

Vergaderjaar 2005–2006

29 668

Beleidsplan Crisisbeheersing 2004–2007

Nr. 11

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juli 2006

Hierbij bied ik u het kabinetsstandpunt aan over het eindrapport «Solidariteit met beleid» van de Commissie tegemoetkomingen bij rampen en calamiteiten (CTRC).

Deze Commissie werd ingesteld op 3 april 2003 door de Minister en toenmalige Staatssecretaris van BZK en had tot doel om een antwoord te formuleren op de vraag hoe de overheid, rekening houdend met het bestaande stelsel van compensatiemechanismen, in de toekomst dient om te gaan met onverplichte financiële tegemoetkomingen bij rampen en calamiteiten. Zij werd voorgezeten door de heer mr. H.C.J.L. Borghouts. De Commissie heeft haar rapport op 7 maart 2005 aan mij aangeboden.

Het kabinetsstandpunt houdt in zijn opzet de volgorde aan van de aanbevelingen van de Commissie. In het hoofdstuk over de Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen (WTS) wordt tevens een aantal aanbevelingen betrokken die voortkomen uit een evaluatie van die wet, die door een extern bureau in opdracht van het ministerie van BZK is uitgevoerd. Het kabinet beperkt zich daarbij tot die aanbevelingen die relevant zijn in het kader van het rapport van de Commissie. Daarmee loopt het kabinet enigszins vooruit op een binnenkort door het ministerie van BZK te entameren traject voor de herziening van de WTS.

Uitgangspunt van dit kabinetsstandpunt is dat de overheid zich terughoudender zal opstellen op terreinen waar de samenleving in staat moet worden geacht om zelfregulerend op te treden. Het treffen van ad hoc regelingen van overheidswege voor tegemoetkomingen in rampschade buiten de WTS om, zoals in het verleden bij de rampen in Enschede en Volendam heeft plaatsgevonden, moet voor de toekomst worden voorkomen. Burgers en bedrijven moeten zoveel mogelijk zelf hun verantwoordelijkheid nemen om de financiële gevolgen van een ramp of calamiteit te kunnen dragen. Op het terrein dat primair aan de overheid blijft voorbehouden, zal zij onverminderd haar verantwoordelijkheid nemen.

Voorwaarde voor het voorkomen van ad hoc regelingen is het bestaan van een zodanig robuust stelsel van compensatiemechanismen dat geen behoefte bestaat aan incidentele regelingen.

Het eerste onderdeel van een dergelijk vergoedingsstelsel wordt gevormd door het aansprakelijkheidsrecht. Daarbij is het van belang dat schade ook daadwerkelijk door de aansprakelijke partij kan worden vergoed. Dat lijkt het beste te kunnen worden geborgd door een aansprakelijkheidsverzekering met een dekking die een reële afspiegeling vormt van het betreffende risico. Het kabinet zal een onderzoek doen naar onder andere de wenselijkheid en haalbaarheid van een verplichte aansprakelijkheidsverzekering voor risicovolle bedrijven. Dit onderzoek zal worden geëntameerd door het ministerie van VROM.

Wanneer er geen aansprakelijke partij is aan te wijzen (bijvoorbeeld bij natuurrampen) of wanneer deze partij geen verhaal biedt, zullen gedupeerden hun eigen schade moeten dragen. Het is dan van belang dat zij zich goed hebben verzekerd. Het kabinet zal een actief voorlichtingsbeleid voeren om de samenleving bewust te maken van de risico's die zij loopt en om te bevorderen dat verzekerbare schade ook daadwerkelijk wordt verzekerd. Tevens zal het kabinet de samenleving er op wijzen dat het welbewust niet verzekeren van risico's, consequenties zal hebben voor eventuele tegemoetkomingen van overheidswege.

Gevolg gevend aan de aanbeveling van de Commissie om verdere studie te doen naar mogelijk onverzekerbare risico's heeft het kabinet een extern onderzoeksbureau een quick scan laten verrichten. Daaruit is gebleken dat het verzekeren van een aantal risico's dat nu als «onverzekerbaar» te boek staat, (uiteindelijk) via de markt is te realiseren. In een door het ministerie van Financiën te initiëren Task Force wordt een «routekaart» opgesteld aan de hand waarvan een maatschappelijk, politiek en voor de markt houdbare private dekking kan worden gerealiseerd voor risico's waarvoor private verzekeraar haalbaar, maar nu nog ontoereikend is. Daarbij zal prioriteit worden gegeven aan het verzekeraar maken van natuurrampen zoals wateroverlast en overstromingsrisico's. De mogelijkheid dat de overheid, ter stimulering van marktinitiatieven, tijdelijk optreedt als herverzekeraar wordt niet bij voorbaat van de hand gewezen.

Als het aansprakelijkheidsrecht en het verzekeringsrecht geen soelaas bieden, vormt de WTS een vangnet. Op basis van die wet kunnen, uit de collectieve middelen, tegemoetkomingen in schade en kosten worden toegekend aan gedupeerden van een ramp of zwaar ongeval. De Commissie doet een aanbeveling voor het instellen van een nationaal solidariteitsfonds voor in het bijzonder personenschade. Het kabinet herkent deze gedachte maar ziet geen meerwaarde in een afzonderlijk in te stellen solidariteitsfonds zoals de Commissie voor ogen heeft. De reden daarvoor is dat, ofschoon de WTS op onderdelen aangepast dient te worden, het kabinet meent dat niet kan worden gezegd dat deze wet niet voldoet als algemeen vangnet voor rampschade. Aan het bezwaar dat onverzekerbare personenschade thans in de WTS ontbreekt, zal het kabinet tegemoet komen door deze categorie in de WTS op te nemen bij de herziening van die wet.

Het conceptkabinetsstandpunt is voorgelegd aan een aantal belanghebbende partijen. Hun reacties zijn als bijlage IV bij het kabinetsstandpunt gevoegd.¹

Uit dit kabinetsstandpunt vloeit een viertal acties voort:

1. Door middel van voorlichtingscampagnes wordt het risicobewustzijn vergroot en wordt bevorderd dat men zich zoveel mogelijk verzekert

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

tegen schade ten gevolge van rampen en calamiteiten. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij het ministerie van BZK.

2. Onder leiding van het ministerie van Financiën zal een Task Force een «routekaart» opstellen aan de hand waarvan een maatschappelijk, politiek en voor de markt houdbare private dekking kan worden gerealiseerd voor risico's waarvoor de quick scan heeft uitgewezen dat private dekking haalbaar, maar nu nog ontoereikend is. Gelet op het grote maatschappelijke belang zal hierbij prioriteit worden gegeven aan het verzekeraar maken van natuurrampen zoals wateroverlast en overstromingsrisico's.
3. Ter verbetering van de mogelijkheden tot daadwerkelijk verhaal van schade zal onder leiding van het ministerie van VROM onderzoek worden gedaan naar de wenselijkheid en haalbaarheid van een verplichte aansprakelijkheidsverzekering voor risicovolle bedrijven. Tevens wordt daarbij bezien of een verzekeringsplicht als voorwaarde voor de vergunningverlening zou kunnen worden opgenomen en in hoeverre verhoging van de solvabiliteit door middel van fondsvorming mogelijkheden biedt.
4. Het ministerie van BZK zal de WTS herzien.

