

Hoofdrapport 'Evaluatie van de WTS'

**Evaluatie van de Wet tegemoetkoming bij schade door
rampen en zware ongevallen (WTS)**

Den Haag, 28 april 2004

Achtergrond en aanleiding	3
Onderzoeksverantwoording	5
Uitgangspunten en doelstellingen	7
Structurele regeling of ad hoc regelingen?	9
Waarnemingen t.a.v. de rol van de overheid	9
Invulling van de rol van de overheid: voorkeur voor een structurele regeling	10
De eigen verantwoordelijkheid van de burger in een structurele regeling	11
Vormgeving en inhoud van een structurele regeling	14
Het karakter van de regeling: kader of specifiek	14
Instrumentarium voor een kaderwet	15
Vangnet: eigen verantwoordelijkheid van de burger in een structurele regeling	18
Schade- en kostencategorieën	19
Gedupeerden	21
Organisatie en sturing	23
Conclusies & aanbevelingen	26
Rol van de overheid	26
Structurele regeling en kaderwet	26
Schade- en kostencategorieën	27
Gedupeerden	28
Alternatieve rechtsgang	28
Het proces van schadeafwikkeling	28
De faciliterende rol van gemeenten en provincies	30
Communicatie en informatie	30
A Overwegingen voor wel/niet toepassen WTS.	31
B Overzicht interviews evaluatie WTS	33
C Leden van het begeleidingsteam	34
Hoofdrapport 'Evaluatie van de WTS'	()

Achtergrond en aanleiding

001 Sedert 25 mei 1998 is de Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen van kracht (Staatsblad 1998, 325), hierna te noemen: 'WTS' of 'wet'. De WTS geeft regels over de tegemoetkoming in schade en kosten in geval van overstromingen door zoet water, aardbevingen of andere rampen en zware ongevallen. De wet beschrijft de hoofdelementen die nodig zijn voor een adequate regeling voor schadevergoeding bij dergelijke rampen. Het gaat daarbij onder meer om het toepassingsbereik van de regeling, de schade- en kostencategorieën die eventueel voor tegemoetkoming in aanmerking komen en de wijze waarop de omvang van de tegemoetkoming wordt bepaald.

002 Een aanvankelijk wetsontwerp dat moest leiden tot een verplichte algemene verzekering tegen schade door natuurrampen strandde op kritiek van de Raad van State. De Raad van State had ernstig bezwaar tegen de constructie dat alle Nederlanders een verplichte opslag op de verzekeringspremie zouden moeten betalen, terwijl niet iedereen door een natuurramp of aardbeving getroffen kan worden. Dat leidde bij de Raad van State tot de opvatting dat dergelijke schade uit de algemene middelen vergoed dient te worden. Gegeven deze discussie bleef de Tweede kamer behoefte houden aan een wettelijke regeling in het kader van de rechtszekerheid voor de burger en van de noodzakelijke stroomlijning van eerdere aparte en sectorale tegemoetkomingsregelingen.

003 De wet kent een aantal doelstellingen en uitgangspunten. Een van de belangrijke doelstellingen van de wet is het bieden van ordening; de vervanging van ad hoc regelingen door een wet waarin aanspraken en procedures benoemd werden en tegelijkertijd een ordening van de 'lappendeken' van uitvoeringsorganisaties. De wet biedt de mogelijkheid voor elke ramp een afzonderlijke specifieke regeling te treffen, die past binnen een ordelijk basispatroon.

004 Het basisproces waarmee na rampen wordt gehandeld is vastgelegd in het volgende patroon:

- (a) de wet (WTS) biedt het uitgangspunt;
- (b) per gebeurtenis wordt een specifieke regeling getroffen;
- (c) de uitvoering van de daadwerkelijke schaderegeling wordt ter hand genomen;
- (d) een systematische afrekening en evaluatie vindt plaats.

Met name het tweede en derde deelproces moeten veelal in korte tijd worden uitgevoerd. Het is daarom van belang zaken op voorhand doordacht en vastgelegd te hebben

005 De WTS is nu ruim vijf jaar van kracht. In die tijd hebben zich verschillende rampen/ernstige ongevallen voorgedaan, waarbij de wet in het ene geval wel en in een ander geval niet is toegepast. Zo is de wet bijvoorbeeld bij de rampen in Enschede en Volendam niet van toepassing verklaard en zijn hier alternatieve regelingen ontwikkeld. De wet is eveneens niet toegepast bij de wateroverlast in het Westland van oktober 2001, de aardbevingen in de provincie Limburg in 2001, de hoge waterstanden in de Maas in 2001 en 2002, de MKZ-uitbraak in 2001 en de zware regenval van 2002 in de provincie Zeeland en Brabant.

De wet is wel toegepast bij de extreem zware regenval van 13 en 14 september 1998 (WTS 1), de extreem zware regenval van 27 en 28 oktober 1998 (WTS 2), het overstromen van de Maas in januari 2003 (WTS-Maas) en bij de dijkdoorbraak in de gemeente De Ronde Venen, kern Wilnis, in augustus 2003 (WTS Wilnis). In een tabel, die als bijlage A is opgenomen, is neergelegd wat de overwegingen zijn geweest bij het wel of niet toepassen van de WTS op de verschillende gebeurtenissen.

006 De aanleiding voor de voorliggende evaluatie is als volgt:

- (a) Het Kabinet en de Tweede Kamer zijn geïnteresseerd in een evaluatie van de wijze waarop en de mate waarin de verschillende partijen hun rol bij de afwikkeling van de gevolgen van rampen en calamiteiten hebben gespeeld. Eventuele nalatigheden in de operationele en bestuurlijke aanpak kunnen namelijk gevolgen hebben voor aansprakelijkheid voor schade. Dit is het terrein van de WTS.
- (b) De toelichting bij de WTS 1 regeling waarin een evaluatie van de wet werd voorzien.
- (c) Een evaluatie op relatief korte termijn werd nodig geacht omdat van de tot dusverre gevoerde casuïstische uitvoeringspraktijk precedentwerking kan uitgaan.
- (d) De samenloop met de werkzaamheden van de Commissie Tegemoetkomingen bij Rampen en Calamiteiten (CTRC) waarin de WTS een centrale plaats inneemt.
- (e) De lange duur van de uitvoering van de WTS -I en WTS- II en de hoge programma- en uitvoeringskosten.

007 De tijd heeft niet stil gestaan. Er zijn de afgelopen jaren verschillende maatschappelijke en economische ontwikkelingen geweest die vragen om een antwoord en nieuwe eisen stellen aan de WTS. De overheid ziet het als haar taak tot op zekere hoogte regulerend en faciliterend op te treden in situaties waarin individuen of organisaties financiële schade ondervinden als gevolg van rampen of calamiteiten (de universele overheid), maar wenst zich tegelijkertijd terughoudend op te stellen. De belangrijkste afwegingen die daarbij een rol spelen - in welke gevallen vindt compensatie plaats, op welke manier, ten aanzien van wie - zijn sterk politiek en tijdsgebonden. Daarnaast zijn er ontwikkelingen gaande ten aanzien van verzekeraarbaarheid en meer aandacht van de overheid ten aanzien van aansprakelijkheid en eigen verantwoordelijkheid van de burger. De evaluatie van de WTS dient daarom niet alleen geplaatst te worden tegen de achtergrond van de oorspronkelijke doelstellingen maar ook in het licht van deze ontwikkelingen.

008 Verder gaat het om vragen op het gebied van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid, het voorkomen van precedentwerking en de beheersbaarheid. Tenslotte is het zaak dat de uitvoering efficiënt én zorgvuldig ter hand wordt genomen op het moment dat een ramp of calamiteit zich daadwerkelijk voordoet waarbij een goede complementaire rolverdeling tussen de verschillende betrokken instanties essentieel is.

009 Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft PricewaterhouseCoopers gevraagd een evaluatie uit te voeren van zowel de wet en zijn uitvoeringsregelingen als - in beperktere mate - van de uitvoeringspraktijk ten aanzien van de vier regelingen (WTS 1, WTS 2 en WTS Maas, WTS Wilnis).

Onderzoeksverantwoording

010 Het onderzoeksrapport is opgebouwd uit drie delen. De onderhavige hoofd rapportage en twee deel rapportages. Voor het onderzoek zijn de vragen, als in de opdrachtformulering aangegeven, leidend geweest. Deze vragen en de antwoorden zijn in de twee deelonderzoeken als bijlage opgenomen.

011 In deze hoofd rapportage komen de beleidsvraagstukken omtrent de WTS naar voren en worden meer structurele aspecten geadresseerd. De hoofd rapportage wordt gevoed door de waarnemingen vanuit de beide deelonderzoeken. In deze hoofd rapportage zijn tevens de belangrijkste aanbevelingen van beide deelonderzoeken opgenomen, zodat een volledig beeld bestaat van de bevindingen van de evaluatie. Er is naar gestreefd de hoofd rapportage zodanig in te richten dat deze aanbevelingen afzonderlijk van de deelonderzoeken kunnen worden gelezen.

012 De deelonderzoeken zijn als volgt onderverdeeld:

- (a) Evaluatie-onderzoek naar de WTS zelf en haar uitvoeringsregelingen, uitgevoerd door Van Doorne advocaten.
- (b) Evaluatie-onderzoek naar de uitvoeringspraktijk van de WTS.

