

5 DE CAFÉBRAND IN VOLENDAM

M. Zwagerman*

'NOEM HUN NAAM'

Streep hun naam niet door, al zijn zij tot stof vergaan
Streep hun naam niet door, alsof zij nooit hebben bestaan.

'T liefste dat ik heb bezeten, 't middelpunt van mijn bestaan
vraag mij niet dat te vergeten en gewoon weer door te gaan.

Want ik wil wel verder leven, maar ik weet niet hoe dat moet
'k hoor bij hen die achterbleven, overleven vergt veel moed.

Streep daarom hun naam niet door. Noem hun naam, en laat me weten
Dat jij ook niet zult vergeten. Zo alleen kan 'k verder gaan.¹

1 Inleiding

Deze bijdrage had kunnen beginnen met het verhaal van Sharon, een 13-jarig Volendams meisje dat op oudejaarsavond 2000 met haar vriendinnen ook naar bar 't Hemeltje ging. Zij wilde eigenlijk niet naar een café, maar haar vriendin had al een taxi geregeld en dus ging ze mee. Vlak voor de brand uitbrak was ze al op weg naar buiten, maar omdat ze werd geroepen ging ze weer naar binnen. Net als 13 anderen kwam zij niet terug. Zij overleed aan de gevolgen van inwendig letsel, waarschijnlijk omdat zij in de consternatie onder andere bezoekers is terechtgekomen. Uiterlijk was aan haar niets te zien, nog geen schrammetje. Haar verhaal en dat van bijna driehonderd anderen zal hier niet volgen. Dat past niet in een boek over de juridische aspecten van rampen.

Lex dura, sed lex. Het zal niet de eerste keer zijn dat degenen die getroffen worden door groot onheil waarvoor een ander verantwoordelijk is, geconfronteerd worden met de harde juridische werkelijkheid; de ouders die naarstig zoeken naar foto's met gelaatsuitdrukkingen van hun comateuze zoon in het ziekenhuis, om te bewijzen dat hij zich van zijn toestand bewust is geweest voordat hij overleed. Of de moeder die geconfronteerd wordt met het gruwelijke letsel van haar dochtertje, na de aanrijding met een taxibusje. Om in aanmerking te komen voor schadevergoeding moest zij volhouden dat haar geestelijk letsel niets te maken heeft met het verdriet om het verlies van haar

* Marco Zwagerman is advocaat bij Beer Advocaten te Amsterdam.

1 Uit het herdenkingsboek 'Wolken boven Volendam' ISBN: 90-802484-4-4.

M. ZWAGERMAN

kind. En dat allemaal in kostbare procedures die jarenlang voortslepen. Jaren waarin de getroffen en in onzekerheid leven over de uitkomst en waarin de rechtszaak de herinnering aan het onheil levend houdt.

Dit dreigt ook het juridische voorland te worden voor de slachtoffers van de cafébrand in Volendam. Daar komt nog bij dat het bij de Volendamse ramp zeer de vraag is of de totale schade ooit vergoed zal kunnen worden. Die vraag heeft ervoor gezorgd dat de gedachtevorming over de aansprakelijkheid niet bij de barexploitant is opgehouden. De lagere en zelfs de centrale overheid zijn onderwerp van onderzoek naar hun bijdrage in het ontstaan van de schade, nadat bleek dat de barexploitant slechts verhaal biedt voor een beperkt deel van de schade, ondanks verzekeringsdekking en de stevige vermogenspositie van de juridische én feitelijke eigenaar van het café.

Tegen dit decor rijst de vraag of het aansprakelijkheidsrecht wel het meest probate middel is bij massaschades. In Nederland wordt over deze alternatieven vooral veel geschreven. 'Law in the books' dus. Hoe 'law in action' eruit kan zien bewijst de wetgever in de Verenigde Staten. Elf (!) dagen na de aanslag op het World Trade Centre in New York op 11 september 2001, was wetgeving gereed die voorziet in gedetailleerde schadevergoedingsregels voor de slachtoffers van de aanslag en hun nabestaanden.² Vastgesteld kan worden dat ons rechtssysteem – in ieder geval bij massaschades – niet tot een dergelijke daadkracht en flexibiliteit in staat is. De slachtoffers van de Bijlmer-ramp, de legionella-epidemie in Bovenkarspel, de vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam beschikken – goedbeschouwd – voorlopig alleen nog maar over uitpuilende ordners gevuld met processtukken. Het eind van die papierstroom lijkt nog niet in zicht. En wat hen daar wacht is ongewis.