Uw Kamer zal worden geïnformeerd over de uitvoering van deze actiepunten.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes

**CONCEPTKABINETSTANDPUNT NAAR AANLEIDING VAN HET
EINDRAPPORT VAN DE COMMISSIE TEGEMOETKOMINGEN BIJ
RAMPEN EN CALAMITEITEN «SOLIDARITEIT MET BELEID»**

SAMENVATTING	5
VOORWOORD	9
HOOFDSTUK 1 Inleiding	11
§ 1.1	Lessen uit het verleden 11
§ 1.2	Overheidsverantwoordelijkheid in perspectief 11
§ 1.3	Reacties belanghebbenden en opmerkingen van het kabinet 12
§ 1.4	Opzet van het kabinetstandpunt en leeswijzer 15
HOOFDSTUK 2 Het aansprakelijkheidsrecht	16
§ 2.1	Verbetering van het proces van schadeafwikkeling 16
§ 2.1.1	Standaardisering van het proces van afwikkeling van rampschade 16
§ 2.1.2	Een verkorte rechtsgang 16
§ 2.1.3	Inschakeling van deskundigen 17
§ 2.1.4	De wet collectieve afwikkeling massaschade 17
§ 2.1.5	De ontwikkeling van normen voor schadevergoedingen bij letselschade 18
§ 2.1.6	De instelling van een bemiddelingsinstituut voor letselschade 18
§ 2.2	Aansprakelijkheid bij risicovolle bedrijven 19
HOOFDSTUK 3 Verzekeringen	22
§ 3.1	Stimuleringsbeleid van de overheid 22
§ 3.2	Onderzoek naar onverzekerbare risico's 23
§ 3.3	Het terugdringen van onverzekerbare risico's en de rol van de overheid hierbij 28
HOOFDSTUK 4 Van WTS naar een nationaal solidariteitsfonds?	30
§ 4.1	Inleiding 30
§ 4.2	Een coördinatiepunt 30
§ 4.3	Een nationaal solidariteitsfonds 31
§ 4.4	Verstrekingen door het nationaal solidariteitsfonds 32
HOOFDSTUK 5 De WTS	36
§ 5.1	Inleiding 36
§ 5.2	De rol van de overheid en de vormgeving en inhoud van de wts 36
§ 5.3	Schade- en kostencategorieën 39
§ 5.4	Aanbevelingen van de ctrc die van belang zijn voor de wts 42
§ 5.4.1	Voorschotten 42
§ 5.4.2	Definitieve tegemoetkomingen 44
§ 5.5	Omvang en voeding van het solidariteitsfonds 45
HOOFDSTUK 6 Tot slot	46
BIJLAGE I	Overzicht van actiepunten 47
BIJLAGE II	WTS, Artikel 4 48
BIJLAGE III	Overzicht van de geconsulteerde belanghebbenden 50

SAMENVATTING

Inleiding

Voor u ligt het kabinetsstandpunt op het rapport van de Commissie Tegemoetkomingen bij Rampen en Calamiteiten (CTRC). Dit rapport werd uitgebracht in 2005 en had tot doel om een antwoord te formuleren op de vraag hoe de overheid, rekening houdend met het bestaande stelsel van compensatiemechanismen, in de toekomst dient om te gaan met onverplichte financiële tegemoetkomingen bij rampen en calamiteiten. In dit kabinetsstandpunt wordt tevens – vooruitlopend op een binnenkort te starten traject voor de herziening van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen (WTS) – een aantal aanbevelingen over de WTS betrokken voor zover er een verband bestaat met de aanbevelingen van de CTRC. Deze aanbevelingen komen voort uit een evaluatie van de WTS die een extern bureau in opdracht van de minister van BZK heeft uitgevoerd.

Het kabinetsstandpunt is voorgelegd aan een aantal belanghebbende partijen. Hun opmerkingen zijn verwerkt in de tekst en worden meegenomen in de door het kabinet te entameren onderzoeken als vervolg op dit standpunt.

Aan de visie van het kabinet op de aanbevelingen ligt een hervorming van de verdeling van verantwoordelijkheid tussen samenleving en overheid ten grondslag die aansluit bij het Hoofdlijnenakkoord van mei 2003 en de Kabinetsvisie «Andere Overheid» van december 2003. Deze verantwoordelijkheidsverdeling houdt kort gezegd in dat de overheid zich terughoudender zal opstellen op terreinen waar de samenleving in staat moet worden geacht zelfregulerend op te treden. Op het terrein dat primair aan de overheid blijft voorbehouden, zal zij onverminderd haar verantwoordelijkheid nemen.

In navolging van de CTRC staat in dit kabinetsstandpunt de wenselijkheid voorop een halt toe te roepen aan het treffen van ad hoc regelingen voor de financiële afwikkeling van de gevolgen van een ramp, buiten het bestaande kader van de WTS om. Dergelijke regelingen werken rechtsongelijkheid ten voordele van rampslachtoffers in de hand en wekken ten onrechte de indruk dat de overheid uiteindelijk altijd alle rampschade vergoedt; daarnaast leggen ze een groot beslag op de algemene middelen. Voorwaarde voor het voorkomen van ad hoc regelingen is het bestaan van een zodanig robuust stelsel van compensatiemechanismen dat geen behoefte bestaat aan incidentele regelingen.

Het aansprakelijkheidsrecht

Het eerste onderdeel van een dergelijk vergoedingsstelsel wordt gevormd door het aansprakelijkheidsrecht. Hoe beter dit functioneert, hoe groter de kans is dat de schadeafwikkeling hierbinnen kan worden afgerond. Ter verbetering van de afwikkeling van letselschades wordt momenteel door de praktijk op het gebied van (pre)processuele gedragscodes gewerkt aan de ontwikkeling van instrumenten als de gedragscode behandeling letselschade (Universiteit Tilburg) en de ontwikkeling van indicatieve normeringen voor inkomensschade (Nationaal Platform Personenschade). Het kabinet wacht met belangstelling de uitkomsten van deze projecten af. In dit kader kan ook gewezen worden op de thans lopende fundamentele herbezinning van het burgerlijk procesrecht.

Het kabinet onderzoekt de mogelijkheid van invoering van een bijzondere gerechtelijke procedure in geval van letselschade. De Wet collectieve

afhandeling massaschade, in juli 2005 in werking getreden, maakt voor alle betrokkenen een besparing van transactiekosten mogelijk. Voor een aantal door de CTRC voorgestelde mogelijkheden ter verbetering van het proces van schadeafwikkeling, zoals de inschakeling van deskundigen en de instelling van een bemiddelingsinstituut voor letselschade, dienen private partijen het initiatief te nemen.

De aansprakelijkheidsverzekering van bedrijven

Verbeteringen in het proces van schadeafwikkeling zijn alleen zinvol als het schadebedrag dat in de procedure wordt toegewezen ook daadwerkelijk aan de gedupeerde wordt vergoed. De door de CTRC voorgestelde verplichte (verhoogde) solvabiliteitseis voor risicovolle bedrijven als instrument ter verbetering van de verhaalbaarheid van schade wijst het kabinet van de hand. Belangrijkste redenen hiervoor vormen bezwaren van praktische en bedrijfseconomische aard. De vergoeding van schade kan het beste worden gewaarborgd door het afsluiten van een aansprakelijkheidsverzekering. In de praktijk blijkt dat vooral kleinere bedrijven veelal niet bereid – of in staat – zijn tot het sluiten van een aansprakelijkheidsverzekering. Een bijkomend probleem is dat de verzekerde som van dergelijke verzekeringen vaak geen reële afspiegeling vormt van de risico's die in het geding zijn. Een verplichte aansprakelijkheidsverzekering en/of een aansprakelijkheidsverzekering als voorwaarde voor vergunningverlening lijken in beginsel de meest directe en adequate instrumenten voor vergoeding van schade door de veroorzaker, mits de dekking in overeenstemming is met de betreffende risico's. Het kabinet zal daarom een nader onderzoek laten verrichten naar de wenselijkheid en haalbaarheid van één van deze instrumenten of een combinatie ervan. Daarbij zullen vragen als: hoe moet de omvang van de dekking worden vastgesteld, voor welke bedrijven gaat de verplichting gelden, speelt naast de mate van «gevaarstelling» van het bedrijf ook een risicovolle vestigingsplaats een rol, in hoeverre vormt de premie een kostenfactor die de concurrentiepositie raakt, wat is de invloed van getroffen preventieve maatregelen, een antwoord moeten krijgen. Ook de vraag hoe dit in EU-verband geregeld is, dan wel kan worden, dient aan de orde te komen, evenals de vraag in hoeverre zelfregulering binnen een bedrijfstak – zoals de fondsvorming bij tankstations – kan worden toegepast. Ten slotte zullen meer algemene aspecten van handhaving, toezicht en sanctivering moeten worden gezien.