013 Het onderzoek is hoofdzakelijk uitgevoerd op basis van deskresearch (teksten van wet- en regelgeving, parlementaire stukken, tussentijdse evaluatie van de UJG, Berenschot, en Ernst & Young, accountantsrapporten, verslagen van de afstemmingsoverleggen over de uitvoering van WTS I en II, WTS Maas en WTS Wilnis). Daarnaast zijn interviews gehouden en heeft tussentijdse toetsing door de ingestelde begeleidingscommissie plaatsgevonden. De lijst van gehouden interviews en de leden van de begeleidingscommissie zijn in deze hoofdrapportage respectievelijk als bijlage B en C opgenomen.

1 Uitgangspunten en doelstellingen

101 Uit de wetsgeschiedenis van de WTS (1998 en eerder) kunnen de volgende uitgangspunten en doelstellingen worden gedestilleerd¹:

- Het is van belang een structurele regeling te treffen, in die zin dat een einde wordt gemaakt aan de praktijk van het treffen van ad hoc regelingen voor tegemoetkomingen in schade en kosten in geval van bepaalde gebeurtenissen.
- De wettelijke regeling dient te voorzien in aanspraken en procedures op hoofdlijnen.
- De regeling dient uitdrukking te geven aan de opvatting dat het verlenen van een financiële tegemoetkoming bij rampen en zware ongevallen tot de verantwoordelijkheid van de overheid behoort en door de hele gemeenschap dient te worden gedragen: financiering uit algemene middelen.
- De regeling dient een evenwicht te scheppen tussen het belang van een eenduidige verankering van een wettelijk recht op een tegemoetkoming in geleden schade en gemaakte kosten enerzijds en anderzijds het belang dat de regeling is toegesneden op de specifieke kenmerken van de gebeurtenis. Een balans tussen de toekenning van een in de wet gesteld recht op tegemoetkoming bij dergelijke gebeurtenissen en een flexibele toepassing van dat recht in individuele gevallen: rechtszekerheid en flexibiliteit.
- De regeling dient een aanvulling te vormen op reeds bestaande wettelijke regelingen op grond waarvan gemeenten, regionale brandweren etc. aanspraak kunnen maken op een vergoeding in de kosten die zij in het kader van een optreden bij een ramp hebben gemaakt.
- De regeling creëert een wettelijk recht op een tegemoetkoming in geleden schade, maar geen recht op volledige vergoeding daarvan.
- De regeling beoogt slechts een tegemoetkoming in de schade te verstrekken voor zover deze niet redelijkerwijs verzekeraar is, vermijdbaar is of elders verhaald kan worden: principe van een vangnet.
- Uitvoering van de wet dient op eenvormige wijze plaats te vinden door een centrale uitvoeringsorganisatie, met gebruikmaking van de expertise van verzekeraars, gemeenten en provincies; de uitvoeringsorganisatie is werkzaam onder de verantwoordelijkheid van de Minister van BZK.
- De wet is primair gericht op aardbevingen en zoetwateroverstromingen (met een bepaalde omvang van gedupeerden en schade en kosten), maar biedt ook de

¹ Hiertoe zijn geraadpleegd Kamerstukken II, 25 159, nrs. 3 tot en met 14 en Kamerstukken I, nrs. 140 en 140a tot en met 140c.

mogelijkheid om van toepassing te zijn op andere gebeurtenissen van vergelijkbare orde.

- De regeling gaat uit van een ruim gedupeerden-begrip, en houdt daarmee rekening met het feit dat niet-voorzienbare doelgroepen onder de werkingssfeer van de wet moeten kunnen vallen.
- De wet sluit aan bij de schade-categorieën zoals deze ten tijde van de wateroverlast in 1995 zijn gehanteerd.
- afstemming met het Nationaal Rampenfonds (verder: NRF) op het gebied van fondswerving en tegemoetkoming in schade.

102 De bovenstaande uitgangspunten en doelstellingen vatten wij als volgt samen:

- een *structurele regeling op hoofdlijnen* die een einde maakt aan ad hoc regelingen;
- balans tussen *rechtszekerheid* en voorspelbaarheid vooraf versus *flexibiliteit* in de concrete gebeurtenissen;
- een *tegemoetkoming in - geen volledige vergoeding- van schade* uit algemene middelen op rijksniveau;
- een tegemoetkoming in niet verzekerbare, niet verhaalbare en niet vermijdbare schade: *vangnet*;
- eenvormige wijze van uitvoering door *één uitvoeringsorganisatie*, opererend onder verantwoordelijkheid van de minister van BZK;
- een *ruim gedupeerdenbegrip*;
- afstemming met het NRF.

Structurele regeling of ad hoc regelingen?

Waarnemingen t.a.v. de rol van de overheid

201 Een belangrijke reden om destijds, in 1998, de WTS in het leven te roepen was het treffen van een structurele regeling voor situaties die voordien ad hoc werden geregeld. In deze gevallen voelde de overheid zich kennelijk verantwoordelijk voor de door gedupeerden geleden schade, zonder dat aansprakelijkheid werd aanvaard. Met een wettelijke regeling waarin aanspraken en procedures op hoofdlijnen zijn vastgelegd, beoogde de overheid mogelijke toekomstige gedupeerden van een ramp of zwaar ongeval zoveel mogelijk rechtszekerheid te bieden. Fundamenteel was de opvatting dat hiervoor een bijzondere rol voor de overheid is weggelegd die blijkens de parlementaire geschiedenis van de WTS destijds mede gebaseerd is op artikel 21 van de Grondwet. Dit artikel bepaalt een zorgplicht voor de overheid ten aanzien van de bewoonbaarheid van het land.

202 Uit de evaluatie blijkt dat ondanks de WTS ook sinds de inwerkingtreding daarvan nog ad hoc regelingen zijn getroffen. In het oog springen de regelingen voor de getroffen en van de vuurwerkramp in Enschede en de nieuwjaarsbrand in Volendam. In beide situaties was het, gelet op de toepassingscriteria van de WTS, naar ons inzicht wel mogelijk geweest de WTS van toepassing te verklaren. Om redenen van verzekerbaarheid respectievelijk de mogelijkheid van aansprakelijkstelling van derden is dat niet gebeurd. Dit zijn criteria in de wet die een recht op tegemoetkoming beperken. De reden om toch ad hoc regelingen te scheppen was exact gelijk aan de grondslagen voor de WTS: een gevoel van maatschappelijke solidariteit met getroffen en van beide rampen.

203 Hier manifesteert zich de maatschappelijke spanning omtrent de rol van de overheid: enerzijds een terughoudende overheid die de eigen verantwoordelijkheid van de burger en de private maatschappelijke organisaties benadrukt en anderzijds de roep om de overheid als zorgende en alles beheersende hoeder van het publiek belang.

204 De in de WTS gestolde beleidsopvattingen erkennen een rol van de overheid als hoeder van de belangen van gedupeerden van rampen. Waar precies de grenzen van de maatschappelijke opvattingen liggen en hoe deze in de tijd bewegen vraagt politiek sociologisch onderzoek en analyse. Dat valt buiten de reikwijdte en opdracht van deze evaluatie en ligt meer op het terrein van de ingestelde Commissie Tegemoetkoming Rampen en Calamiteiten, onder voorzitterschap van de heer Borghouts, welke deze fundamentele voorvraag onderzoekt. Met de constatering dat een rol voor de overheid bestaat, waarin Nederland overigens niet alleen staat in relatie tot het buitenland, komt de vraag aan de orde op welke wijze deze rol ingevuld kan worden en hoe die zich verhoudt tot de eigen verantwoordelijkheid van de burger.

Invulling van de rol van de overheid: voorkeur voor een structurele regeling

205 Indien we vast stellen dat er blijkbaar een rol voor de overheid is weggelegd, is de vraag aan de orde of de overheid deze rol op ad hoc basis dient in te vullen of dat een structurele regeling zoals de WTS aangewezen is. Aan beide opties zitten voor- en nadelen.

206 Invulling op ad hoc basis geeft de overheid in beginsel ruime vrijheid te bepalen in welke gevallen de maatschappelijke solidariteit vraagt om een regeling voor gedupeerden, gefinancierd uit collectieve middelen. Deze vrijheid is echter begrensd, immers de eerst getroffen regeling creëert een precedent voor volgende vergelijkbare situaties. Hierbij zij overigens opgemerkt dat de WTS en de uitvoeringspraktijk daarvan deze precedentwerking wel kan inkaderen, maar niet geheel kan wegnemen. Daarnaast dient de politieke druk om voor gedupeerden middelen beschikbaar te stellen niet onderschat te worden. Indien geen kader beschikbaar is waaraan gebeurtenissen getoetst worden, ontstaat het gevaar dat het treffen van ad hoc maatregelen een onbeheersbaar willekeurig proces wordt. Voorts bestaat de kans dat diverse ad hoc maatregelen naast elkaar worden getroffen waardoor zowel overlap als leemten kunnen ontstaan. Dit belemmert bovendien de overzichtelijkheid voor zowel overheid als burger.