2 Het incident

Café 't Hemeltje in Volendam is op de bovenste verdieping van een pand gevestigd, waarvan nog twee cafés deel uitmaken. Dit pand ligt aan de Haven van Volendam, door de inwoners 'de Dijk' genoemd. Het is een populair café bij de Volendammer jongeren. Weken tevoren zijn al tafeltjes gereserveerd voor één van de drukste avonden van het jaar; oudejaarsavond. Het café is op oudejaarsavond nog geheel in kerstsfeer gehuld. De sparrentakken, die al eind november zijn aangebracht, bedekken vrijwel het gehele plafond. Vlak voor middernacht bevinden zich ongeveer 300, vooral zeer jonge bezoekers in het café. Dat aantal neemt nog verder toe, als vlak na de jaarwisseling nog meer jongeren het café proberen binnen te komen. Dat lukt maar een beperkt aantal: de meeste blijven op de trap steken. Op basis van bouw- en horecaregeling zou 't Hemeltje overigens maar maximaal 72 bezoekers mogen ontvangen.

² Zie: *Nieuwsbrief Personenschade*, Januari 2002, p. 5 - 6.

In de feestvreugde die na de jaarwisseling ontstaat, wordt door een van de bezoekers een heel pakje sterretjes tegelijk afgestoken. Dat heeft desastreuze gevolgen, die door de op tv uitgezonden opname van de reconstructie van de brand van TNO angstaanjagend duidelijk worden. Binnen luttele seconden nadat de sterretjes de zeer droge, niet geïmpregneerde en laaghangende takken raken, staat de kerstversiering aan het plafond in lichterlaaie. De vuurzee, waarbij een enorme hitte tot ontwikkeling komt, trekt als een furie door de bar. De brandende takken met kunststof versiering vallen grotendeels op de bezoekers, die daardoor gewond raken. Vrijwel direct na de eerste vlammen ontstaat grote paniek in het overvolle café door de enorme rookontwikkeling en omdat het licht uitvalt.

In die consternatie komen veel bezoekers ten val en raken gewond. Vluchtwegen zijn voor de meeste onbereikbaar, onvindbaar of functioneren niet. Er worden ramen ingeslagen, waardoor het vuur aanwakkert. Na enkele minuten is het vuur gedoofd. De volle omvang van de ramp is op dat moment niet te overzien. De meeste bezoekers vechten nog voor hun leven en trachten op allerlei manieren het onheilspand te verlaten. Sommigen springen aan de dijkzijde uit het raam, nadat het traliewerk voor die ramen is opengebroken. Anderen proberen over de met mensen bezaaide trap, de nooduitgang aan de zijkant of via de opslagruimte aan de achterzijde die uitkomt op een plat dak, weg te komen. Zij worden geholpen door voorbijgangers of bezoekers van de omliggende cafés. Al snel staat de dijk vol met totaal ontredderde en vaak zeer zwaar verbrande slachtoffers. Zij worden in eerste instantie opgevangen in horecagelegenheden en huizen in de buurt.

2.1 Hulpverlening

Vijf minuten na de eerste melding (om 00:38 uur) zijn de eerste twee politievoertuigen ter plaatse. De eerste brandweerauto en ambulance arriveren om 00:46 en 00:51 uur. Daarna breekt een periode aan van een ongeveer anderhalf uur durende chaos. De hulpverleners staan voor een onmogelijke opgave. Men is nog bezig de cafébezoekers uit het pand te helpen. Tegelijkertijd hebben de slachtoffers die al op de dijk staan dringend behoefte aan geneeskundige hulp. Ouders stromen in groten getale toe, op zoek naar hun kinderen. Er blijft onvoldoende mankracht over om het rampterrein af te zetten, waardoor ambulances de plek moeizaam bereiken en weer kunnen verlaten. Er is groot gebrek aan adequate medische hulpmiddelen. Velen proberen hulp te bieden en geven daarbij blijk van groot improvisatievermogen. Slachtoffers worden her en der verspreid opgevangen en zelfs met particulier vervoer naar ziekenhuizen gebracht.

Nadat de politie er in slaagt het ramppgebied te controleren komt er enige lijn in de hulpverlening. Vooral de komst van drie SIGMA-tenten (Snel Inzetbare Groep Medische Assistentie) vanaf 02:15 uur biedt soelaas. Om ongeveer 05:00 uur zijn alle gewonden van de rampplek af en zijn ondergebracht in, of onderweg naar een ziekenhuis.