Directe verzekeringen

Het tweede onderdeel van het compensatiemechanisme betreft het stelsel van directe verzekeringen, dat in beeld komt wanneer het aansprakelijkheidsrecht geen soelaas biedt. Het betreft hier gebeurtenissen waarbij een aansprakelijke ontbreekt, zoals bij natuurrampen en als de aansprakelijke partij – ook na het nemen van de hierboven genoemde maatregelen op het gebied van aansprakelijkheid – geen verhaal biedt. In die gevallen geldt het beginsel dat eenieder zijn eigen schade moet dragen. Potentiële gedupeerden zullen er dus voor moeten zorgen dat zij door het sluiten van directe verzekeringen in staat zijn om schade als gevolg van rampen en calamiteiten te dragen. Het kabinet zal een actief voorlichtingsbeleid voeren om de samenleving bewust te maken van de risico's die zij loopt alsmede om te bevorderen dat verzekerbare schade ook daadwerkelijk verzekerd wordt. Tevens zal het kabinet burgers en bedrijven erop te wijzen dat het welbewust niet verzekeren van risico's consequenties zal hebben voor eventuele tegemoetkomingen van overheidswege.

Gevolg gevend aan de aanbeveling van de CTCRC om verdere studie te doen naar mogelijke onverzekerbare risico's heeft het kabinet door een extern bureau eind 2005/begin 2006 een zogenaamde quick scan laten verrichten. Uit dit verkennende onderzoek, waarin de 21 ramptypen die worden onderscheiden in de Leidraad Rampen van het ministerie van BZK als uitgangspunt zijn genomen, blijkt dat de huidige situatie van verzekerbaarheid veelal het resultaat is van een langjarig en complex ervaringskader. Als knelpunten worden genoemd: de beschikbaarheid van informatie waarmee risico's kunnen worden gekwantificeerd, de afbakening van de verantwoordelijkheden tussen partijen, de mate waarin sprake is van het zogenaamde antiselectie verschijnsel¹ en/of het zogenaamde crowding out effect² evenals de voor Nederland beschikbare (her)verzekeringscapaciteit. De quick scan sluit niettemin af met de constatering dat verruiming van private verzekerbaarheid voor een aantal rampschaden is te realiseren.

Routekaart

Het kabinet streeft naar vergroting van de private verzekerbaarheid van rampschade. In het proces dat hieraan vooraf gaat, zullen tal van (verzekerings)technische en politiekbeleidsmatige vraagstukken moeten worden beantwoord. Aan de hand van een «routekaart» zal worden getracht om te komen tot een maatschappelijk, politiek en voor de markt houdbare private dekking. Daarbij wordt de quick scan als vertrekpunt gehanteerd. Onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Financiën zal een interdepartementale Task Force worden ingesteld om deze routekaart ter hand te nemen. Gegeven het grote maatschappelijke belang zal hierbij prioriteit worden gegeven aan het opstellen van een routekaart gericht op het verzekerbaar maken van natuurrampen zoals wateroverlast en overstromingsrisico's. Daarnaast zal met de direct betrokken ministeries worden bezien op welke deelmarkten verzekerbaarheid gestimuleerd kan worden. Uiteraard zal bij deze projecten op regelmatige en constructieve basis overleg worden gevoerd met de relevante marktpartijen. Per deelmarkt zal bovendien de meest passende wijze voor toedeling van verantwoordelijkheden uitgewerkt moeten worden, hetgeen vervolgens onder andere tot uiting kan komen in te sluiten aansprakelijkheidsverzekeringen, opdat een geïntegreerd verzekeringsstelsel ontstaat. Ook zal worden bezien of de overheid hier een verdergaande, initiërende rol ter stimulering van marktinitiatieven op zich zou moeten nemen, bijvoorbeeld door in samenwerking met alle betrokken partijen (waaronder brancheorganisaties) een zogenaamde hybride constructie te creëren, waarin de overheid, eventueel tijdelijk, als herverzekeraar optreedt. Indien er echter voldoende capaciteit in de particuliere herverzekeringmarkt beschikbaar is, zal het uitgangspunt «markt waar mogelijk, overheid waar nodig» ook hier opgeld kunnen doen. Dit alles betekent dus niet dat het kabinet afstand neemt van de in het Hoofdlijnenakkoord en de daarop gebaseerde Kabinetsvisie «Andere Overheid» uitgedragen boodschap: minder overheid, meer markt. Het (tijdelijk) optreden van de overheid heeft immers niets anders tot doel dan een grotere private verzekerbaarheid te bewerkstelligen, waardoor in geval van rampen niet langer een beroep op de algemene middelen hoeft te worden gedaan.

Nationaal solidariteitsfonds en WTS

De CTCRC overweegt dat de ontwrichting van het maatschappelijke leven die veelal het gevolg is van rampen en calamiteiten vraagt om het treffen van zekere voorzieningen van overheidswege. Zij stelt dat de WTS in de huidige vorm en opzet in onvoldoende mate het benodigde vangnet biedt. Van daaruit komt zij tot de aanbeveling voor de instelling van een nationaal solidariteitsfonds dat, verankerd in de WTS, een vangnet moet

¹ Hiermee wordt bedoeld dat slechts degenen die een relatief groot risico lopen, zich willen verzekeren terwijl de goede risico's (degenen die geen of een gering risico op een bepaalde schade lopen) niet mee zullen doen.

² Hiermee wordt bedoeld op het verschijnsel dat compensatie door de overheid leidt tot verdringing van private initiatieven.

vormen voor in het bijzonder personenschade. Voor zaakschade kan de WTS het vangnet blijven. Het kabinet herkent de gedachtegang die bij de CTCRC leeft, maar wijst op het volgende.

Voor onverzekerbare, niet anderszins verhaalbare en niet vermijdbare rampschade biedt de overheid nu al een financieel vangnet in de vorm van de WTS. Ofschoon het kabinet meent dat de WTS op onderdelen aangepast moet worden, kan niet worden gezegd dat deze wet niet voldoet als algemeen vangnet voor rampschade. Aan het bezwaar dat onverzekerbare personenschade thans in de WTS ontbreekt, zal het kabinet tegemoetkomen door deze categorie in de WTS op te nemen bij de herziening van die wet. Om die redenen ziet het kabinet niet de meerwaarde van een afzonderlijk in te stellen solidariteitsfonds zoals de CTCRC voor ogen heeft.

De WTS heeft het karakter van een structurele kaderwet en dient, zoals gezegd, als vangnet. Het benadrukken van de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven betekent dat bij de uitvoering van de WTS rekening wordt gehouden met financiële tegemoetkomingen die de burger uit anderen hoofde zou kunnen verkrijgen of heeft verkregen en dat weerstand wordt geboden aan de druk om ad hoc tegemoetkomingen te verstrekken.

Het enige criterium voor het van toepassing verklaren van de WTS¹ is en blijft het rampbegrip uit de Wet rampen en zware ongevallen. Het criterium van verzekerbaarheid speelt derhalve bij de van toepassingverklaring van de WTS geen rol.

Zoals al is opgemerkt is het kabinet voornemens personenschade als schadecategorie in de WTS op te nemen. De vorm waarin en de voorwaarden waaronder, zullen worden uitgewerkt bij de herziening van de WTS. Voorop staat dat ook bij personenschade alleen in onverzekerbare schade aanspraak op een tegemoetkoming bestaat.