207 Een structurele regeling biedt de mogelijkheid een kader te scheppen waarbinnen financiering uit collectieve middelen mogelijk is. De vrijheid van de overheid is daarmee ingeperkt. Het voordeel is evenwel dat een structurele regeling de mogelijkheid biedt een consistent beleid te voeren. In potentie is de beheersbaarheid van de uitvoering beter mogelijk dan in het geval van ad hoc regelingen. Voorts kan tegemoetgekomen worden aan de eis van wetmatigheid van bestuur met een effectieve rechtsbescherming, ook bij het verstrekken van onverplichte tegemoetkomingen, en kan de rechtszekerheid gediend zijn met een structurele regeling. Daarbij zij opgemerkt dat rechtszekerheid sterk afhankelijk is van de opzet van een structurele regeling (zie hierover hoofdstuk 3). Met name indien volstaan wordt met een kaderwet, bestaat de kans dat rechtszekerheid verwordt tot schijnrechtszekerheid.

208 Een structurele regeling lijkt, het bovenstaande afwegende, te verkiezen boven ad hoc regelingen. Met name de beheersbaarheid van de uitvoering, de wetmatigheid van bestuur en de rechtszekerheid zijn elementen die in deze afweging van doorslaggevend belang zijn. Er is daarom wel degelijk sprake van een legitieme grondslag voor een wet als de WTS. Het is echter de wijze waarop invulling aan een structurele regeling wordt gegeven, die bepaalt of de voordelen van een structurele regeling ook daadwerkelijk geïncasseerd worden.

De eigen verantwoordelijkheid van de burger in een structurele regeling

209 De eigen verantwoordelijkheid van de burger vertaalt zich bij een eventuele tegemoetkoming van overheidswege met name in begrippen 'eigen schuld', 'verzekerbareid' en verhaalbaarheid van schade op de veroorzaker ('aansprakelijkheid'). In de WTS zijn deze begrippen thans verankerd. Daarin zit het vangnetkarakter van de wet.

210 De vraag is of de eigen verantwoordelijkheid van de burger een rol moet spelen in een structurele regeling. Hierover het volgende. Het is voorstelbaar om in een structurele regeling in een tegemoetkoming in schade en kosten te voorzien zonder met de genoemde begrippen, en dus de eigen verantwoordelijkheid, rekening te houden. Het vangnetkarakter van een regeling zou daarmee komen te vervallen. Indien voor een dergelijk systeem gekozen zou worden, dan ligt het voor de hand dat de tegemoetkoming veeleer het karakter van een gebaar heeft. Dat karakter dient dan tot uitdrukking te komen in de hoogte van een tegemoetkoming en het afwezig zijn van een relatie met de feitelijk geleden schade of gemaakte kosten (met uiteraard als voorwaarde dat schade geleden is). Indien hiervoor wordt gekozen, dan rijst de vraag of hiervoor een structurele regeling noodzakelijk is. In dat geval zou ook met ad hoc regelingen gewerkt kunnen worden. Rechtszekerheid en beheersbaarheid wegen minder zwaar indien bij wijze van gebaar een tegemoetkoming, niet gerelateerd aan de daadwerkelijke schade, wordt verstrekt.

211 Indien daarentegen de eigen verantwoordelijkheid van de burger in een structurele regeling tot zijn recht moet kunnen komen, dan zal deze regeling daarin moeten voorzien. De WTS, zoals gezegd, doet dat. Alsdan dient rekening gehouden te worden met financiële tegemoetkomingen die de burger uit anderen hoofde zou kunnen verkrijgen of heeft verkregen, bijvoorbeeld vanwege verzekerbareid.

212 De druk op de WTS en in het verlengde daarvan op de rijksbegroting kan verminderd worden door daar waar mogelijk de verzekerbareid van bepaalde schade door de overheid te stimuleren. De overheid kan een stimulerende en initiërende rol spelen bij het vormgeven van de eigen verantwoordelijkheid van de burger door het stimuleren van de totstandkoming van verzekeringen. In dit verband zijn de afgelopen jaren meerdere onderzoeken geweest naar de mogelijkheden tot uitbreiding van de verzekeringsconstructies voor schade als gevolg van extreme regenval voor de land- en tuinbouwsector, de bouw- en recreatiesector en particulieren.

In de jaren 90 van de vorige eeuw hebben zich meerdere situaties voorgedaan van extreme neerslag. Dit heeft tweemaal geleid tot toepassing van de WTS (1998). Naar aanleiding hiervan is de zorg geuit dat als gevolg van het vaker voorkomen van dergelijke situaties de kans op schade en daarmee een beroep op rijksmiddelen zou toenemen. Hierbij is de wens vanuit de Tweede Kamer (motie Geluk/Wagenaar d.d. 15 december 1998) gekomen om de verzekeraarheid rondom extreme neerslag verder uit te werken. Inmiddels zijn polissen tot stand gebracht met betrekking tot uitbreiding van de inboedel- en opstalverzekering voor particulieren en inventaris/goederen voor bedrijven.

213 Sinds eind maart 2004 is er één polis beschikbaar voor een oogstschadeverzekering als gevolg van extreme neerslag door regenval. Wellicht komt er zeer binnenkort nog één beschikbaar. Deze ontwikkeling is van belang, mede gelet op de klimatologische veranderingen op basis waarvan wateroverlast zich vaker zal manifesteren. Door het beschikbaar komen van een verzekering voor oogstschade ten gevolge van extreme neerslag door regenval wordt de druk op de WTS aanzienlijk verminderd en is het risico van langsepende procedures, zoals er thans nog lopen door de regenval in 1998, van de baan. Immers oogstschade als gevolg van extreme neerslag is evenals de schade aan opstal en inboedels voor bedrijven en particulieren verzekerbare schade geworden en valt hiermee buiten de werkingssfeer van de WTS.

214 De geopperde mogelijkheid van een bedrijfsaansprakelijkheidsverzekering, met het oog op het voorkomen van het verplaatsen van de schade naar de overheid, past ook in deze gedachte. Het totstandkomen en vervolgens afsluiten van een dergelijke verzekering zou vanuit de overheid gestimuleerd en mogelijk ook verplicht kunnen worden. Denk aan het verbinden van een voorschrift aan een vergunningverlening, dat de begunstigde verplicht een aansprakelijkheidsverzekering af te sluiten. Dit toont aan dat niet alleen via de potentiële gelaedeerde maar ook via de potentiële laedens de eigen verantwoordelijkheid van de burger benadrukt kan worden. Ook het wetsvoorstel voor de Wet Collectieve afwikkeling massaschade geeft uiting aan de idee dat de burger zonder hulp van de overheid zelf zijn schade moet kunnen opvangen. Overigens zij opgemerkt dat de overheid in het kader van de WTS bij de recente toepassingen in 2003 (Maas en Wilnis) nadrukkelijk aandacht heeft voor het aansprakelijkheidsvraagstuk en de mogelijkheid van verhaal van schade op de veroorzaker.

215 Uitdrukking geven aan de rol van de overheid door middel van een structurele regeling, in combinatie met de eigen verantwoordelijkheid van de burger, leidt ertoe dat de overheid slechts in die gevallen waarin private mogelijkheden voor dekking van schade of kosten ontbreken, voorziet in een tegemoetkoming in de schade en kosten. De consequentie van een dergelijke keuze is dat met name in de uitvoering van de structurele regeling controle op reeds verkregen uitkeringen of te verkrijgen uitkeringen noodzakelijk is. Ook zullen de geleden schade of de gemaakte kosten beter in beeld moeten worden gebracht, teneinde een oordeel over de hoogte van de tegemoetkoming te kunnen geven.

216 Gelet op de geconstateerde beweging van de overheid om de eigen verantwoordelijkheid van de burger te benadrukken, lijkt het voor de hand te liggen dat in een structurele regeling met dit principe rekening wordt gehouden. Dat zou een uitgangspunt moeten zijn. Op welke wijze dat verdere invulling kan krijgen wordt in het volgende hoofdstuk nader uitgewerkt.

3 Vormgeving en inhoud van een structurele regeling

301 Indien voor een structurele regeling wordt gekozen, en wij zijn daar ook na evaluatie van de WTS een voorstander van, dan is de vraag op welke wijze deze ingericht dient te worden om de doelstellingen ook daadwerkelijk te realiseren.

302 De doelstellingen, zoals destijds bij de parlementaire behandeling van de WTS geformuleerd, lijken niet aan actualiteit te hebben ingeboet:

- rechtszekerheid en flexibiliteit;
- een tegemoetkoming uit algemene middelen;
- vangnet;
- één uitvoeringsorganisatie;
- ruim gedupeerdenbegrip.

303 In de beschrijving van de doelstellingen van de WTS en zijn toepassing (hoofdstuk 1) is reeds aangegeven dat naast rechtszekerheid en flexibiliteit ook beheersbaarheid een element is dat in de uitvoering van een structurele regeling van belang is. Beheersbaarheid betekent dat een structurele regeling een bepaalde robuustheid – inclusief inperking - dient te hebben. Toepassing van een regeling geschiedt altijd in het hectische moment van (de nasleep van) de ramp of calamiteit. De regeling dient “stressbestendig” te zijn, in dier voege dat deze houvast geeft bij toepassing en zo min mogelijk ruimte geeft voor discussie. Dit dient zich te vertalen in duidelijke criteria en normstelling. Beheersbaarheid betekent daarnaast ook beperking van uitvoeringskosten en duur van uitvoering. Behalve door duidelijke criteria en normstelling kan ook de juridische inperking van bezwaar- en beroepsmogelijkheden daartoe dienen.