M. ZWAGERMAN

3 De slachtoffers en hun schade

Met het ochtendgloren wordt ook de omvang van de ramp duidelijk; 3 doden en 263 gewonden, waarvan enige tientallen zwaargewond. De meeste van hen hebben brandwonden als gevolg van brandende kerstversiering of doordat hun veelal kunststof feestkleding door de hitte heeft vlam gevat of is gesmolten. Ook is sprake van letsel aan de luchtwegen, botbreuken en inwendig letsel als gevolg van verdrukking of ontsnappingspogingen. Uiteindelijk overlijden 14 slachtoffers aan hun verwondingen. Enige tientallen zijn, gedurende enige maanden, verpleegd op intensive care afdelingen van ziekenhuizen in Nederland, België en Duitsland.

Nu, bijna twee jaar na de ramp, staat vast dat vele van de slachtoffers blijvende klachten en verminkingen hebben opgelopen als gevolg van de brand. Voor een aantal van hen is het uiterst onzeker of zij ooit in staat zullen zijn zelfstandig een inkomen te verwerven en een bestaan op te bouwen. Over de omvang en ernst van het geestelijk letsel dat bij de direct getroffen, hun naasten en wellicht ook bij de hulpverleners na de ramp is ontstaan, is in dit stadium nog weinig bekend. Duidelijk is wel dat een generatie Volendammers blijvend getekend is door de brand in café 't Hemeltje op 1 januari 2001.

4 De juridische hulpverlening

4.1 Inleiding

In het rapport van de Commissie Alders³ wordt een zeer lezenswaardige beschrijving gegeven van Volendam en haar bewoners, tegen de achtergrond van de vraag of de bestuurscultuur in Volendam een rol heeft gespeeld bij de ramp. Volendam wordt in dit sociaal-culturele onderzoek als een bijzondere gemeenschap beschreven. Het bijzondere karakter wordt vooral gekenmerkt door de hechtheid en vitaliteit van de Volendamse gemeenschap. Solidariteit speelt daarin een belangrijke rol. Deze kenmerken zijn zonder uitzondering gebleken in de wijze waarop de Volendamse gemeenschap de juridische dienstverlening voor haar slachtoffers heeft georganiseerd.

Kort na de ramp is de Stichting Slachtoffers Nieuwjaarsbrand Volendam (SSNV) opgericht. De doelstelling van deze stichting, het bijstaan van de slachtoffers in de breedst mogelijk zin, is onmiddellijk in daden omgezet. De SSNV is begonnen met het verzamelen van relevante gegevens om zo snel mogelijk te komen tot een betrouwbare databank van de slachtoffers. De SSNV is de initiator van een aantal acties, met als doel zo veel mogelijk geld in te zamelen. Zo is een benefiet voetbal- en wielrenwedstrijd georganiseerd. Op tv is een geldinzamelingsactie gehouden. Ook heeft de SSNV een verzoek ingediend om de ramp in Volendam als ramp in de zin van de Wet Tegemoetko-

3 J.G.M. Alders e.a., Commissie Onderzoek cafébrand nieuwjaarsnacht 2001, Deelonderzoek B, 'Het derde klaphek voorbij', pp. 13 -54.

ming Rampen en Zware Ongevallen 1998 aan te merken. Dat verzoek is afgewezen, evenals overigens voor de Vuurwerkramp in Enschede. Wel heeft de overheid de SSNV een substantieel bedrag betaald. Daarbij is uitdrukkelijk meegedeeld dat dit een gebaar van de overheid is aan de slachtoffers en dat hieraan geen juridische consequenties verbonden mogen worden.

In de eerste weken na de ramp is de eerste aansprakelijkstelling namens twee slachtoffers verstuurd. Deze individuele rechtsactie heeft echter geen navolging gevonden, wat op het conto van de SSNV kan worden geschreven. Zij heeft met behulp van haar databank alle potentiële slachtoffers benaderd en hen gevraagd zich aan te sluiten bij collectieve belangenbehartiging. Deze belangenbehartiging omvat veel meer dan juridische dienstverlening. Zo heeft de SSNV een steunpunt geopend waar de slachtoffers en hun familie voor allerlei vragen op medisch, financieel en maatschappelijk gebied terecht konden. Met de donaties is de eerste financiële nood gelenigd door onder andere vergoedingen uit te keren voor de reis- en verblijfkosten van de ouders wier kinderen in ver weg gelegen ziekenhuizen werden verpleegd.

De door de SSNV gepropageerde collectiviteit als uitgangspunt voor de juridische hulpverlening heeft veel weerklank gevonden. Van de slachtoffers die door de SSNV zijn benaderd gaf slechts een enkeling aan zich niet te willen aansluiten bij het collectief.