Ten slotte stelt het kabinet vast dat voor verstrekkingen op grond van de WTS, aangepast aan het huidige niveau, € 500 miljoen per ramp beschikbaar is. Gaat de totale schade dit maximum te boven, dan zal moeten worden bezien in hoeverre de financiële middelen van het Rijk overschrijding mogelijk maken.

In bijlage I geeft het kabinet een overzicht van de actiepunten die uit dit kabinetsstandpunt voortvloeien. Het kabinet zal de Tweede Kamer informeren over de voortgang in de uitwerking daarvan.

¹ Ingevolge artikel 3 van de WTS.

VOORWOORD

Achtergrond en aanleiding van de opdracht aan de CTRC en van de evaluatie van de WTS

De CTRC

De Commissie Tegemoetkomingen bij rampen en calamiteiten (CTRC) is op 3 april 2003 ingesteld door de minister en toenmalige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). De CTRC werd voorzeten door dhr. mr. H.C.J.L. Borghouts.

Aan de CTRC was de taak opgedragen een advies op te stellen voor de regering over het vraagstuk van het onverplicht tegemoetkomen door overheid aan ondernemers c.q. bedrijfsleven of particulieren in schade, geleden door natuurlijke personen en/of rechtspersonen, bij rampen en calamiteiten¹.

Voor een goed begrip: «onverplicht» houdt in dat het niet gaat om schadevergoeding die voortvloeit uit een wettelijke plicht, dan wel civielrechtelijke aansprakelijkheid, zo blijkt uit de toelichting bij de Regeling instelling commissie tegemoetkomingen bij rampen en calamiteiten.

De aanleiding voor deze opdracht was de toezegging van de minister van BZK tijdens het debat met de Tweede Kamer op 24 en 26 april 2001 over het rapport van de Commissie onderzoek vuurwerkramp (Commissie Oosting). Kamerlid Van den Doel verzocht de minister tijdens dat debat om een notitie waarin zou worden ingegaan op het vraagstuk van het optreden van de overheid bij rampen en waarbij op basis van de ervaringen in het verleden een beleid voor de toekomst kan worden uitgestippeld². In reactie op deze vraag heeft de minister van BZK toegezegd dat dit verzoek zou worden geïncorporeerd in de instelling van een commissie die deze problematiek ten fundamentele zou gaan bekijken.

Op 7 maart 2005 heeft de CTRC haar Eindrapport «Solidariteit met beleid» aangeboden aan de minister van BZK. De rapportage bestaat uit een algemeen deel (het eindrapport) en twee onderzoeksrapporten. Deze stukken zijn ook te vinden op de website www.CTRC.nl.

Evaluatie WTS

Sinds 12 juni 1998 is de Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen (WTS) van kracht (Stb.1998, 325). De WTS geeft regels voor de tegemoetkoming in schade en kosten in geval van overstromingen door zoet water, aardbevingen of andere rampen en zware ongevallen in de zin van artikel 1 van de Wet rampen en zware ongevallen. In 2003 heeft het ministerie van BZK een extern bureau opdracht gegeven een evaluatie uit te voeren van zowel de wet en haar uitvoeringspraktijken als – in beperkte mate – van de uitvoeringspraktijk ten aanzien van de vier op de WTS gebaseerde regelingen, die tot nog toe in het leven zijn geroepen naar aanleiding van een viertal rampen: de extreme regenval in september 1998 en oktober 1998, de overstroming van de Maas in januari 2003 en de dijkverschuiving in Wilnis in augustus 2003. In de evaluatie komt een aantal beleidsvraagstukken ten aanzien van de WTS aan de orde, worden kernbegrippen uit WTS en uitvoeringsregelingen geanalyseerd (zoals reikwijdte van de toepassing van de wet, schade- en kostencategorieën en de schade-expertise), terwijl de evaluatie ten aanzien van de uitvoeringspraktijk vooral betrekking heeft op de procedure van schadeafwikkeling. De aanleiding voor de evaluatie, die bedoeld was voor interne beleidsvorming, vormde de vijf jaar van ervaring die intussen met de WTS was opgedaan. Daarnaast was sprake van een samenloop met de werkzaamheden van de CTRC, waarin de WTS een belangrijke plaats inneemt.

¹ Regeling instelling commissie tegemoetkomingen bij rampen en calamiteiten, 3 april 2003/nr. EVIP2003/61 293, Staatscourant 7 april 2003, nr. 68, p. 9.

² Van den Doel stelde: «De overheid heeft als taak waar mogelijk rampen te voorkomen en deze te bestrijden wanneer ze zich voordoen. Over deze taak van de overheid bestaat geen misverstand. Elke ramp is echter anders, zowel in materieel als in immaterieel opzicht. Het optreden van de overheid bij diverse rampen in de afgelopen jaren wekt wel verwachtingen voor de toekomst. Het moet helder zijn wat de burger wel en niet kan verwachten. Een consistent overheidsbeleid moet het uitgangspunt zijn». Kamerstukken II, vergaderjaar 2001–2002, 27 157, nr. 44, p. 4.

In deze kabinetsreactie is de aandacht vooral gevestigd op de aanbevelingen van de CTRC. Daarnaast komen de conclusies en aanbevelingen, neergelegd in de evaluatie van de WTS aan de orde, echter alleen voor zover er een verband bestaat met de aanbevelingen van de CTRC. Dit betekent dat onder andere de aanbevelingen met betrekking tot de uitvoering van de WTS niet besproken worden.¹ De andere aanbevelingen met betrekking tot de WTS, die wegens het ontbreken van een direct raakvlak met de CTRC-aanbevelingen in dit kabinetsstandpunt buiten beschouwing blijven, zullen te zijner tijd aan bod komen bij de herziening van de WTS.

¹ Deze zijn al in een apart verbetertraject opgepakt door BZK en de Dienst Regelingen.

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

§ 1.1 Lessen uit het verleden

Tot de WTS in 1998 in werking trad, was er geen structurele regeling op grond waarvan de overheid een tegemoetkoming kon verstrekken aan slachtoffers van rampen. De Bijlmerramp en de blootstelling aan asbest vormen hiervan het voorbeeld.

Vanwege het ontbreken van een wettelijk kader werd voor iedere gebeurtenis afzonderlijk een ad hoc-regeling in het leven geroepen. Echter zelfs nadat de WTS als algemene tegemoetkomingsregeling in werking was getreden, zijn onder politieke en maatschappelijke druk schadefondsen in het leven geroepen die een gunstiger regeling bevatten dan de WTS. Het is duidelijk dat de overheid, door in een aantal gevallen een (ruimhartige) tegemoetkoming te verstrekken, gedupeerden bevestigt in hun verwachting dat schade altijd – in elk geval deels – vergoed wordt, zij het dan uit de «diep pockets» van de overheid en niet door de aansprakelijke voor de ramp. Hierdoor dreigt een sluipende ontwikkeling, waarbij de overheid als een soort «collectieve stroppenpot» gaat fungeren¹. De bedragen die de overheid betaalt, worden uiteindelijk via belastingheffing gespreid over alle burgers. Door deze collectivisering van risico's wordt onwenselijk gedrag van burgers («moreel risico») in de hand gewerkt. Potentiële schadeveroorzakers zullen minder geneigd zijn zich voorzichtig te gedragen wanneer het risico van onzorgvuldig gedrag op de collectiviteit kan worden afgewenteld, terwijl ook aan de kant van de potentiële benadeelden de mate van voorzorg en de bereidheid om ten aanzien van risico's zelf voorzieningen te treffen negatief wordt beïnvloed. Het beginsel dat een ieder zijn eigen schade draagt, raakt zo steeds verder weg en verandert in: ieder draagt eens anders schade. Kortom: een overheid die bereid blijkt een tegemoetkoming te verstrekken voor schade die een potentiële benadeelde zelf had kunnen verzekeren of waarvoor men onvoldoende was verzekerd, zal de prikkel voor de burger om zelf voor adequate financiële voorzieningen te zorgen, ondergraven².