Het karakter van de regeling: kader of specifiek

304 De vraag is of een structurele regeling meer kaderstellend dan wel meer specifiek dient te worden toegesneden op de karakteristieken van ramp, schade en gedupeerde. Een kaderstellende regeling heeft het voordeel dat voor de gebeurtenis waarop de regeling ziet, nadere regelingen getroffen kunnen worden die rekening houden met het specifieke karakter van de gebeurtenis. Flexibiliteit is daarmee aanwezig. Het nadeel kan zijn dat hierdoor de materiële normstelling in de regeling zelf afwezig is. De regeling biedt dan in zijn toepassing weinig houvast voor zowel de overheid als gedupeerden. Dit tast de rechtszekerheid aan en kan de beheersbaarheid verminderen. Het gaat er dus om hierin een evenwicht te vinden.

305 Uit de evaluatie blijkt dat in de huidige systematiek van de wet, die enerzijds gedetailleerde criteria kent en anderzijds een globaal criterium hanteert, de flexibiliteit de overhand heeft. De wet beschrijft in artikel 1 een aantal rampen in detail: zoetwateroverstromingen en aardbevingen met een ondergrens van 4,5 op de schaal van Richter, en neemt als uitgangspunt het begrip 'rampen en zware ongevallen' van de Wet rampen en zware ongevallen. Voorts kan de wet van toepassing worden verklaard op rampen en zware ongevallen, van "tenminste vergelijkbare orde" als zoetwateroverstromingen en aardbevingen (artikel 3). Flexibiliteit zit met name in het criterium 'tenminste vergelijkbare orde'. Afbakening door middel van het begrip 'rampen en zware ongevallen' is onvoldoende mogelijk, aangezien dit begrip geen ondergrens heeft. De robuustheid is daardoor zwak aanwezig.

306 Een specifieke beschrijving van de gebeurtenissen waarop de wet van toepassing zou kunnen zijn of een wet die zich beperkt tot natuurrampen, heeft het risico dat ad hoc maatregelen getroffen worden voor gebeurtenissen waarop de wet niet ziet. Beheersbaarheid binnen de wet zelf lijkt dan verzekerd, maar dat is slechts schijn. De politieke realiteit is echter – zo constateren wij door onze ervaring met dergelijke gebeurtenissen - dat waarschijnlijk geen enkele structurele regeling kan voorkomen dat daarnaast geen ad hoc regelingen worden getroffen. Het gaat er dus om dat een robuuste regeling wordt getroffen die weinig ruimte geeft voor ad hoc regelingen en een evenwicht vindt tussen flexibiliteit, rechtszekerheid en beheersbaarheid. Een kaderwet met nadere uitwerking door lagere regelgeving en voldoende concrete criteria (normstelling) in de wet zelf verdient dan de voorkeur.

Instrumentarium voor een kaderwet

307 De WTS kent thans de volgende systematiek met bijbehorend instrumentarium:

- automatische toepassing voor bepaalde zoetwater overstromingen en aardbevingen;
- van toepassing verklaren bij KB voor rampen en zware ongevallen van "ten minste vergelijkbare orde" als zoetwater overstromingen en aardbevingen.

308 Het automatisch van toepassing laten zijn van een wet indien aan concreet gedefinieerde gebeurtenissen wordt voldaan en derhalve een recht op een tegemoetkoming in het leven roept, lijkt de rechtszekerheid te bevorderen. Van tevoren is duidelijk in welke gevallen de wet van toepassing is en een recht op een tegemoetkoming bestaat.

309 Dat is evenwel schijn, aangezien altijd een interpretatie van de gebeurtenis nodig is en zo nodig een interpretatie wordt gehanteerd die een gewenste uitkomst tot resultaat heeft. Het lijkt erop dat dit bij de dijkdoorbraak in Wilnis het geval is geweest.² Daarnaast kan het hanteren van concrete ondergrenzen, zoals bijvoorbeeld 4.5 op de schaal van Richter, leiden tot problemen bij gebeurtenissen die net onder die grens vallen.

310 Automatische toepassing van de wet is alleen voorstelbaar bij concreet omschreven gebeurtenissen. Zoals reeds geconstateerd zou dit het risico van ad hoc regelingen buiten de wet om vergroten. Derhalve wordt de systematiek van het van toepassing verklaren van de wet aanbevolen, op basis van criteria die voldoende houvast geven voor toepassing, maar ruimte laten voor een afweging. Voorstelbaar is dat in dat verband criteria worden ontwikkeld die met name betrekking hebben op de gevolgen van de gebeurtenis. De gevolgen zouden zo concreet mogelijk beschreven moeten worden, teneinde interpretatiekwesties bij het van toepassing verklaren van de wet te voorkomen. In de hectiek van het moment dienen de criteria houvast te geven voor het al dan niet van toepassing verklaren van de wet. In verband met de beheersbaarheid zou er daarnaast sprake moeten zijn van een ondergrens voor wat betreft de omvang en gevolgen van de gebeurtenis. Daarbij zij aangetekend dat dit de keuze veronderstelt voor een regeling die in beginsel niet ziet op gebeurtenissen op individueel niveau, hoe ingrijpend deze op het niveau van het individu ook kunnen zijn. Op deze vraag wordt hier niet verder ingegaan, aangezien dit een onderwerp is voor de reeds eerder genoemde Commissie Tegemoetkoming Rampen en Calamiteiten.

311 Thans hanteert de WTS 'ramp en zware ongevallen' in de zin van de Wet rampen en zware ongevallen (verder: WRZO) als kernbegrippen. Een gebeurtenis dient in ieder geval als een ramp of zwaar ongeval in de zin van de WRZO aangemerkt te kunnen worden. Zoals geconstateerd is, bevat dit begrip geen duidelijke ondergrens. Het is een begrip dat gebruikt wordt in een wet die als doel heeft de bestuurlijke coördinatie in geval van een ramp of zwaar ongeval te regelen. Het is daar dan ook op gericht, bijvoorbeeld door te verwijzen naar de gecoördineerde inzet van hulpdiensten, maar heeft ook een aantal elementen in zich die de gevolgen van de gebeurtenis bevatten. Er kan voor gekozen worden dit begrip te handhaven, maar er zijn aanvullende criteria noodzakelijk zijn om een ondergrens aan te geven. Deze criteria zouden dan gericht kunnen zijn op de omvang en consequenties van de gebeurtenis. Deze zijn zodanig dat het redelijk is dat de gemeenschap bijdraagt in de financiële gevolgen daarvan.

² In Wilnis betrof het een overstroming door zoetwater, hetgeen onder artikel 1 van de wet valt en automatische toepassing zou inhouden. In casu werd ervoor gekozen deze gebeurtenis onder het regime van artikel 3 te scharen en derhalve de wet van toepassing te verklaren.

312 In de aanvullende criteria op de definitie van een 'ramp en zwaar ongeval' dienen in de te hanteren denklijn ons inziens in ieder geval de volgende aspecten (waarbij a en b niet cumulatief) terug te komen:

- (a) Nationale belangen zijn in het geding, danwel;
- (b) Er is sprake van ingrijpende gevolgen waardoor grote materiële schade is aangericht dan wel vele personen onevenredig zwaar zijn getroffen;
- (c) De wet wordt slechts van toepassing verklaard indien en voorzover sprake is van redelijkerwijs niet verzekerbare schade en kosten; dit is wel een cumulatief aspect, dus altijd in combinatie met a of b; opgemerkt wordt dat het verschil met de huidige wet hierin zit dat verzekeraarbaarheid een element in de definitie van ramp en zwaar ongeval wordt; daarmee wordt expliciet duidelijk dat toepassing van de wet alleen aan de orde kan zijn voor zover het betreft een gebeurtenis met als gevolg schade en/of kosten die redelijkerwijs niet verzekeraarbaar zijn;
- (d) Het is redelijk dat als gevolg van de ramp of het zwaar ongeval, in combinatie met de bovenstaande aspecten, de gemeenschap via collectieve middelen bijdraagt (cumulatief met a of b en altijd met c).

313 Bovenstaande aspecten zijn in bepaald opzicht niet concreet. De vraag is evenwel of meer concrete criteria leiden tot een structurele regeling die enerzijds voldoende robuust is en anderzijds voldoende ruimte biedt om alle relevante gebeurtenissen eronder te kunnen scharen. Voorstelbaar is dat een ondergrens met concrete en meetbare cijfers wordt bepaald, zoals thans in de WTS het geval is met bijvoorbeeld aardbevingen, vanaf 4,5 op de schaal van Richter, en zoetwater overstromingen van eens in de 50 jaar of minder. Een ander voorbeeld is het Solidariteitsfonds dat in het rampbegrip een ondergrens voor de schade van Eur 3 miljard kent. Het voordeel hiervan is dat snel tot een afweging kan worden gekomen. Het nadeel daarvan is evenwel dat deze criteria, zoals reeds gesignaleerd, een schijnrechtszekerheid geven en het risico op ad hoc maatregelen vergroten, indien de grens niet wordt gehaald.