4.2 Stekeligheden

Bij de vuurwerkramp in Enschede is wrevel ontstaan tussen de plaatselijke (letselschade) advocatuur en twee grotere letselschadekantoren uit Amsterdam en Amersfoort, nadat een deel van de slachtoffers door de grotere kantoren bediend wilde worden. De vereniging van letselschadeadvocaten LSA heeft uit die ervaring lering getrokken en een Amsterdams letselschadekantoor al op 2 januari 2001, mede namens ASP, de vereniging van LSA-leden die uitsluitend voor slachtoffers optreden, gevraagd de rechtshulp te coördineren. Uitgangspunt daarbij moest zijn dat, naast de advocaten van het coördinerende kantoor, zoveel mogelijk lokale LSA/ASP-leden een 'taskforce' zouden vormen om de individuele belangenbehartiging te verzorgen. Slachtofferhulp Nederland en de burgemeester van de gemeente Edam/Volendam, als leider van het crisisteam zijn enige dagen na de ramp op de hoogte gesteld van het LSA-ASP initiatief en de coördinerende rol van het Amsterdamse kantoor.

In het kader van de taskforce meldden zich twee LSA-leden uit Amsterdam, twee uit Haarlem, één uit Utrecht en één uit Alkmaar voor het verlenen van rechtshulp. Samen met vijf advocaten van het coördinerende kantoor en een Volendamse advocaat, wordt door hen in de maanden mei-juni 2001 circa 150 slachtoffers c.q. hun nabestaanden in Volendam bezocht. Met deze gesprekken is een aanzet gegeven om de schadeomvang te inventariseren. De bezoekende advocaten raken onder de indruk van de wijze waarop de getroffen Volendammers en hun families met de gevolgen van de ramp omgaan. Bijna zonder uitzondering bleek, juist ook bij zwaar verbrande slachtoffers, dat de Volendammers zich niet als slachtoffer willen gedragen. Met optimisme en strijdvaardigheid kijken zij naar de toekomst. Zij weten zich daarbij gesteund door de hechte

M. ZWAGERMAN

Volendamse familie- en gemeenschapsbanden. De oprichting in maart 2001 van de Belangenvereniging Slachtoffers Nieuwjaarsbrand Volendam (BSNV) is een goed voorbeeld van de dadendrang van de Volendammers. Ook hier is collectivisme de leidende gedachte.

In de eerste week na de ramp klinken in de media kritische geluiden op over de rol en met name het tijdstip waarop letselschadeadvocaten en andere rechtshulpverleners hun diensten aan de slachtoffers hebben aangeboden.⁴ Daarbij is de suggestie gewekt dat hierbij persoonlijke belangen vertaald in resultaatsafhankelijke beloningsafspraken een rol spelen. De gedragsregels van de Nederlandse Orde van Advocaten verbieden dit echter.⁵

4.3 Kosten van rechtsbijstand

Na overleg met de SSNV en de BSNV hebben de bij de belangenbehartiging betrokken advocaten er voor gekozen naar wegen te zoeken om de slachtoffers te vrijwaren van de kosten van rechtsbijstand. Daartoe is uitvoerig overleg gevoerd met de rechtsbijstandassuradeuren van ongeveer 30 slachtoffers. Ook is de raad voor de rechtsbijstand Amsterdam gevraagd een bijdrage te leveren in de advocaatkosten op basis van de Wet op de Rechtsbijstand. De Raad heeft zich bereid getoond om zonder inkomenstoets een vergoeding te verstrekken voor de intakegesprekken die in mei/juni 2001 zijn gevoerd. De overige preprocesuele werkzaamheden, zoals het aansprakelijkheidsonderzoek, het voorlopig getuigenverhoor en de voorbereiding daarvan, maar ook eventuele procedurele werkzaamheden zullen gedeeltelijk door de rechtsbijstandassuradeuren worden betaald. Belangrijkste overweging hierbij is dat deze verzekeraars hun polisverplichtingen en maatschappelijke verantwoordelijkheid niet willen ontlopen, maar dat ook rekening moet worden gehouden met het feit dat de door hen te financieren werkzaamheden ook de belangen dienen van anderen dan hun verzekerden. De Raad heeft toegezegd ook een bijdrage te willen leveren aan de advocaatkosten. De aanvragen voor de daarvoor noodzakelijke toevoegingen worden beoordeeld op basis van de geldende financiële criteria. Dit in tegenstelling tot de slachtoffers van de Vuurwerkkramp in Enschede aan wie zonder inkomenstoets toevoegingen zijn verstrekt.

