke rol
weggelegd.**



8. Zie voor een definitie van ‘ramp’ art. 1 Wet veiligheidsregio’s.
9. Zie voor de wens om personenschade alsnog onder de wet te brengen het kabinetsstandpunt over het rapport ‘Solidariteit met beleid’ van de Commissie tegemoetkomingen bij rampen en calamiteiten, *Kamerstukken II* 2005/06, nr. 11. Nader daarover J.E. van de Bunt & M.K.G. Tjepkema, ‘De veranderende reikwijdte van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen nader bezien’, *AV&S* 2016, p. 235/243 en voor onderzoeken naar dekking van personenschade onder de wet P.E. Bisschop, J.D.W.E. Mulder, M.J. Middelburg & R.M. Letschert, ‘Personenschade en de Wet tegemoetkoming schade bij rampen’, WODC 2013 en E.F.D. Engelhard & R. Rijnhout, *Een regeling voor personenschade door rampen*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2015.
10. Zie over complicaties bij weigering van dekking onder de WAM in geval van terrorisme J.H. Wansink, ‘De Nederlandse oplossing voor het verzekeren van terrorismeschade en het WAM-risico, Een gat in de bescherming?’, *AV&S* 2004/5.
11. Zie onder meer A.J. Mauritz, *Liability of the operators and owners of aircraft for damage inflicted to persons and property on the surface* (diss. Leiden), Maastricht: Shaker Publishing 2003. Zie voor een voorbeeld van afwikkeling J.M. van de Laar, ‘Going down, going down... de Bijlmerramp’, in: *Aansprakelijkheid en schadeverhaal bij rampen*, Ars Aequi Libri, 2002, p. 27-36.
12. In de Verenigde Staten is dit een van de redenen geweest om na de aanslagen van 11 september te voorzien in een overheidscompensatiefonds om de luchtvaartmaatschappijen te beschermen tegen aansprakelijkheidsclaims. Zie daarover uitvoerig Kenneth R. Feinberg, *Who gets what?*, Public Affairs, New York 2012.



Na een terroristische aanslag ontstaat maatschappelijke en politieke druk.



Overzicht schadesoorten en bronnen van dekking

		Eigen verzekering	Sociale zekerheid	Aansprakelijkheid	Aansprakelijkheidsverzekering
Personenschade	zorg	++	+ Wmo, Wlz, Jw	-	
	inkomen	+/- 7:629, aov	+ Wia, Anw, bijstand	-	+?
	immaterieel	-	+ SGM	-	+?
Zaakschade	zaak zelf	+	- (Wts?)	-	+?
	omzet door	+/-	- (Wts?)	-	
	salvage	+	- (Wts?)	-	
Omzetschade		+/-	- (Wts?)	-	

- = niet +/- = mogelijk + = gedeeltelijk ++ = (vrijwel) mogelijk +? = mogelijk gedeeltelijk

verzekeraars, maar tevens op een of meer 'zijdelingse laedentes'. Zo kan de overheid onder omstandigheden aansprakelijk worden gehouden wegens onvoldoende toezicht.¹³⁾

5. Mogelijke ontwikkelingen

De hiervoor verkende bronnen voor compensatie van schade na een terroristische aanslag lijken op het eerste oog gevarieerd en talrijk, maar het schematische overzicht ervan (bovenaan deze pagina) illustreert dat zij vrijwel geen enkele schadepost volledig dekken en dat zij ten aanzien van mogelijk grote en waarschijnlijk frequent voorkomende schadeposten nauwelijks in dekking voorzien. Men denke aan schade door verlies aan arbeidsvermogen als gevolg van tijdelijke of blijvende arbeidsongeschiktheid, aan ander nadeel dan vermogensschade, aan zaakschade en aan omzetschade.