314 Het doel van de aanpassing van de systematiek en de criteria is het tot stand brengen van een meer uitgebalanceerde regeling:

- beheersbaarheid door aangescherpte en aanvullende criteria;
- rechtszekerheid door aangescherpte en aanvullende criteria, zonder de schijnrechtszekerheid van gedetailleerde beschrijvingen;
- flexibiliteit door het systeem van het van toepassing kunnen verklaren van de wet indien een gebeurtenis aan de criteria voldoet.

315 Voor het van toepassing verklaren van de wet zijn meerdere instrumenten denkbaar:

- bij AmvB: advies van de Raad van State en besluitvorming in de ministerraad vooraf zijn procedurele minimumvereisten, eventueel aangevuld met een 'voorhangprocedure' bij de Kamers der Staten-Generaal;
- bij KB: bevoegdheid van de minister(s) en staatshoofd, al dan niet ter besluitvorming in de ministerraad;
- bij ministeriële regeling: bevoegdheid van de betreffende minister(s).

316 Het kan van belang zijn dat de wet zo nodig snel van toepassing kan worden verklaard: flexibiliteit ten behoeve van rechtszekerheid. Voorts dient ten behoeve van een bepaalde consistentie van beleid en daarmee beheersbaarheid de bevoegdheid ter zake enige waarborgen te bevatten. Van toepassing verklaren bij AmvB lijkt zich met snelheid van handelen niet goed te verenigen, maar kent wel een hoge mate van controle vooraf en daarmee een grote mate van garantie van consistent beleid. De ministeriële regeling daarentegen biedt snelheid van handelen, maar legt de bevoegdheid volledig bij de betreffende minister(s). Het KB ligt daar tussen in, met name indien voorgeschreven wordt dat het KB ter besluitvorming in de ministerraad dient te worden gebracht.

Vangnet: eigen verantwoordelijkheid van de burger in een structurele regeling

317 Zoals reeds is aangegeven verdient het de voorkeur worden de structurele regeling als vangnet in te zetten. Daarmee wordt de eigen verantwoordelijkheid van de burger benadrukt en gestimuleerd. Dat stelt wel eisen aan de wijze waarop de structurele regeling wordt vormgegeven.

318 Met name verzekerbaarheid is in de huidige wet een sterk bepalend criterium voor toepassing van de wet. Bij elke mogelijke toepassing wordt de verzekerbaarheid in de overwegingen expliciet meegewogen. Dit kan tot gevolg hebben dat de wet in zijn geheel niet wordt toegepast, zoals bij de vuurwerkramp in Enschede, dan wel slechts voor die schade- en kostencategorieën die redelijkerwijs niet verzekerbaar zijn. Ontwikkelingen in de verzekerbaarheid zullen hun weerslag hebben op bijvoorbeeld de mate van frequentie van toepassing van de huidige wet.

319 Indien ervoor gekozen wordt een structurele regeling als vangnet te laten fungeren, dan is het huidige criterium "redelijkerwijs verzekerbaar" een hanteerbaar begrip gebleken. Dit begrip zou zodanig in de wet moeten worden gepositioneerd dat dit bepalend kan zijn voor de vraag of de wet (deels) van toepassing wordt verklaard. Overwogen kan worden dit als negatief criterium op te nemen voor het al dan niet (deels) van toepassing verklaren van de wet.

320 De overige vangnet-bepalingen, zoals verhaal als gevolg van aansprakelijkheid of het verkrijgen van een tegemoetkoming uit anderen hoofde (anders dan verzekeringspenningen), zouden zich er eerder voor lenen om na het van toepassing verklaren van de wet aan de orde te laten komen, in de concrete beoordeling van aanvragen voor een tegemoetkoming. Zij zouden niet moeten meewegen bij het al dan niet van toepassing verklaren van de wet. Dit wordt ingegeven door de constatering in de evaluatie dat aansprakelijkheid een begrip is dat in de wet lastig hanteerbaar is. Met name vanwege het tijdsbestek dat met aansprakelijkstelling gemoeid is en de onzekere uitkomst. Een voorbeeld hiervan is de nieuwjaarsbrand in Volendam, waar de WTS niet werd toegepast vanwege het feit dat vergoeding van de schade verhaalbaar was, aldus het kabinet. Nadien werd alsnog besloten tot de vaststelling van ad hoc regelingen die voorzien in een tegemoetkoming in schade en kosten.

Schade- en kostencategorieën

321 De huidige definities in de WTS zijn gedetailleerd en leiden deels tot nauwkeurige berekeningen van de werkelijke schade/kosten. Op basis hiervan wordt als tegemoetkoming verstrekt een percentage van het werkelijke schadebedrag. Dit stelt hoge eisen aan en gaat gepaard met hoge kosten voor schaderegistratie en opname en de administratieve afwikkeling van de schade.

322 Indien de structurele regeling als uitgangspunt heeft het verstrekken van een *tegemoetkoming*, dan is de vraag of dat in alle gevallen noodzakelijkerwijs verplicht tot gedetailleerde berekeningen van schade en kosten. De regeling zou het mogelijk moeten maken met forfaitaire tegemoetkomingen te kunnen werken, dan wel te kunnen abstraheren van de daadwerkelijk geleden schade (met uiteraard wel de ondergrens dat schade is geleden). Een uitzondering zou gemaakt moeten worden voor de sectoren waar de EG-verdragsbepalingen over staatssteun hun invloed doen gelden en noodzaken tot een bepaalde mate van detaillering van de schadevaststelling en de daaraan gekoppelde tegemoetkoming (verbod van overcompensatie).

323 Evenals bij de toepassingscriteria geldt voor de schade- en kostencategorieën dat deze robuust dienen te zijn en in de hectiek van de toepassing houvast moeten bieden. In de huidige wet is ervoor gekozen om deze categorieën limitatief en gedetailleerd te beschrijven. Categorieën die niet in de wet zijn opgenomen, kunnen nader bij ministeriële regeling worden bepaald. Dit is dus een uitzondering op het limitatieve karakter van de wet. Zo is de categorie letselschade niet in de wet opgenomen.

In de ad hoc regelingen voor Enschede en Volendam is deze categorie wel opgenomen. Indien de WTS op Enschede en Volendam van toepassing zou zijn verklaard, dan zou dit betekend hebben dat de letselschade bij ministeriële regeling geregeld had moeten worden. Voor een dergelijke principiële schadecategorie was dat een dunne basis geweest waarvoor geen grondslag in de wet had gelegen. Nadien zou deze categorie in de wet opgenomen kunnen worden, hetgeen echter een wetswijziging vergt.

324 Uitgangspunt dient te zijn dat van tevoren vastligt welke schade- en kostencategorieën voor een tegemoetkoming in aanmerking komen. Dat dient niet op het moment van een gebeurtenis zelf nog bepaald te worden. Daarbij hoeft het niet zo te zijn dat per definitie alle categorieën op detailniveau in de wet zelf geregeld hoeven te worden. Gezocht dient te worden naar een balans tussen enerzijds een wettelijke verankering van de categorieën en anderzijds de flexibiliteit om deze categorieën nader te beschrijven en aan te kunnen vullen, indien noodzakelijk. Ook zou de systematiek van de wijze van berekening van de kosten en schade vast moeten liggen.

325 Een globale maar limitatieve omschrijving van typen schade en kosten in de wet zou de gedetailleerde omschrijvingen in de WTS kunnen vervangen. Uitgangspunt is dan dat voor die typen schade en kosten een tegemoetkoming kan worden verstrekt. Een voorbeeld daarvan is een volgend onderscheid in schadetypen:

- zaakschade, nader onder te verdelen in:
 - o zaaksbeschadiging: reparatiekosten en eventuele aanvullende schadevergoeding
 - o totaal verlies: waarde van de zaak
 - o tijdelijk missen van de zaak
- personenschade, nader te omschrijven als materiële letselschade, onder te verdelen in:
 - o inkomensderving
 - o directe kosten

326 Voor een nadere uitwerking van de typen van schade en kosten en de methode van vaststelling zou een mogelijkheid zijn om dit bij AmvB te regelen. Het voordeel hiervan is dat een noodzakelijke uitbreiding van categorieën, binnen de in de wet neergelegde typen van schade en kosten, dan door middel van wijziging van de AmvB kan plaats vinden en niet bij wet hoeft te gebeuren. Diverse methoden van berekening voor de onderscheiden schade- en kostencategorieën zouden ook bij AmvB vastgelegd kunnen worden.

327 Voor wat betreft de berekeningsmethode zou voor een gedifferentieerd stelsel gekozen kunnen worden. Differentiatie zit daarin dat bijvoorbeeld in beginsel gekozen wordt voor een forfaitair stelsel van vergoedingen waarmee tot uitdrukking komt dat wordt tegemoet gekomen in basisvoorzieningen, maar dat daar waar met name de EG-regelgeving een verdere detaillering voorschrijft voor een (deels) andere wijze van berekening gekozen wordt. Als voorbeeld van een forfaitaire vergoeding kan worden gedacht aan een keuken (inboedel) waarbij wordt uitgegaan van een standaardnormbedrag dat gebaseerd is op een standaardkeuken. Daarbij is van belang dat de normen die voor de berekeningen gehanteerd worden, eenduidig en kenbaar zijn. Deze normen dienen in de betreffende tegemoetkomingsregeling neergelegd te worden, dan wel in de tegemoetkomingsregeling dient verwezen te worden naar een normenset die voldoende legitimiteit heeft.