De overheid zal dan ook meer duidelijkheid moeten verstrekken, niet alleen over haar eigen rol, maar ook over de rol die in haar ogen burgers en bedrijven moeten spelen.

§ 1.2 Overheidsverantwoordelijkheid in perspectief

In het advies van de CTCRC wordt slechts zijdelings ingegaan op het thema van verantwoordelijkheid van waaruit de overheid impliciet dan wel expliciet tot nog toe heeft gehandeld bij het onverplicht verstrekken van tegemoetkomingen. Het advies bevat dan ook geen uitgesproken oordeel over een wenselijk geachte verantwoordelijkheid die de basis zou moeten vormen voor het optreden van de overheid op dit punt.

Het kabinet meent echter dat in deze reactie op het advies een uitgebreider en principieel standpunt over wat het kabinet als zijn verantwoordelijkheid ziet, niet mag ontbreken.

De behoefte van het kabinet om de grenzen van de overheidsverantwoordelijkheid te definiëren vloeit voort uit de constatering dat de bestaande rolverdeling tussen samenleving en overheid, die gekenmerkt wordt door een steeds groter verwachtingspatroon van de samenleving jegens de overheid niet meer van deze tijd is.³

In het Hoofdlijnenakkoord van mei 2003⁴ heeft het kabinet beleid in het vooruitzicht gesteld dat onder meer is gericht op een wezenlijke hervorming van de rolverdeling tussen de *civil society*⁵ en de overheid in die zin dat de burgers meer zelf verantwoordelijkheid moeten nemen, en op een bijstelling van het verwachtingspatroon van die samenleving ten aanzien

¹ Machiavelli-lezing; veiligheid zorg voor burger en overheid van 19 november door minister van Justitie Korthals.

² Ontleend aan «Verantwoordelijkheid voor veiligheid», door Eddy Bauw, Frans van Dijk en Peter van Wijck (Economisch-Statistische Berichten, jaargang 87, aflevering 4369).

³ Zie ook het jaarverslag 2000 van de Raad van State.

⁴ «Meedoen, meer werk, minder regels» Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66, Den Haag 2003.

⁵ Deze term wordt door de WRR in zijn rapport «De toekomst van de nationale rechtsstaat» geïntroduceerd en heeft betrekking op scholen, zorginstellingen, verenigingen e.d. In het hierna volgende wordt kortheidshalve gesproken over de samenleving, waaronder burgers, bedrijven en de civil society worden begrepen.

van de overheid. Er is derhalve een andere koers nodig, die zal moeten leiden tot een situatie waarin veel verantwoordelijkheden, die de overheid onder druk van ontwikkelingen en incidenten – en steeds ook met goede bedoelingen, maar met onbedoelde neveneffecten – naar zich toe heeft getrokken, worden teruggelegd bij de samenleving, en waarin de overheid een rol «op afstand» heeft.¹

Daarmee wil het kabinet niet de indruk wekken dat het van mening zou zijn dat er in het geheel geen overheidstaak als zodanig bestaat in geval van schade ten gevolge van rampen of calamiteiten.

In de Kabinetsvisie «Andere Overheid»² is het in het Hoofdlijnenakkoord in het vooruitzicht gestelde beleid vorm gegeven. De eigentijdse overheid dient terughoudender te zijn in wat zij regelt en dient burgers en hun organisaties meer ruimte te bieden om zelf het goede te doen en te regelen, daar waar de overheid terug treedt. Uitaard blijven er onderwerpen over waar de overheid onverminderd haar verantwoordelijkheid zal moeten blijven nemen. Uitgangspunt is «markt waar mogelijk, overheid waar nodig».

Dit kabinetsstandpunt is totstandgekomen vanuit de hiervoor weergegeven visie op de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en samenleving. Daarvan getuigt ook de keuze voor de drie criteria in § 1.3, aan de hand waarvan zowel de CTCRC- als de WTS-aanbevelingen zijn beoordeeld.

§ 1.3 Reacties belanghebbenden en opmerkingen van het kabinet naar aanleiding daarvan

Het conceptkabinetsstandpunt is voorgelegd aan een aantal belanghebbende partijen met het verzoek om hun reactie. Een overzicht van de geconsulteerde partijen is opgenomen als bijlage III bij dit kabinetsstandpunt.

Er zijn reacties ontvangen van het Verbond van verzekeraars, het IPO, de Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie, de vereniging VNO-NCW, het Nationaal Platform Personenschade, de Dienst Regelingen, de Consumentenbond, Koninklijk Horeca Nederland, de Raad voor de Rechtspraak, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en Slachtofferhulp Nederland. De volledige teksten van de reacties zijn opgenomen als bijlage IV. Het Nederlands Platform Personenschade, de Consumentenbond, de Dienst Regelingen en de Raad voor de Rechtspraak hebben (vrijwel) niet inhoudelijk gereageerd. Korthedshalve wordt voor deze reacties verwezen naar bijlage IV. De belangrijkste opmerkingen en hetgeen het kabinet daarmee heeft gedaan, worden hieronder besproken.

De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak

Gesteld wordt dat in § 1.1 ten onrechte de indruk wordt gewekt dat bij de vuurwerkramp te Enschede 100% van de schade aan gedupeerden zou zijn vergoed. De betreffende tekst is aangepast. Ten aanzien van de opmerking van de Vereniging over de inschakeling van een deskundige als genoemd in § 2.1.3 merkt het kabinet op dat de CTCRC de inschakeling van een deskundige bespreekt in het kader van alternatieve wijzen van geschillenbeslechting, dus met de bedoeling een civiele procedure te voorkomen (eindrapport pagina 50). Bedoeld wordt een meer algemeen deskundige die als tussenpersoon of bemiddelaar zou kunnen fungeren en daardoor zou kunnen bijdragen aan een doelmatige inventarisatie en afwikkeling van de schade. De door de Vereniging genoemde deskundige wordt ingeschakeld in het kader van een al dan niet te entameren gerechtelijke procedure. Hij wordt benoemd door de rechtbank en heeft naar het oordeel van het kabinet een beperktere functie.

¹ Zie de brief van de minister-president aan de Tweede Kamer van 27 oktober 2003 waarin het kabinetsstandpunt inzake het genoemde WRR-rapport is verwoord (TK, 2003/2004, 29 279, nr. 1).

² TK, 2003–2004, 29 362, 1.

Het Verbond sluit in zijn reactie aan bij de vier actiepunten waarmee het kabinetsstandpunt besluit en is verheugd dat het kabinet benadrukt dat bij vervolgacties voortvloeiend uit het kabinetsstandpunt nauw zal worden samengewerkt met betrokken maatschappelijke partijen. Het Verbond zal graag ingaan op de uitnodiging om te participeren in de werkzaamheden van de onder leiding van het ministerie van Financiën te entameren Task Force verzekeraarbaarheid overstromingsrisico's. Het Verbond is ook betrokken bij de opstelling van de gedragscode Behandeling Letselschade en neemt deel in de werkzaamheden van het Nationaal Platform Personenschade. In dat kader hecht het Verbond eraan om naar voren te brengen dat het van groot belang is dat alle betrokken partijen de gedragscode Behandeling Letselschade onderschrijven. Het Verbond stelt verder dat zowel de definitie als de beschikbare capaciteit op de (her)verzekeringmarkt bijzonder belangrijk zijn bij de studie naar een verplichte aansprakelijkheidsverzekering voor bedrijven die een groter dan normaal risico vormen. Het Verbond wil graag meedenken bij het traject dat daartoe zal worden geëntameerd onder leiding van het ministerie van VROM. Tot slot wijst het Verbond op de totstandkomingsgeschiedenis van de WTS en dat derhalve voorzichtigheid betracht moet worden met al te stellige uitspraken dat de WTS aangepast zal moeten worden.

De Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie (VNCI)

De VNCI beperkt zich in haar reactie tot de aanbevelingen 7 tot en met 10 ten aanzien van de aansprakelijkheid bij risicovolle bedrijven. Zij ziet niets in het voornemen van het kabinet om onderzoek te laten verrichten naar de wenselijkheid en haalbaarheid van een verplichte aansprakelijkheidsverzekering voor bepaalde bedrijven. Volgens haar zou hiermee namelijk slechts een zeer klein deel van de potentiële veroorzakers van een ramp of calamiteit worden getroffen door een verzaamd regime, aangezien het kabinet hierbij denkt aan de bedrijven die vallen onder het Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO). Bij de rampen die zich hebben voorgedaan was geen BRZO-bedrijf betrokken en juist voor dergelijke bedrijven staat preventie en beheersing van risico's voorop. De VNCI wijst er verder op dat BRZO-bedrijven zich al hebben verzekerd en dat een dergelijke verplichte verzekering extra administratieve lasten en onnodige inmening in de markt betekent.

Het kabinet neemt deze opmerkingen ter harte. Een groot aantal van de genoemde aandachtspunten is al in het conceptkabinetsstandpunt vermeld als belangrijke aandachtspunten bij het onderzoek naar de wenselijkheid en haalbaarheid van een voorgeschreven aansprakelijkheidsverzekering. De VNCI zal te zijner tijd bij dit onderzoek worden betrokken, ook al heeft zij aangegeven dat zij een dergelijk onderzoek overbodig vindt.

De Vereniging VNO-NCW

VNO-NCW wijst er op dat overheden vaak mede verantwoordelijk zijn voor ontstane schade. Schade kan bijvoorbeeld het gevolg zijn van regelgeving en beleid of onvoldoende handhaving van wet- en regelgeving. In dit kader zet de Vereniging vraagtekens bij het «onverplichte» karakter van een schadevergoeding.

Tevens is de VNO-NCW tegenstander van een verplichte aansprakelijkheidsverzekering omdat slechts bedrijven die zich aan de geldende wet- en regelgeving houden een verzekering of bankgarantie kunnen krijgen. Daarnaast betekenen financiële zekerheidseisen een aanslag op de concurrentiepositie van bedrijven. Gewezen wordt op de Europese Richtlijn milieuaansprakelijkheid waarin – voorlopig – geen financiële zekerheid

verplicht wordt gesteld, zodat Nederland niet voor de muziek uit moet gaan lopen. Daarnaast wijst VNO-NCW op het feit dat mede vanwege wettelijke eisen op allerlei gebieden bedrijven zelf al het nodige doen aan preventie van calamiteiten.

Het kabinet hecht eraan te benadrukken dat de term «onverplichte tegemoetkoming» in de opdracht aan de Commissie, alsmede in dit conceptstandpunt moet worden geïnterpreteerd als een tegemoetkoming die *niet* voortvloeit uit een wettelijke plicht of een civielrechtelijke aansprakelijkheid (zie ook pagina 7). Daar waar de overheid mede verantwoordelijk wordt geacht voor de ontstane schade, kan zij in een gerechtelijke procedure worden betrokken, maar dat valt uitdrukkelijk buiten het onderwerp van het eindrapport en dit kabinetsstandpunt. De opmerkingen van VNO-NCW over de verzekeringsplicht zullen door het kabinet worden betrokken bij het onderzoek naar de wenselijkheid en haalbaarheid van de voorgeschreven aansprakelijkheidsverzekering voor bepaalde bedrijven.

Koninklijk Horeca Nederland

Koninklijk Horeca Nederland confirmeert zich aan het standpunt van VNO-NCW. Het kabinet zal voldoen aan wens van Koninklijk Horeca Nederland om geïnformeerd c.q. betrokken te worden bij de in het conceptkabinetsstandpunt aangekondigde nadere onderzoeken.

Slachtofferhulp Nederland

Slachtofferhulp Nederland ondersteunt de algemene uitgangspunten van het kabinetsstandpunt dat de schade wordt vergoed door degene die daarvoor aansprakelijk is; dat een ieder gehouden is zich waar mogelijk te verzekeren voor mogelijke risico's en dat er alleen een rol voor de overheid is weggelegd wanneer er geen aansprakelijke veroorzaker en geen verzekeraar risico is (vangnetfunctie). Ook kan Slachtofferhulp Nederland zich zeer vinden in de gedachte dat de overheid het tot haar taak rekent te stimuleren en waar mogelijk verplicht te stellen, dat potentiële veroorzakers en potentiële slachtoffers zich verzekeren voor aansprakelijkheid c.q. risico's. Door betrokkenheid van de overheid zullen deze activiteiten op een zo objectief mogelijke wijze kunnen plaatsvinden. Het kan niet de bedoeling zijn dat personen zich bijvoorbeeld verzekeren voor risico's die zij in de praktijk niet lopen. De voorlichting door de overheid zou gebaseerd dienen te zijn op een inzichtelijke risico-inventarisatie en zou oog moeten hebben voor de belangen van de verzekeringsmaatschappijen de ontwikkelingen van de premies.

Enigszins kritisch staat Slachtofferhulp Nederland tegenover het in hoofdstuk 2 gestelde met betrekking tot het aansprakelijkheidsrecht. Daar wordt gesproken van een «robuust stelsel». De vraag is of hiertoe voldoende aanzetten zijn gegeven. De Gedragscode Tilburg en de normeringen van het Nationaal Platform Personenschade moeten hun waarde in de praktijk nog bewijzen. Positieve punten zijn de Wet collectieve afwikkeling massaschade en het onderzoek naar de mogelijkheid en wenselijkheid om een aansprakelijkheidsverzekering verplicht te stellen, dan wel als voorwaarde te stellen bij een vergunningverlening. Slachtofferhulp Nederland doet de suggestie om particuliere slachtoffers, in geval de financiële dekking die de veroorzaker biedt niet voldoende is, een positie te geven als preferente schuldeiser.

Slachtofferhulp Nederland kan zich goed vinden in de keuze van het kabinet om niet over te gaan tot het instellen van een solidariteitsfonds, maar de vergoeding van personenschade onder te brengen in de Wet Tegemoetkoming Schade bij rampen en calamiteiten. Ook de gedachte van een Kaderwet spreekt zeer aan.

Slachtofferhulp Nederland pleit voor het opnemen van een hardheidsclausule in enigerlei vorm in individuele gevallen, dus wanneer een indi-

vidu om een verontschuldigbare reden geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid zich tegen een verzekeraar risico te verzekeren. Ook pleit Slachtofferhulp Nederland ervoor om in voorkomende gevallen een voorschot niet terug te vorderen, maar het bedrag via subrogatie te verhalen op de partij die het bedrag aan het slachtoffer verschuldigd is. Het kabinet heeft met belangstelling kennis genomen van de reactie van Slachtofferhulp Nederland en zal deze betrekken in de desbetreffende vervolgtrajecten naar aanleiding van het standpunt. Slachtofferhulp Nederland zal worden geïnformeerd c.q. betrokken bij deze trajecten.

§ 1.4 Opzet van het kabinetsstandpunt en leeswijzer

Bij zijn oordeelsvorming ten aanzien van de CTRC- en de WTS-aanbevelingen in de hierna volgende hoofdstukken heeft het kabinet zich laten leiden door en getoetst aan de volgende criteria die zijn ontleend aan het Hoofdlijnenakkoord en de Kabinetsvisie «Andere Overheid»:

- Past de aanbevolen maatregel in de opvattingen van het kabinet over de verdeling van verantwoordelijkheid tussen burgers en overheid?
 - Wordt geen taak op de overheid gelegd die belanghebbenden/betrokkenen, eventueel in georganiseerd verband, goed zelf kunnen uitvoeren?
 - Is de maatregel praktisch uitvoerbaar op een redelijke termijn?
- Soms is uit de tekst expliciet de toetsing aan deze criteria af te leiden, soms zijn die criteria minder uitdrukkelijk als leidraad toegepast; echter impliciet is het proces van toetsing altijd te onderkennen.