4.4 Zweedse lessen

Op 8 januari 2001 verzoekt de SSNV het Amsterdamse letselschadekantoor om een aansprakelijkheidsonderzoek uit te voeren. In dit kader is contact gelegd met een Zweedse advocaat die samen met één (!) kantoorgenoot 250 van de in totaal 450 slachtoffers bijstaat van de brand in een discotheek in Göteborg in 1998. Een deel daarvan zijn de nabestaanden van de 63 overleden discobezoekers.

4 Zie onder andere *Trouw* van 4 januari 2001, Youp van 't Hek in *NRC Handelsblad* van 6 januari 2001, Sander van Walsum in 'Forum', de *Volkscrant* van 6 januari 2001.

5 Zie gedragsregels 1992 van de Nederlandse Orde van Advocaten, regel 25 leden 2 en 3.

In Zweden is een collectieve actie niet mogelijk, dus zijn door de meeste slachtoffers of hun nabestaanden individuele civiele vorderingen aanhangig gemaakt. In deze procedures wordt slechts een verklaring voor recht gevraagd, geen schadevergoeding. Gedaagden zijn telkens de vier daders van de brandstichting die door de strafrechter tot respectievelijk 8 (hoofddader), 7 (2 medeplichtigen) en 3 jaar (in verband met minderjarigheid) zijn veroordeeld. De civiele procedures liggen stil in verband met onderhandelingen met de verzekeringsmaatschappijen van de slachtoffers en de daders.

Met betrekking tot de verzekeringsdekking bestaan er grote verschillen met Volendam. In Zweden is er een hoge graad van verzekeringsdekking voor persoonlijke schade. De meeste slachtoffers hebben een firstparty schadeverzekering, die soms ongelimiteerd is, maar vaker een dekkingslimiet (ongeveer 60.000 euro) kent. De aansprakelijkheidspolissen (WAP) van 3 daders biedt in totaal maximaal ± 1,7 miljoen euro dekking. Zowel de firstparty polissen als de WAP polissen zijn grotendeels ondergebracht bij één verzekeringsmaatschappij (Folksam). Het overleg met de firstparty verzekeraar over de schadevergoeding verloopt even moeizaam als met de WAP assuradeur. Daarmee gaat een van de argumenten van de voorstanders van een firstparty verzekering in ieder geval in Zweden niet op. Zij veronderstellen dat schaderegeling met de eigen verzekeringsmaatschappij tot minder discussie leidt.

Het juridische debat over de ramp in Göteborg concentreert zich vooral op de schadeomvang in de individuele zaken, de eventuele dekkingslimiet op de schadeverzekerings- en aansprakelijkheidspolissen en de wijze van verdeling van de totale schadelast over de diverse polissen. Aan nabestaanden in de eerste graad wordt op grond van een uitspraak van de Zweedse Hoge Raad circa 2900 euro per familielid betaald. Er is een proefprocedure in voorbereiding om voor de nabestaanden van de discotheekbrand een hogere vergoeding te krijgen.

In Zweden is geen actie ondernomen tegen de gemeente of de overheid, hoewel er wel aanwijzingen zijn voor falend toezicht en disfunctioneren van de brandweer. De raadslieden van de slachtoffers concentreren zich primair op het bereiken van overeenstemming met de verzekeringsmaatschappijen. Daarna zal worden beoordeeld of de niet vergoede schade elders kan worden verhaald. Er bestaat ook nog de mogelijkheid om een beroep te doen op het Zweedse equivalent van het Schadefonds Geweldsmisdrijven dat bepaald genereuzer is dan het Nederlandse fonds.

Overigens ligt een beroep door de slachtoffers van de ramp in Volendam op het Schadefonds niet voor de hand. Hoewel de feitelijk eigenaar van café 't Hemeltje, samen met de bedrijfsleider en een barkeeper, strafrechtelijk worden vervolgd, is niet waarschijnlijk dat zij zullen worden veroordeeld voor het opzettelijk plegen van een geweldsmisdrijf maar hooguit voor dood of verwonding door schuld. Een beroep op het fonds is dan niet mogelijk.⁶

6 Zie artikel 3 Wet Schadefonds Geweldsmisdrijven.

5 Aansprakelijkheid

De aandacht met betrekking tot de aansprakelijkheid voor de door de cafébrand ontstane schade, gaat in de eerste plaats uit naar de barexploitant. Dat blijkt een VOF te zijn met twee vennootschappen als beherende vennoten. De natuurlijke persoon achter deze VOF is een bekende en vermogende Volendamse ondernemer. In de volksmond wordt hij de hoofdschuldige genoemd. Steeds vaker echter in één adem met de gemeente Edam/Volendam en zelfs met de centrale overheid. Het is interessant om te zien in hoeverre de *vox populi* strookt met de voorlopige resultaten van het aansprakelijkheids-onderzoek. Die kunnen in dit stadium niet anders dan in algemene, soms zelfs ronduit vage bewoordingen worden beschreven, omdat het juridische debat nog maar net is geopend. Met de invoering van de vernieuwingen in het burgerlijk procesrecht per 1 januari 2002 is weliswaar de procestactiek van het kruit droog houden onaantrekkelijker geworden, dit betekent nog niet dat al het kruit op eerste afroep moet worden verschoten.