Gedupeerden

328 Het gedupeerdenbegrip in de WTS is erg ruim. Niet alleen particulieren en ondernemingen vallen hieronder, maar ook openbare lichamen. Vanuit tweeërlei perspectief kunnen bij de openbare lichamen kanttekeningen worden geplaatst.

329 De positie van openbare lichamen is een andere dan de positie van particulieren en ondernemingen. Openbare lichamen worden gefinancierd uit de collectieve middelen. De (financiële) relatie tussen rijksoverheid en openbare lichamen wordt geregeld door specifieke wetgeving. De vraag is of de rol van de overheid in rampen gelet op deze relatie betrekking moet hebben op mede-overheden.

330 Uit het deelonderzoek wet- en regelgeving komt tevens naar voren dat er voor de gemeenten sprake is van samenloop van vergoedingsmogelijkheden in de WTS en de Wet rampen en zware ongevallen. Geconstateerd is dat dit calculerend gedrag in de hand kan werken. Andere openbare lichamen zijn wel weer volledig aangewezen op de WTS.

331 Op grond van bovenstaande overwegingen wordt aanbevolen de positie van openbare lichamen in de WTS nader te bezien en de mogelijkheid te onderzoeken eventuele schade voor deze lichamen te laten afwikkelen via de specifieke (financierings)wetgeving. Daarbij zij aangetekend dat het feit dat reguliere financiering van openbare lichamen uit collectieve middelen plaats vindt, niet onderscheidend is ten opzichte van bijvoorbeeld zorg- en onderwijsinstellingen. De vraag is dan waar de grens in het gedupeerdenbegrip getrokken wordt.

Rechtsbescherming

332 Op het nemen van een besluit op een aanvraag voor een tegemoetkoming door een gedupeerde, vastgelegd in een beschikking, is de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. Dit geldt voor de voorbereiding van het besluit en de rechtsgang. Dit biedt de gedupeerde onder andere de mogelijkheid tegen een beschikking bezwaar te maken en daarna nog eventueel beroep en hoger beroep in te stellen. Deze procedures nemen veel tijd in beslag en de uitvoeringskosten daarvan zijn relatief zeer hoog. Beseft dient te worden dat dit inherent is aan de in de Awb neergelegde rechtsgang, echter de vraag rijst of deze wijze van rechtsbescherming van de gedupeerde zich verhoudt tot een tegemoetkoming van overheidswege die onverplicht is en in de kern gebaseerd is op maatschappelijke solidariteit met de gedupeerde.

333 In dat licht verdient het aanbeveling te onderzoeken of het mogelijk is een alternatieve juridische rechtsgang (in plaats van de Awb) in te stellen die kan leiden tot een snellere afwikkeling van geschillen en tegelijkertijd recht doet aan het karakter van de maatregel. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een beroeps- of arbitragecommissie.

4 Organisatie en sturing

401 De evaluatie van het functioneren van de uitvoeringspraktijk van de WTS, op basis van de ervaringen met vier gebeurtenissen waarop de wet tot nu toe van toepassing is verklaard, levert de algemene conclusie op dat de doelstelling, die in de wet is geformuleerd ten aanzien van de uitvoering, op een behoorlijke manier is gerealiseerd en dat de uitvoeringsorganisatie grotendeels is ingericht en functioneert conform de voorwaarden die hieraan destijds zijn gesteld.

402 De uitvoeringsorganisatie LASER is er in de loop van de tijd in geslaagd ter zake van de WTS een professionele, centrale uitvoeringsorganisatie neer te zetten. De direct betrokken organisaties bij de uitvoering van de WTS (LASER, BZK en BCE) hebben op zichzelf goed werk verricht en zijn complementair aan elkaar, maar in de huidige opzet van de uitvoering voor het feitelijk afhandelen van schaden zijn nog verbeteringen mogelijk. Na een stroef begin (vanwege het aanvankelijk bestaan van cultuurverschillen tussen betrokken organisaties en het nog vorm moeten geven van de organisatie van de uitvoering) verloopt de samenwerking binnen de uitvoeringspraktijk steeds beter.

403 In het kader van de WTS kunnen twee categorieën van activiteiten worden onderscheiden: de *beleidsvorming* (fase van na de ramp tot regeling) en de *schadeafwikkeling* ofwel de feitelijke uitvoering van de tegemoetkomingsregeling. Wij concluderen dat er wel een gemeenschappelijk beeld bestaat van het proces van beleidsvorming en dat dit proces in de loop van de tijd verder is ontwikkeld, maar dat het in de praktijk nog sterk ad hoc door het Ministerie van BZK wordt aangepakt. Bovendien is dit proces en de daarbinnen te onderkennen activiteiten, door het Ministerie van BZK momenteel nog niet adequaat gedocumenteerd. Daardoor wordt nog een te zwaar beroep gedaan op het improvisatievermogen hetgeen de effectiviteit en efficiency beperkt.

404 Ten aanzien van de feitelijke uitvoering van de tegemoetkomingsregeling kan worden geconcludeerd dat de regelingen in het algemeen zorgvuldig worden uitgevoerd door de uitvoeringsorganisatie. De activiteiten, die in de fase van de feitelijke uitvoering van de wet worden uitgevoerd, zijn overwegend eenduidig en transparant vastgelegd in goede procesbeschrijvingen met een duidelijke gefaseerde indeling alsmede in adequate beschrijvingen van de verschillende rollen, taken en verantwoordelijkheden die onderling goed zijn afgebakend.

405 De kern van de uitvoering van de regelingen vormt het proces van schaderegistratie en opname omdat dit de basis is voor de bepaling van de hoogte van de tegemoetkoming. De uitvoeringsorganisatie beschikt via de onderaannemer BCE over de benodigde expertise en deskundigheid om de schade juist te kunnen registreren, opnemen en beoordelen. De schadeopname en registratie gebeuren zorgvuldig, snel en flexibel waardoor adequaat wordt ingesprongen op de rampsituatie. Door gemeenten wordt alleen de tijd die nodig is om tot uitkering te komen van de tegemoetkoming als lang ervaren.

406 De controlevoorschriften op de verrichte schadevaststellingen zijn in de loop van de tijd aangescherpt om het risico van oneigenlijk of misbruik van de regeling verder te beperken. In de loop van de tijd zijn voldoende adequate maatregelen genomen om de kwaliteit te verbeteren.

407 Tijdens het proces van schadeafwikkeling moet door LASER meer aandacht worden besteed aan structurele communicatie en informatievoorziening naar provincies, gemeenten en gedupeerden toe. In de beginfase na de ramp verloopt deze nog redelijk goed, maar schiet tekort tijdens het proces van (administratieve) schadeafwikkeling hetgeen tot onzekerheid en onduidelijkheid leidt bij gemeenten en gedupeerden.

408 De kosten voor de uitvoering van de WTS 1 en WTS 2 bedragen ten opzichte van de totale programmakosten 12 %. Als onderdeel daarvan komen de meeste kosten ten laste van de feitelijke schadevaststelling door de schade-experts (voor WTS 1 en WTS 2 omstreeks 65% van de totale uitvoeringskosten). Dit vloeit voort uit de omstandigheid dat de wet hoge eisen stelt aan de schadeopname en kwaliteit van de schadevaststelling. Substantiële kostenbesparingen zijn derhalve alleen te realiseren door aanpassing van de systematiek van de wet. Daarnaast zullen beperkte kostenbesparingen te realiseren zijn door het efficiënter maken van het uitvoeringsproces van de schadeafwikkeling zelf.

409 Uit een onderlinge vergelijking van de gebeurtenissen WTS 1, WTS 2 en ROS valt op te maken dat de cumulatieve doorlooptijd van de (administratieve) schadeafwikkeling lijkt te verminderen. Dit wijst op het ontstaan van routines hetgeen de efficiency en effectiviteit bevordert. Een verdere verkorting van de doorlooptijd is mogelijk door aanpassingen in de systematiek van de wet- en regelgeving en door het maken van 'strakkere' afspraken over (het bewaken van) termijnen waarbinnen informatie (mede door gedupeerden) moet zijn ingediend en het schadedossier door LASER moet zijn afgewerkt.

410 Het valt op dat zowel voor de administratieve- en juridische uitvoering van de WTS als voor de schaderegistratie en -taxatie zich weinig aanbieders op de markt bevinden. In die al langer bestaande situatie hebben LASER en BCE (inhoudelijk) een sterke positie opgebouwd. De onderlinge relaties in (onder)aanneming zijn mede daardoor vanzelfsprekend en bestendig en er zijn min of meer afhankelijke posities ontstaan. Dit is nadelig vanuit het oogpunt van zakelijke sturing, maar ook voor het maken van marktconforme contractuele afspraken.

