



Juridische nasleep voor bestuurders na ‘Apeldoorn’ onwaarschijnlijk♦

Op 13 mei jl. verscheen in de Staatscourant een artikel van Paulus Eras waarin werd betoogd dat het heel goed kan zijn dat de aanslag op Koninginnedag in Apeldoorn, waarbij acht doden vielen, voor overheidsbestuurders een juridische nasleep krijgt. Naar het zich nu laat aanzien, is die kans echter gering.

In het artikel stelt Eelco Dykstra, hoogleraar International Emergency Management in Washington, terecht dat bestuurders in hun risicobenadering de onredelijkheid van anderen als uitgangspunt moeten nemen. Het was inderdaad volstrekt onredelijk wat Karst T. deed maar het was niet onvoorstelbaar. Wat dat betreft kunnen bestuurders en risico-analisten veel leren van scenarioschrijvers van geweldsfilms en computerspellen die goed zijn in het bedenken van ‘onvoorstelbare’ gebeurtenissen (ik laat nu even daar dat dit soort legaal virtueel geweld vermoedelijk weer bijdraagt aan de toename van het reële geweld in de samenleving).

Dykstra heeft ook gelijk als hij stelt dat als de kans op schade heel klein is maar de potentiële schade zeer groot, we toch te maken hebben met een aanzienlijk risico. Dat geldt op heel veel gebieden: van nucleaire veiligheid tot financieel toezicht en terrorismebestrijding.

Maar rampenanalyse is, als het goed is, onderdeel van een algemeen veiligheidsbeleid. Dit beleid gaat niet alleen over de omvang van risico’s. Het gaat ook over de kosten om deze risico’s te verminderen of te elimineren. In de huidige risicomaatschappij zijn dat heel veel verschillende risico’s: voorstelbare en onvoorstelbare. Om de gedachten te bepalen: hoe schokkend de gebeurtenissen in Apeldoorn ook waren, in Nederland zijn gemiddeld iedere vier dagen acht verkeersdoden te betreuren. Maatschappelijke veiligheid gaat over veel meer dan over het voorkomen van rampen. Het gaat ook over de beperking van de risico’s van ‘gewone’ ongevallen waarvan het risico maatschappelijk vaak al te gemakkelijk wordt geaccepteerd. Zo leveren investeringen in het verminderen van voorstelbare risico’s

♦ Eerder verschenen in de Staatscourant van 17 juni 2009.

(zoals snelheids- en alcoholcontroles) meestal meer veiligheid op dan investeringen in het verminderen van onvoorstelbare risico's.

Overheidsbestuurders zijn verantwoordelijk voor de manier waarop zij publiek geld besteden. Niet om de maatschappij 100% veilig te maken, wel om haar zo veilig mogelijk te maken. Dit is in de eerste plaats een politieke verantwoordelijkheid. Maar onder omstandigheden moeten bestuurders zich ook voor de rechter verantwoorden voor hun management van (veiligheids)risico's. Niet alleen op grond van de regels van het Nederlandse aansprakelijkheidsrecht maar ook die van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Deze regels komen er op neer dat de overheid bij een ernstig veiligheidsrisico actief moet ingrijpen. Doet zij dat niet, dan kan de rechter oordelen dat zij aansprakelijk is voor het risico dat zich heeft verwezenlijkt.

Dat klinkt eenvoudig maar dat is het - zoals vaker in het recht - niet. Een van de vereisten voor aansprakelijkheid is dat de overheid wist of behoorde te weten van het bestaan van het ernstige risico. In de Europese rechtspraak kwam dit bijvoorbeeld aan de orde toen een methaan-explosie plaatsvond op een vuilnisbelt in Turkije. In die zaak bleek dat de plaatselijke autoriteiten op grond van diverse rapporten al lang op de hoogte waren van het ernstige risico van een explosie voor de mensen die rond de vuilnisbelt woonden.

In Nederland kwam dit kennisvereiste onder meer aan de orde bij de vraag of de Staat aansprakelijk was voor de gevolgen van de vuurwerkkramp in Enschede. Het Hof in Den Haag vond in 2008 van niet, kort gezegd omdat de Staat niet hoefde te weten dat het bij SE Fireworks opgeslagen vuurwerk zwaarder was dan volgens de vergunning was toegestaan. Deze uitspraak geeft aan dat sommige rechters geneigd zijn om kennis van het risico bij de overheid niet licht aanwezig te achten, zelfs niet als dat een zeer ernstig risico is.

In de Apeldoorn-zaak zal het feitenonderzoek moeten uitwijzen of overheidsbestuurders wisten of behoorden te weten van het risico van een aanslag. Voor aansprakelijkheid is het onvoldoende dat zij wisten dat er een abstracte kans was dat er iets 'onvoorstelbaars' zou plaatsvinden. Vast moet komen te staan dat de politie of de gemeente kennis had of kon hebben van het risico dat een aanslag van deze soort zou plaatsvinden. Vooralsnog zijn er geen aanwijzingen dat dit het geval was. Daarmee is de kans op een juridische nasleep gering. Wel leert de ervaring dat belangrijke feiten met betrekking tot rampen vaak pas na uitvoerig onafhankelijk onderzoek naar voren komen. Daarom valt er nu nog niets volledig uit te sluiten.

Maar de belangrijkste reden dat de kans op een aansprakelijkheidsnasleep gering is, is dat het aan de slachtoffers is om de overheid aansprakelijk te stellen. En zij zullen dat alleen doen als hun schade niet langs andere weg wordt vergoed. In dit geval moet echter Reaal, de WAM-verzekeraar van de Suzuki Swift, de schade van de slachtoffers voor haar rekening nemen. De WAM-verzekeraar van een motorrijtuig is namelijk ook verplicht om de schade te vergoeden als de bestuurder, zoals hier, mensen opzettelijk heeft aangereden. Pas als de verzekeringsdekking van € 5 miljoen en de eigen verzekeringen van de slachtoffers ontoereikend zijn, komt voor de slachtoffers de aansprakelijkheid van de overheid in beeld.

Dit maakt de ramp in Apeldoorn uit het oogpunt van het aansprakelijkheidsrecht atypisch. Zou er bijvoorbeeld sprake zijn geweest van een bomaanslag (voor velen een 'voorstelbaar' scenario), dan hadden de slachtoffers hun schade niet op de dader kunnen verhalen en zouden zij er *wel* alle belang bij hebben gehad om de aansprakelijkheid van de overheid als toezichthouder aan de orde te stellen.

Kortom: anders dan in het artikel van 13 mei jl. werd gesuggereerd is het onwaarschijnlijk dat de aanslag in Apeldoorn voor de politie of gemeente een nasleep zal krijgen in de vorm van een aansprakelijkheidsprocedure.