Het kabinetsstandpunt is als volgt opgebouwd.

In hoofdstuk 2 gaat het kabinet in op de aanbevelingen van de CTRC over de ingrepen die noodzakelijk zijn om het slachtoffer via het aansprakelijkheidsrecht een redelijke kans op succes te kunnen bieden. In § 2.1 worden de aanbevelingen besproken die de CTRC doet over het proces van schadeafwikkeling. De aanbevelingen op het gebied van solvabiliteit van de aansprakelijke persoon of bedrijf worden in § 2.2 behandeld.

In hoofdstuk 3 worden de aanbevelingen over directe verzekeringen besproken en wordt uiteen gezet op welke wijze de «impasse» van onverzekeraarheid kan worden doorbroken.

In hoofdstuk 4 geeft het kabinet zijn zienswijze op een deel van de aanbevelingen met betrekking tot het nationaal solidariteitsfonds.

In hoofdstuk 5 komt de evaluatie van de WTS aan bod, zij het dat het kabinet zich beperkt tot die aanbevelingen die in het kader van het rapport van de CTRC relevant zijn. Tevens bespreekt het kabinet in dit hoofdstuk de aanbevelingen die de CTRC doet over de verschillende vormen waarin een tegemoetkoming kan worden verstrekt.

Hoofdstuk 6 sluit het kabinetsstandpunt af.

In de bijlagen is een overzicht opgenomen van de actiepunten die voortvloeien uit dit kabinetsstandpunt, de tekst van artikel 4 van de WTS, een overzicht van de belanghebbenden aan wie het conceptkabinetsstandpunt ter consultatie is aangeboden en de integrale teksten van de ontvangen reacties.

De opzet van de hoofdstukken is dat eerst kort de inhoud van de aanbevelingen van de CTRC dan wel de evaluatie wordt weergegeven. Een enkele keer zal sprake zijn van een bundeling van een aantal aanbevelingen. Daarop volgt het kabinetsstandpunt, dat wordt afgesloten met een puntsgewijze samenvatting.

HOOFDSTUK 2 HET AANSPRAKELIJKHEIDSRECHT (AANBEVELINGEN 1 T/M 10)

§ 2.1 Verbetering van het proces van schadeafwikkeling (aanbevelingen 1 t/m 6)

CTRC

De CTRC stelt dat het aansprakelijkheidsrecht primair het mechanisme moet blijven voor vergoeding van rampschade, maar wijst erop dat juist voor slachtoffers van rampen het aansprakelijkheidsrecht niet optimaal functioneert.

De CTRC stelt voorts dat een overheid die voor compensatie van rampschade verwijst naar het aansprakelijkheidsrecht, er zorg voor moet dragen dat dit stelsel een reële kans op succes biedt. Zes aanbevelingen doet de CTRC die kunnen bijdragen aan een verbeterde afwikkeling van rampschade.

Kabinet

§ 2.1.1 Standaardisering van het proces van afwikkeling van rampschade (aanbeveling 1)

Standaardisering van de schadeafwikkeling kan worden bevorderd door afspraken te maken tussen alle betrokken partijen over de wijze waarop een aansprakelijkheidsclaim wordt afgewikkeld. Voorbeelden zijn de door de Tilburgse universiteit ontwikkelde Gedragscode behandeling letselschade en de normeringen van het Nationaal Platform Personenschade (NPP), waarover meer bij aanbeveling 5. Het stimuleren van gedragscodes en eigen invulling van normen past in de verhoudingen tussen overheid en burger. Versterking van het zelfregulerende vermogen van de samenleving is speerpunt van het kabinetsbeleid. Bovendien profiteren alle benadeelden van een dergelijke code of norm, ongeacht de aanleiding van hun schade. Het kabinet beziet in nauwe samenwerking met het NPP op welke wijze het gebruik van deze gedragscode het beste kan worden ondersteund. Het ligt niet voor de hand gebruik van codes wettelijk voor te schrijven of de code algemeen verbindend te verklaren, omdat verplichte toepassing niet past bij deze vorm van zelfregulering. Die zelfregulering betekent ook dat de belanghebbende organisaties de komende jaren eerst en vooral ervaringen moeten opdoen met het gebruik van de code. Te overwegen ware de naleving van een code te monitoren, zoals is gebeurd met de code-Tabaksblat. Gebruikers van een code kunnen zich ook zelf onderscheiden van anderen, bijvoorbeeld door het hanteren van een certificaat.

§ 2.1.2 Een verkorte rechtsgang, zowel als het gaat om vaststelling van de aansprakelijkheid als om de afwikkeling daarvan (aanbeveling 2)

Het aanbieden van een goede en passende gerechtelijke infrastructuur behoort tot de primaire taken van de overheid. De verbeteringen van het procesrecht zijn ingezet in 2002 en gaan door in het kader van de fundamentele herbezinning van het burgerlijke procesrecht, waarover dit najaar een advies aan de minister van Justitie wordt uitgebracht. De ervaring bij massaschade leert dat gedupeerden die eenzelfde schade lijden, zich veelal reeds verenigen; denk aan de Dexia-procedures. In 2005 is voorzien in de mogelijkheid van medische haalbaarheidsonderzoeken. Daarmee kan door een benadeelde voorafgaand aan een proces in korte tijd meer duidelijkheid worden verkregen over de juridische haalbaarheid van zijn letselschadezaak. Een lijst met artsen die een dergelijk medisch

haalbaarheidsonderzoek uitvoeren, is inmiddels beschikbaar op de website van het ministerie van Justitie.

Voor het invoeren van een aparte «rampschadekamer» bij de gerechten voelt het kabinet niet. Ten eerste betekent iedere begrenzing in de bevoegdheid van een dergelijke kamer toch dat er te zijner tijd situaties zijn die net wel of net niet binnen de grenzen van die bevoegdheid vallen. Ten tweede brengt specialisatie van de rechtbanken met zich dat rechters wel steeds meer weten, maar van een steeds kleiner deel van het recht. Rampen doen zich in velerlei soorten voor en zelden is een situatie zo ongecompliceerd dat niet tevens kennis moet worden genomen van verwante rechtsgebieden. Beter is het de onderlinge uitwisseling van gegevens door de rechtbanken te stimuleren. De Raad voor de Rechtspraak heeft inmiddels een databank opgezet voor rechters waarin ervaringen met deskundigen en met vraagstelling aan deskundigen wordt uitgewisseld. Op die manier wordt expertise verspreid. In overleg met de Raad voor de Rechtspraak wordt onderzocht of de introductie van een bijzondere gerechtelijke procedure de afwikkeling van letselschade kan verbeteren. De introductie van een nieuwe procedure zal niet op zichzelf staan, maar is slechts zinvol als verbeteringen waarneembaar zijn in het gedrag van partijen zelf (te denken valt aan het opdoen van ervaringen met de eerder genoemde gedragscode) en in de verhaalbaarheid van toegewezen letselschade. Een gerechtelijke procedure is kostbaar, ook als het een beperkt onderwerp betreft: dit instrument blijft zonder waarde als de benadeelde er niet redelijkerwijze van kan uitgaan dat toegewezen schade ook kan worden betaald. De maatregelen in het aansprakelijkheidsrecht staan dan ook in nauw verband met maatregelen in het kader van de – verplichting tot het afsluiten van – verzekeringen. Zie daarover verder hoofdstuk 3.