411 De beoogde intermediaire rol van provincies en gemeenten tussen gedupeerden en de uitvoeringsorganisatie blijkt in de praktijk onvoldoende te worden benut waardoor de inbreng van lokale en regionale netwerken en opgedane expertise en ervaring verloren dreigt te gaan. Procedureel zijn geen afspraken gemaakt over de rol en de activiteiten die de gemeenten en provincies kunnen vervullen bij de schadeafwikkeling. De wijze waarop door de gemeente De Ronde Venen (dijkdoorbraak bij Wilnis) invulling is gegeven aan deze rol kan dienen als voorbeeld bij eventuele toekomstige gebeurtenissen.

5 Conclusies & aanbevelingen

Rol van de overheid

501 Op basis van de toepassing van de WTS en het treffen van ad hoc regelingen buiten de WTS om, kan geconstateerd worden dat er een rol voor de rijksoverheid bestaat voor het verstrekken van tegemoetkomingen aan gedupeerden van bepaalde rampen en calamiteiten. Tegelijkertijd bestaat hier een spanningsveld met de eigen verantwoordelijkheid van de burger, die tegenwoordig door de 'andere overheid' benadrukt wordt.

502 Teneinde de rol van de overheid en de eigen verantwoordelijkheid van de burger in een evenwichtige verhouding te kunnen brengen op het terrein van rampen en calamiteiten, wordt aanbevolen de rol van de overheid in een structurele regeling, zoals thans de WTS is, te continueren. In een structurele regeling dient evenwel de eigen verantwoordelijkheid van de burger een prominente plaats te krijgen. Dit dient tot uiting te komen in het niet toepassen van de wet in geval van verzekeraarbaarheid van schade en kosten. Daarnaast kan de overheid in de totstandkoming van verzekeringen, zoals reeds in bepaalde gevallen is gebeurd, een stimulerende en initiërende rol spelen. Dit zal de druk op een structurele regeling verminderen.

Structurele regeling en kaderwet

503 Aanbevolen wordt de structurele regeling (nog meer dan thans het geval) het karakter van een kaderwet te geven, met als uitgangspunt een evenwicht tussen beheersbaarheid, rechtszekerheid en flexibiliteit.

504 Teneinde in de kaderwet het genoemde evenwicht te bereiken wordt aanbevolen:

- (a) Een systeem te hanteren dat het mogelijk maakt de wet van toepassing te verklaren indien aan bepaalde criteria wordt voldaan; de van toepassing verklaring zou een bepaalde mate van beleidscontrole vooraf moeten bevatten teneinde eenduidigheid en beheersbaarheid van beleid te garanderen; hiervoor wordt aanbevolen het instrument van Koninklijk Besluit te kiezen, gecombineerd met verplichte besluitvorming in de ministerraad.
- (b) Het begrip 'ramp en zwaar ongeval', zoals bedoeld in de Wet rampen en zware ongevallen, kan evenals thans in de WTS ook in een structurele regeling als basis gebruikt worden; aanbevolen wordt evenwel aanvullende criteria te hanteren die gericht zijn op de gevolgen van een bepaalde gebeurtenis en die een ondergrens kunnen aangeven; voor de denkrichting in deze worden handvaten in deze hoofdrapportage gegeven. Aanbevolen wordt nader te onderzoeken of deze

handvaten nog nader geconcretiseerd kunnen worden. Voorts wordt aanbevolen in een structurele regeling een artikel als vergelijkbaar met het huidige artikel 2 van de WTS, betreffende de specifieke situatie voor de Maas in Limburg, te handhaven indien de situatie aldaar daartoe noodzaakt. Evenwel, met inachtneming van de in de deelrapportage wet- en regelgeving gemaakte opmerkingen ter zake.

- (c) De verzekeraarbaarheid van schade en kosten dient als criterium voor de toepassing van de structurele regeling opgenomen te worden; daarmee komt verzekeraarbaarheid prominent naar voren bij de afweging omtrent al dan niet toepassing van de structurele regeling. Aansprakelijkheid dient eerder een rol te spelen na de fase van toepassing en tijdens de toekenning van tegemoetkomingen. Indien zich ontwikkelingen in het aansprakelijkheidsrecht voordoen die verhaalbaarheid van schade op derden aanzienlijk vergemakkelijken, kan overwogen worden aansprakelijkheid een vergelijkbare positie als verzekeraarbaarheid te geven.

Schade- en kostencategorieën

505 Ook voor de schade- en kostencategorieën waarvoor een tegemoetkoming kan worden gegeven, geldt als uitgangspunt een evenwicht tussen beheersbaarheid, rechtszekerheid en flexibiliteit. Hiertoe wordt het volgende aanbevolen:

- (a) De schade- en kostencategorieën waarvoor een tegemoetkoming kan worden gegeven, dienen vooraf vastgelegd te worden.
- (b) De typen schade en kosten worden in de wet neergelegd; in deze hoofdrapportage worden hiervoor suggesties aangedragen;
- (c) Een nadere uitwerking van de typen schade en kosten kan plaatsvinden bij lagere regelgeving, bij voorkeur bij AmvB; hierbij kan in beginsel aangesloten worden bij de thans in de WTS beschreven schade- en kostencategorieën; tevens wordt in deze regeling van lagere orde de methode van berekening van de diverse categorieën vastgelegd;
- (d) Voor de methode van berekening kan een gedifferentieerde systematiek gehanteerd worden, welke uitgaat van bijvoorbeeld forfaitaire bedragen; daar waar zich de invloed van het EG-recht met betrekking tot staatssteun doet gelden, dient een systematiek gehanteerd te worden die overcompensatie voorkomt; dit kan betekenen dat voor bepaalde sectoren een meer gedetailleerde schade-opname en berekening noodzakelijk is;
- (e) De voor de methode van berekening te hanteren normen dienen duidelijk, openbaar en actueel te zijn;

Gedupeerden

506 Aanbevolen wordt de positie van openbare lichamen in de WTS nader te bezien en de mogelijkheid te onderzoeken eventuele schade voor deze lichamen te laten afwikkelen via de specifieke (financierings)wetgeving. De positie van deze lichamen in de WTS in relatie tot andere wetgeving is in bepaalde gevallen niet duidelijk. Daarnaast worden openbare lichamen regulier gefinancierd met collectieve middelen. De vraag is of een structurele regeling van de overheid, die ertoe strekt gedupeerden een bepaalde mate van tegemoetkoming te verstrekken uit collectieve middelen, van toepassing moet zijn op openbare lichamen.

Alternatieve rechtsgang

507 De thans in de WTS geboden rechtsbescherming, welke zijn grondslag vindt in de Algemene wet bestuursrecht, leidt in bepaalde gevallen tot lange doorlooptijden en relatief hoge kosten. De vraag is of dit zich nog in redelijkheid verhoudt tot de gedachte van een onverplichte tegemoetkoming die gebaseerd is op maatschappelijke solidariteit. Het verdient aanbeveling te onderzoeken of het mogelijk is een alternatieve juridische rechtsgang (in plaats van de Awb) in te stellen die kan leiden tot een snellere afwikkeling van geschillen en tegelijkertijd recht doet aan het karakter van de maatregel.

Het proces van schadeafwikkeling

508 Het proces van de beleidsvorming en de feitelijke schadeafwikkelingen dient als één keten herontworpen en gedocumenteerd te worden. Dat is nodig om een betere koppeling tussen beide processen tot stand te brengen en hiermee de synergie te vergroten, waarbij niet zozeer de betrokken organisaties centraal moeten staan, maar de focus meer op te leveren resultaten en competenties gericht moet zijn. Daardoor kan meer gestuurd worden op prestaties en kunnen de verschillende deskundigheden beter benut worden. Tevens wordt hiermee voorzien in terugkoppeling van zowel het proces van beleidsvorming als de feitelijke schadeafwikkelingen.

509 Het proces van beleidsvorming zelf kan worden verbeterd door een protocol of draaiboek te ontwikkelen dat in werking treedt vanaf het moment dat de ramp zich voordoet tot het moment waarop de regeling is vastgesteld.

510 De controle op de vastgestelde schades dient steekproefsgewijs door een onafhankelijke schade-expert te worden uitgevoerd die niet betrokken is bij de schaderegistratie en schadeopname.

511 Aanbevolen wordt de schade-expert de status van adviseur in de zin van artikel 3:5 Awb te geven. In de structurele regeling dient hiertoe de mogelijkheid opgenomen te worden dat het bevoegde orgaan adviseurs kan benoemen ten behoeve van de schadevaststelling. Bij de benoeming als adviseur dienen voorschriften gegeven te kunnen worden omtrent de wijze van advisering en de eisen die aan een advies worden gesteld. Ter motivering van de beschikking omtrent een tegemoetkoming kan naar het advies verwezen worden.