Het zal niet verrassen dat de grondslag van de schadevergoedingvorderingen wordt gezocht in artikel 6:162 BW. Dat geldt zowel voor de vorderingen tegen de barexploitant, de feitelijk eigenaar als tegen de gemeente. Laatstgenoemde is onderwerp geworden van het aansprakelijkheids-onderzoek, nadat bleek dat de barexploitant en de feitelijke eigenaar onvoldoende verhaal zullen bieden voor de schade van de slachtoffers. Daarbij is nog geen rekening gehouden met de omvang van het te verwachten regres, met name van ziektekostenverzekeraars. De dekking op de aansprakelijkheidspolis van de barexploitant blijkt 2,5 miljoen gulden te zijn. Dat roept de vraag op of er geen wettelijke verzekeringsplicht, met een substantiële dekking voor aansprakelijkheid van risicovolle (horeca)ondernemingen moet worden ingevoerd.

5.1 De feiten

Uit diverse bronnen, waaronder het rapport van de commissie Polak-Versteden⁷ en het rapport van de Commissie Alders blijkt dat de ramp kon ontstaan doordat het café niet voldeed aan de eisen die de gemeentelijke bouwverordening stelt aan brandveiligheid. Met name de volgende feiten zijn van belang.

Op 26 februari 1992 wordt de feitelijk eigenaar schriftelijk meegedeeld dat uit een onderzoek is gebleken dat aan het pand waarin het café zich bevindt voorzieningen met het oog op brandveiligheid dienen te worden getroffen. De eigenaar wordt verzocht deze voorzieningen binnen een maand na verzending van de brief aan te brengen.

Korte tijd later controleert de gemeente of deze voorzieningen zijn getroffen. Bij deze controle wordt geconstateerd dat horecagelegenheden — zonder vergunning — op dijkniveau waren samengevoegd. In verband hiermee hebben Burgemeester en Wethouders bij brief van 13 mei 1992 de eigenaar verzocht een bouwvergunning aan te vragen. Dat

⁷ *De cafébrand in Volendam, een ramp om van te leren*, Rapport van 26 maart 2001 van de commissie ingesteld door de commissaris van de koningin van Noord-Holland.

gebeurt pas in februari 1993. Uit de tekeningen bij de aanvraag blijkt dat de ruimte waar café 't Hemeltje zich bevindt de bestemming 'opslag horeca' heeft.

Na een aantal verzoeken tot wijziging van de bouwaanvraag wordt in april 1993 het definitieve plan ingediend. Daarin is het woord 'opslag horeca' gewijzigd in 'horeca'. Er zijn dan ook aanvullende brandveiligheidsvoorzieningen ingetekend: een nooduitgang aan de voorzijde naar het luifeldak en een hekwerk rond het platte dak aan de achterzijde.

Op 28 april 1993 is het pand gecontroleerd. Tijdens deze controle is geconstateerd dat de brandblusmiddelen niet voor onmiddellijk gebruik bereikbaar waren. Bij brief van 18 augustus 1993 van B & W is verzocht hieraan aandacht te schenken.

Op 13 juli 1993 wordt de bouwvergunning verleend.

Op 28 april 2000 voert de brandpreventiemedewerker van de gemeente in 't Hemeltje een brandpreventieonderzoek uit. In de brief van 29 mei 2000 van de burgemeester aan de eigenaar wordt een groot aantal tekortkoningen opgesomd. Zo is vermeld dat in 't Hemeltje onvoldoende vluchtmogelijkheden aanwezig zijn. De burgemeester benadrukt dat de maatregelen zo spoedig mogelijk moeten worden uitgevoerd.

Eind oktober 2000 heeft de eigenaar een tekening ingediend waarop een aantal bouwkundige wijzigingen in verband met de brandveiligheid is aangebracht. In een brief van 8 november 2000 somt de gemeente de daarnaast nog noodzakelijke bouwkundige maatregelen op. Onder de opsomming van deze maatregelen staat geschreven: 'direct laten uitvoeren'.