Nu kan men menen dat pech nu eenmaal voorkomt en dat ieder dan zijn eigen schade moet dragen voor zover die niet door (al dan niet sociale) verzekering is gedekt. Meer in het bijzonder kan men menen dat juist in gevallen van schade door geweldsmisdrijven al is voorzien door het Schadefonds Geweldsmisdrijven en dat het niet aangaat om slachtoffers van een 'collectief' geweldsmisdrijf als een terroristische aanslag royaler te compenseren dan slachtoffers van een 'individueel' geweldsmisdrijf. De ervaringen in België en Frankrijk laten evenwel zien dat er na een terroristische aanslag maatschappelijke en politieke druk ontstaat op de overheid om meer schade te compenseren dan waarin de bestaande sociale voorzieningen voorzien. Zo zijn in België, in aanvulling op het bestaande fonds voor slachtoffers aan geweldsmisdrijven, parallellen getrok-

ken met oorlogsslachtoffers die aanspraak hebben op een levenslang 'herstelpensioen' en op dekking van medische kosten. Daarnaast is voorzien in een 'statuut van nationale solidariteit'.¹⁴⁾ In Frankrijk bleek het nationale garantiefonds door de aanslagen fors onder druk te staan en zijn eveneens extra voorzieningen getroffen voor de slachtoffers van de aanslagen.

De uiteindelijk toch beperkte bestaande compensatiemogelijkheden en de ontwikkelingen na de aanslagen in onder meer België en Frankrijk laten zien dat ook de Nederlandse overheid in geval van een terroristische aanslag rekening moet houden met de wens om meer schade te compenseren dan waarin thans wordt voorzien.¹⁵⁾ Dat is op zichzelf niet nieuw¹⁶⁾, omdat de overheid zich ook bij andere Nederlandse rampen de financiële en immateriële belangen van getroffen burgers heeft aangetrokken. Men denke aan de compensatieregelingen die tot stand zijn gekomen na onder meer de legionellobesmetting in Bovenkarspel, de cafébrand in Volendam en de vuurwerkkramp in Enschede. De overheid is voor het risico van schade door een terroristische aanslag al geruime tijd geleden gewaarschuwd¹⁷⁾, maar lijkt een afwachtende houding te verkiezen. Denkbaar is ten slotte dat na een terroristische aanslag vanuit solidariteit particuliere fondsen beschikbaar komen.¹⁸⁾

Ten aanzien van deze extra bronnen zal dan de vraag rijzen voor welke schades hun opbrengsten worden aangewend, aan de hand van welke criteria zij moeten worden verdeeld, hoe hun onderlinge verhouding moet worden geduid en geregeld, maar ook welke instantie het beste met de verdeling kan worden belast.¹⁹⁾ Het valt natuurlijk te hopen dat het zover niet hoeft te komen, maar tijdige anticipatie op deze in het oog springende vragen ligt wel voor de hand.

13. Vgl. I. Samoy, 'Terreurdreiging van IS, ook voor overheidsaansprakelijkheid?', *NTBR* 2016/15, p. 111-113. Zie over aansprakelijkheid van de politie voor (bepaalde) gevolgen van het schietincident in Alphen aan den Rijn Hof 's-Gravenhage 27 maart 2018, *NJF* 2018/250.

14. Wetsontwerp van 6 juli 2017, DOC 54, 2334/008.

15. Vgl. ook de study for the LIBE-committee, *How can the EU and the member states better help the victims of terrorism?* 2017, die voorziet in principes for compensation.

16. Zie in rechtsvergelijkend Bernhard H. Koch & Kenneth S. Abraham, *Terrorism, tort law and insurance: a comparative survey*, Wien, New York: Springer 2004.

17. Zie bijv. U. Rosenthal, M. Bezuijn, *Openbaar Bestuur* 1997/6-7 en V.C. Ammerlaan & W.H. van Boom, 'De Nederlandse Herverzekering Terrorismeschaden en de rol van de overheid bij het vergoeden van terreurschaden', *NJB* 2003, p. 2330-2339.

18. Zie voor een voorbeeld het *We Love Manchester Emergency Fund*.

19. Zie voor een rechtsvergelijkend onderzoek naar de maatregelen in Spanje en het Verenigd Koninkrijk, die allebei hebben geprobeerd te leren van het in de Verenigde Staten na '9/11' gekozen compensatiemodel Kaitlin Halsell, 'Whole again? Statutory compensation schemes as a tort alternative in the aftermath of terror attacks', 30 *Temple International Comparative Law Journal* 2016, p. 289-316.