512 In het proces van schadeafwikkeling kan de doorlooptijd die nodig is voor (administratieve) afwikkeling worden bekort door een consequente toepassing van de mogelijkheden van artikel 4:5 Awb. Hierbij moet gedacht worden aan het stellen van redelijke reactietermijnen aan gedupeerden, waarbinnen zij gevraagde informatie moeten aanleveren en het niet in behandeling nemen van een aanvraag indien binnen deze termijn de gevraagde gegevens niet worden aangeleverd. Daarnaast kan de doorlooptijd worden verkort door aan rijkszijde meetbare afspraken te maken over (de bewaking van) (reactie)termijnen en overdrachtmomenten van informatie. Om meer tegemoet te komen aan verwachtingen van gemeenten en gedupeerden met betrekking tot de tijdsperiode tot betaling van schade na schadeopname, zal overwogen moeten worden om te werken met (vaste) voorschotten aan gedupeerden waarvan redelijkerwijs op basis van de aanvraag te verwachten valt dat de gedupeerde in aanmerking komt voor een tegemoetkoming.

513 De sturingsrelatie tussen, enerzijds het Ministerie van BZK en LASER en anderzijds LASER en BCE, kan worden verbeterd door scherpere afspraken te maken over de aard, inhoud en frequentie van managementinformatie ter meting en bewaking van de voortgang van het proces van schadeafwikkeling. Het verdient aanbeveling dat in deze informatie een duidelijke koppeling wordt gemaakt tussen gemaakte afspraken (normen) in termen van kwaliteit, kosten en (doorloop)tijd versus bereikte resultaten in termen van kwaliteit, kosten en (doorloop)tijd. Op deze wijze is betere sturing en tussentijdse bijstelling (mede van verwachtingen) mogelijk.

514 Bij eventuele toekomstige gebeurtenissen moet maximaal gebruik kunnen worden gemaakt van de in de vorige trajecten opgedane kennis en ervaring. Naast het consequent evalueren van leerervaringen verdient het aanbeveling een database aan te leggen waarin de kennis van en ervaringen met de regeling worden opgeslagen. Deze database dient daarbij als basis voor verbeteringsacties in de waakfase.

515 Het is wenselijk tot een vereenvoudiging te komen van de schadevaststelling door enerzijds een aanpassing van de systematiek van de wet en anderzijds, als dit europees is toegestaan, door het vaststellen van een lijst waarin wordt uitgegaan van een minder gedetailleerde indeling van gewassen (niet meer naar soort en ras).

516 Door de sterke positie van LASER en BCE in het uitvoeringsproces en de krappe markt van aanbieders is in de aanneming en onderaanneming een situatie ontstaan van onderlinge afhankelijkheid. Om deze te verminderen kan op kortere termijn op grond van ervaringen met de WTS gedacht worden aan het komen tot een andere vorm van prijsafspraken, bijvoorbeeld door voorafgaand aan de werkzaamheden of in raamcontracten een vaste prijs af te spreken op basis van een inzichtelijke begroting. Op de meer lange termijn kan daarnaast ook gedacht worden aan onderzoek naar de (Europese) aanbestedingsmogelijkheden van de administratieve- en juridische uitvoering, alsmede van de schaderegistratie en -taxatie terzake van de WTS bij een publieke of private organisatie, die toegerust is voor grootschalige financiële schade-afwikkeling. Dit met het oog op periodieke én bredere concurrentiestelling.

De faciliterende rol van gemeenten en provincies

517 In de praktijk (Wilnis) is gebleken dat het erg nuttig kan zijn om gebruik te maken van de hulp en ondersteuning van gemeenten en eventueel van provincies. Het is wenselijk dat bij toekomstige gebeurtenissen, nadat bekend is geworden dat de WTS van toepassing is, de uitvoeringsorganisatie met de betrokken gemeente en/of provincie duidelijke afspraken maakt over de invulling van haar faciliterende rol. Gemeenten staan overwegend dicht bij de gedupeerden en kunnen in de beginfase een belangrijke schakel vormen tussen gedupeerden en de uitvoeringsorganisatie.

Communicatie en informatie

518 Bij toekomstige gebeurtenissen zal door LASER meer aandacht dienen te worden besteed aan de communicatie en informatievoorziening naar gemeenten, provincies en gedupeerden door het opstellen van en te werken volgens een op de rampsituatie afgestemd communicatie- en informatieplan.

A Overwegingen voor wel/niet toepassen WTS.

	Toepassing WTS?	WTS grondslag	Criteria	Andere regelingen
Extreem zware regenval september 1998	Ja	Artikel 3 WTS	Ramp en zwaar ongeval in de zin van de WRZO, maatschappelijke ontwrichting, aantasting van grote materiële belangen	Regeling Oogstschade Minister van LNV, voor gebieden buiten WTS
Extreem zware regenval oktober 1998	Ja	Artikel 3 WTS	Zie extreem zware regenval september 1998	Regeling Oogstschade Minister van LNV, voor gebieden buiten WTS
Overstroming Maas januari 2003	Ja	Artikel 1, onder b, sub e en artikel 2 WTS	Geen ramp ten aanzien van overstroming (niet vereist in art. 2), wel ramp ten aanzien van bezwijken van gereguleerde waterkering (zoetwateroverstroming)	
Dijkdoorbraak Wilnis augustus 2003	Ja	Artikel 3 WTS	Ramp en zwaar ongeval in de zin van WRZO, grote materiële schade	Aanvullend particulieren fonds: Stichting Rampenfonds dijkdoorbraak Wilnis
Uitbraak varkenspest	Nee	nvt	Geen uitzonderlijke gebeurtenis, normaal bedrijfsrisico	
Vuurwerkramp Enschede	Nee	nvt	Schade verzekeraar	Ja, waaronder tegemoetkoming in letselschade
Nieuwjaarsbrand Volendam	Nee	nvt	Schade verhaalbaar op derden	Ja, waaronder tegemoetkoming in letselschade
Extreme regenval 3 en 4 oktober 2001 in Westland	Nee	nvt	Geen uitzonderlijke gebeurtenis	

MKZ april 2001	Nee	nvt	Geen uitzonderlijke gebeurtenis; Sectorale aangelegenheid;	Ja, andere vergoedingsregelingen LNV
Vogelpest 2003	Nee	nvt	Idem	Idem
Aardbeving Z-Limburg 23 juni 2001	Nee	nvt	Minder dan 4,5 op schaal van Richter	
Aardbeving Z-Limburg 22 juli 2002	Nee	nvt	Idem	
Extreme regenval 5 en 6 augustus 2002	Nee	nvt	Geen uitzonderlijke gebeurtenis; Schade particulieren en niet agrarische bedrijven verzekeraar; Agrarische sector: bedrijfsrisico.	Ja, oogstschaderegeling 2002 (in voorbereiding) als 'beloning' voor totstandkoming in 2004 van Oogstschadeverzekering

Duidelijk is dat de WTS tot nu toe alleen is toegepast in geval van bepaalde natuurrampen.

B Overzicht interviews evaluatie WTS

Naam	Datum interview	Werkzaam bij:
Mw. E. Kiersch	3 november 2003	Secretariaat CTRC
Mw. E. Stuger	3 november 2003	Secretariaat CTRC
Dhr. J.J. Mesu	17 november 2003	BZK
Dhr. N. Ligthart	4 en 13 november 2003	BZK
Dhr. L. Mutsaers	4 en 17 november 2003	BZK
Dhr. A. Ruijven	4 en 13 november 2003	BZK
Mw. I Rozendaal	4 november 2003	BZK
Dhr. L. Roumen en	21 november 2003	LASER Diemen
Dhr. M. Weening	21 november 2003 en 9 januari 2004	LASER Diemen
Dhr. C. van den Berg	27 november 2003 en 4 december 2003	BCE
Dhr. H. Borghouts	3 december 2003	Voorzitter CTRC
Dhr. Gravemeijer en Huizing	4 december 2003	Ministerie van LNV
Dhr. Egberink en Neele	8 december 2003	BCE
Dhr. Bloemendaal	16 december 2003	Verbond van Verzekeraars
Dhr. Niks en Verdaas	17 december 2003 en 9 januari 2004	LASER Den Haag
Dhr. H. Emmerzaal	22 december 2003	BZK
Dhr. Zegers	24 december	Gemeente Venlo (Tegelen)
Mw. S. Verhage	7 januari 2004	Kantoor Landsadvocaat
Dhr. K. Maasland	7 januari 2004	BZK
Dhr. J. Broere	8 januari 2004	Gemeente De Ronde Venen
Mw. M. Burgman	13 januari 2004	Burgemeester gemeente De Ronde Venen
Dhr. Herzig	21 januari 2004 (telefonisch)	Provincie Limburg
Professor J.H. Wansink	1 april 2004	Verzekeringsinstituut Erasmus Universiteit Rotterdam
Nationaal Rampenfonds (NRF)	21 april 2004 (schriftelijk)	Nationaal Rampenfonds (NRF)

C Leden van het begeleidingsteam

De evaluatie van de WTS is begeleid worden door een begeleidingsteam bestaande uit de volgende personen:

- De heer J. Mesu, hoofd BJZ directie R&B, voorzitter
- De heer A. van Ruijven, projectmedewerker P&B, secretaris
- De heer L. Mutsears, coördinerend senior beleidsmedewerker BJZ
- De heer N. Ligthart, senior beleidsmedewerker VR
- De heer. H. Emmerzaal, senior financieel beleidsmedewerker F&C
- Mw. E. Stuger, secretariaat van de CTRC.
- De heer K. Wilmer, ministerie van Financiën.