Bij brief van 30 november 2000 hebben Burgemeester en Wethouders alle horecaondernemers in Volendam aangeschreven, waaronder de eigenaar van café 't Hemeltje. In die brief wordt de aandacht gevestigd op de brandveiligheidsvoorschriften met betrekking tot kerstversiering. Kerstversiering mag slechts op een hoogte van minimaal 2.40 meter worden aangebracht en deze dient geïmpregneerd te zijn met brandwerend materiaal. Vaststaat dat de kerstversiering in 't Hemeltje niet geïmpregneerd was en lager hing dan 2.40 meter.

5.2 Aansprakelijkheid eigenaar, gemeente en centrale overheid

Op grond van met name deze feiten wordt de feitelijk eigenaar aansprakelijk gehouden. Hij had een eind kunnen en moeten maken aan de onveilige situatie in 't Hemeltje. De aansprakelijkheid van de gemeente wordt vooral gezocht in het gegeven dat zij zich onvoldoende van haar toezichthoudende taak heeft gekweten en aldus te verzuimen ervoor te zorgen dat de feitelijke toestand in het café strookte met de toepasselijke (brand)veiligheidsvoorschriften.

De mogelijke aansprakelijkheid van de centrale overheid is nog in onderzoek, maar lijkt vooralsnog niet voor de hand te liggen.

6 Enige juridische obstakels

De verhaalbaarheid is het voornaamste probleem bij de schadevergoedingsvordering tegen de barexploitant en de eigenaar. Zo goed als zeker is dat deze partijen niet in staat zullen zijn de gehele schade, inclusief regres, te vergoeden. Van de schadeomvang kan in dit stadium slechts een zeer ruwe schatting worden gemaakt. Maar als het aantal slachtoffers (ruim 300), – waarvan tientallen voor het leven ernstig zijn verminkt en niet in staat zullen zijn zelfstandig inkomen te verwerven –, de gemiddelde leeftijd van deze slachtoffers van 15/16 jaar – en daarmee de looptijd van de toekomstschade in ogenschouw wordt genomen, dan is er geen uitzonderlijk rekentalent voor nodig om vast te stellen dat de schade minimaal 50 miljoen euro bedraagt.

6.1 Rechtspersonenrecht

Bij de gedachtevorming over de aansprakelijkheid van de feitelijk eigenaar van het café, zorgt de juridische identiteit van de exploitant van de bar voor een complicatie. Het café wordt geëxploiteerd door een VOF. De juridische betrokkenheid van de feitelijk eigenaar beperkt zich tot de rol van bestuurder van de rechtspersonen die samen de VOF vormen. De eigenaar zal zich er op beroepen dat hij als bestuurder niet persoonlijk aansprakelijk is voor daden die door de vennoten van de VOF (rechtspersonen) zijn gepleegd. Om dit verweer te kunnen pareren is in ieder geval van belang dat duidelijk wordt in hoeverre de bestuurder op de hoogte was van de bedrijfsvoering in het café en zich heeft beziggehouden met de dagelijkse gang van zaken. Het verhoor van de eigenaar in de voorlopige enquête heeft in dit opzicht niets opgeleverd. Het beroep van de eigenaar op zijn zwijgrecht is gehonoreerd, omdat hij zich zou kunnen incrimineren met het beantwoorden van vragen.

6.2 Causaliteit

Bij de aansprakelijkheid van de gemeente doemt een causaliteitsprobleem op. Uit de feiten is een aantal concrete verwijten aan de gemeente te formuleren. De essentie hiervan is dat de gemeente onvoldoende toezicht heeft gehouden op de naleving van veiligheidsvoorschriften in het café. De vraag die daarbij rijst is of de ramp zich niet in dezelfde omvang had voltrokken als de gemeente zich wel behoorlijk van haar taak had gekweten. Het meest verstrekkende antwoord daarop is dat de gemeente tot sluiting van het café had moeten overgaan. Uit bestuursrechtelijke literatuur en rechtspraak is af te leiden dat sluiting is voorbehouden aan zeer ernstige gevallen van schending van de openbare orde en gevaar voor de volksgezondheid. Of de gemeente tot toepassing van dit ultimum remedium had moeten overgaan staat dus ter discussie. Als het antwoord ontkennend luidt dan speelt de causaliteitsproblematiek in volle omvang. Het volgende voorbeeld maakt dat duidelijk.

Als de gemeente er op had toegezien dat het café voorzien was van behoorlijke vluchtwegen, dan is daarmee nog niet gezegd dat alle bezoekers door de vluchtwegen aan de ramp waren ontsnapt. Deze heeft zich immers binnen enkele minuten voltrok-

ken. Verder is uit de reconstructie door TNO van de brand gebleken dat het door de gemeente voorgeschreven impregneren van de sparrentakken het ontvlammen van de takken niet had voorkomen. Wel lijkt het erop dat de brand zich niet zo snel en in dezelfde omvang had ontwikkeld als nu het geval is geweest. Hoewel de slachtoffers gebruik zouden kunnen maken van de zogenoemde omkeringsregel met betrekking tot het bewijs van causaliteit, lijken er voor de gemeente wel mogelijkheden te liggen om het bewijsvermoeden van causaliteit te ontkrachten.

7 Procedures

Maandenlang heeft een aantal slachtoffers op de rand van leven en dood verkeerd. Om de aanspraak op vergoeding van de immateriële schade veilig te stellen⁸ is op 16 februari 2001 namens 282 slachtoffers deze aanspraak aan de barexploitant en eigenaar en de gemeente schriftelijke meegedeeld.

In het kader van het aansprakelijkheidsonderzoek is namens twee slachtoffers, die als 'frontrunners' optreden voor de overige slachtoffers die zich bij het collectief hebben aangesloten en de BSNV, eind augustus 2001 een verzoek voor een voorlopig getuigen verhoor ingediend. In december 2001 zijn in dat kader door een rechter-commissaris van de rechtbank in Haarlem acht personen gehoord, waaronder de feitelijk eigenaar van de bar, de overige twee verdachten in de strafzaak en de voormalig burgemeester van de gemeente. Deze verhoren zijn medio april 2002 voortgezet met het horen van een aantal brandweerfunctionarissen en gemeenteambtenaren.

Enige FNV leden onder de slachtoffers hebben zich niet bij het collectief aangesloten, maar laten zich vertegenwoordigen door het advocatenkantoor van de FNV. Namens hen is de barexploitant, de feitelijk eigenaar, en de gemeente aansprakelijk gesteld en – door een van hen – begin januari 2002 gedagvaard voor de rechtbank in Haarlem. De raadslieden van de feitelijk eigenaar van het café en de slachtoffers zijn schikkingsonderhandelingen gestart. De FNV-procedure tegen de bar exploitant is in het kader daarvan voorlopig opgeschort.

8 Slot

Bijna twee jaar na de ramp in Volendam zijn de juridische acties om tot vergoeding van de schade van de slachtoffers te komen nog maar net gestart. In deze bijdrage zijn diverse aanwijzingen de revue gepasseerd die een vlotte regeling van de schade van de slachtoffers niet waarschijnlijk maken. Daarmee is de cirkel van dit verhaal rond.

8 Voor overgang onder algemene titel is immers een mededeling van de getroffen noodzakelijk ex artikel 6:106 lid 2 BW.

M. ZWAGERMAN

Ons civiele recht lijkt niet voldoende toegerust om de slachtoffers van een ramp als in Volendam op adequate wijze tegemoet te komen. Het is twijfelachtig of veranderingen in ons civiele (proces)recht, bijvoorbeeld door de invoering van een collectieve schadevergoedingsactie, tot een bevredigende oplossing bij massaschades zullen leiden. Het langdurige en kostbare procederen en het probleem van de verhaalbaarheid, is daarmee immers niet van de baan.

Ter stimulering van de gedachtevorming over alternatieven, tot slot nog een wilde gedachte. Slachtoffers van massaschade zouden erbij gebaat kunnen zijn als de centrale overheid hun schade snel en adequaat vergoedt of een adequaat voorschot betaalt. De overheid zoekt dan vervolgens zelf verhaal op de schadeveroorzaker. Een speciaal voor dit doel op te richten schadevergoedings- en verhaalslichaam, dat onafhankelijk van het Ministerie opereert, kan onder leiding van ervaren aansprakelijkheidsjuristen uitgroeien tot een kweekvijver voor juridisch talent, waarmee de grenzen van het aansprakelijkheidsrecht verkend worden. Van het slagvaardige optreden van dit verhaalslichaam kan bovendien een serieuze preventieve werking uitgaan. De slachtoffers zijn dan van de last van het procederen verlost.

Deze gedachte heeft ook keerzijde. Zij biedt geen soelaas voor degenen die getroffen worden door onheil dat niet als massaschade kan worden geclassificeerd of dat door de centrale overheid is veroorzaakt. Zij zullen de schadeveroorzaker volgens de gebaande paden — desnoods tot aan de Hoge Raad — moeten achtervolgen.