§ 2.1.3 Inschakeling van deskundigen die de gebeurtenissen onderzoeken en wier bevindingen door alle getroffen en kunnen worden benut (aanbeveling 3)

Het kabinet ziet hier een taak voor getroffen en zelf, juist in geval van een ramp met veel slachtoffers. Benadeelden kunnen een stichting oprichten en er kunnen afspraken worden gemaakt over kosten, taken en bevoegdheden van de deskundige. Maatschappelijke entiteiten die zich ten doel stellen op te komen voor de belangen van bepaalde groepen, zoals de Consumentenbond en ondernemersverenigingen, kunnen daarbij een rol spelen. Afzonderlijk betrokken verzekeraars plegen in dergelijke gevallen al gezamenlijk op te treden.

Om de oorzaken van een ramp te achterhalen, kan de overheid een beroep doen op de Onderzoeksraad voor veiligheid. De Onderzoeksraad is bij wet in het leven geroepen, waarbij ook regels zijn gegeven voor de geheimhouding van informatie die aan de raad wordt verstrekt. Zo kunnen verklaringen van personen en door de raad opgestelde documenten niet in een strafrechtelijke, tuchtrechtelijke of civielrechtelijke procedure als bewijs worden gebruikt, tenzij deze personen daarvoor uitdrukkelijk toestemming hebben verleend. In letselschadekwesies is voorzien in een zogenaamd blokkeringsrecht, dat de benadeelde het recht geeft om een medisch rapport terug te trekken en geen deel meer te laten uitmaken van een procedure.

§ 2.1.4 De Wet collectieve afwikkeling massaschade is een onontbeerlijke stap in de vereenvoudiging van het proces (aanbeveling 4)

De Wet collectieve afwikkeling massaschade voorziet in de mogelijkheid om een overeenkomst over de afwikkeling van een groot aantal gelijksoortige schadevorderingen (massaschade) die is gesloten tussen een organi-

satie die de belangen van schuldeisers van die vorderingen behartigt en de aansprakelijke partij(en), verbindend te laten verklaren voor de gehele groep van schuldeisers. Voor de betrokken partijen en hun verzekeraars biedt zij het voordeel dat zij niet betrokken worden in een veelheid van procedures, waardoor de kosten hoog kunnen oplopen. Bovendien verkrijgen verantwoordelijke partijen zekerheid over de financiële verplichtingen. Benadeelden kunnen korte tijd een reëel schadebedrag krijgen. Als maatschappelijk voordeel kan worden genoemd het voorkomen van de kosten en inspanningen die gepaard gaan met het voeren van een groot aantal civiele procedures, waarbij toch telkens identieke vragen beantwoord moeten worden.

De wet is in juli 2005 in werking getreden. Daarmee is feitelijk al uitvoering gegeven aan deze aanbeveling van de CTCRC.

§ 2.1.5 De ontwikkeling van normen voor de vaststelling van schadevergoedingen bij letselschade (aanbeveling 5)

In het kader van inkomensschade kunnen tabellen worden benut om bijvoorbeeld te achterhalen wat een gemiddeld te verwachten salaris is behorende bij een bepaald beroep, en daarmee partijen – en eventueel de rechter – houvast te bieden. De ontwikkeling van indicatieve tabellen zoals die in België worden gehanteerd, kan plaatsvinden bij belanghebbenden, binnen de rechterlijke macht of de wetenschap. Dit ligt op de weg van met name organisaties van slachtoffers en verzekeraars en is geen taak van de overheid. Het Nationaal Platform Personenschade heeft inmiddels een aantal tabellen gepubliceerd. Het ontwikkelen van materiële normen maakt afwikkeling in bepaalde gevallen eenvoudiger. Daar staat tegenover dat normering op gespannen voet staat met volledige vergoeding van de geleden schade in het individuele geval, omdat wordt geabstraheerd van die omstandigheden. Het kabinet onderschrijft de stelling van de CTCRC dat een benadeelde altijd mag kiezen voor een (procedure tot) volledige schadevergoeding.

§ 2.1.6 De instelling van een bemiddelingsinstituut voor in het bijzonder letselschade, gebaseerd op het Instituut voor asbestslachtoffers (aanbeveling 6)

Op 26 januari 2000 werd het Asbestinstituut opgericht als resultaat van een convenant tussen de betrokken ministeries, werkgeversorganisaties, bedrijfsaansprakelijkheidsverzekeraars, de vakbonden en het Comité asbestslachtoffers. Het Asbestinstituut is een geslaagd voorbeeld van publiekprivate samenwerking. Het houdt zich voornamelijk bezig met de afhandeling van vorderingen van asbestslachtoffers, op basis van een aantal in protocollen vastgelegde normen inzake medische causaliteit en het arbeidsverleden van het slachtoffer. Over een algemeen letselschade-instituut wordt in de betrokken branches nagedacht. Het kabinet ziet het niet als een taak van de overheid om het initiatief te nemen tot oprichting van een instituut of permanente organisatie voor letselschade.

Samenvattend:

1. Ter verbetering van het proces van schadeafwikkeling wordt het ontwikkelen van een preprocessuele en processuele gedragscode gestimuleerd. Voorbeelden zijn de gedragscode behandeling letselschade van de universiteit van Tilburg en de normeringen van het Nationaal Platform Personenschade.
2. Op dit moment wordt gewerkt aan een fundamentele herbezinning van het burgerlijk procesrecht.
3. In samenwerking met de Raad voor de Rechtspraak wordt onderzocht of er een bijzondere procedure kan worden ingevoerd voor rechterlijke beslissingen bij het afwickelen van letselschade. Het aanwijzen van

één bevoegde rechter in geval van rampschade wijst het kabinet van de hand.

4. De Wet collectieve afwikkeling massaschade is op 27 juli 2005 in werking getreden.
5. Het inschakelen van deskundigen/onderzoekers ligt op de weg van benadeelden en is geen taak van de overheid.
6. Het initiatief tot oprichting van een permanent bemiddelingsinstituut voor in het bijzonder letselschade moet komen van belanghebbende organisaties. Voor de overheid is hier geen taak weggelegd.

§ 2.2 Aansprakelijkheid bij risicovolle bedrijven; aanpassingen ten behoeve van de solvabiliteit van de veroorzaker (aanbevelingen 7 t/m 10)

CTRC

De CTRC meent dat de draagkracht van bedrijven die door aard of karakter een groter risico dan normaal vormen voor de omgeving, omhoog moet, om te voorkomen dat gedupeerden van een ramp met lege handen staan. Voor bepaalde bedrijven, afhankelijk van de mate van «gevaarstelling», zou daaraan vorm gegeven kunnen worden door een verzekering of solvabiliteitseis. Daarnaast bepleit de CTRC een aanpassing van de verzekerde bedragen voor ondernemingen, bedrijven en activiteiten waar zich tegelijkertijd zeer grote aantallen mensen in een beperkte ruimte ophouden, zoals horecagelegenheden, festivals maar ook tentoonstellingen en congressen. Op grond van een kosten-batenanalyse moet worden bepaald welk bedrag reëel is. De aanwezigheid van een verzekering of solvabiliteitsratio zou een voorwaarde moeten worden voor de vergunningverlening.

Kabinet

Het kabinet is van mening dat aanpassingen in het aansprakelijkheidsrecht zoals voorgesteld in § 2.1, alleen zinvol zijn als de gedupeerden, indien aansprakelijkheid is vastgesteld, een reële kans hebben om hun schade zoveel mogelijk daadwerkelijk op het aansprakelijke bedrijf te kunnen verhalen. Bedrijven moeten daarom zorgen voor adequate financiële zekerheidsstelling voor de schade die hun activiteiten aan anderen kunnen toebrengen. In het kader van maatschappelijk verantwoord ondernemen mag dat ook van die bedrijven worden verwacht. Daarbij is essentieel dat het bedrag waarvoor het bedrijf is verzekerd of waarmee het anderszins in zijn financiële zekerheid voorziet, in overeenstemming is met de schade die kan voortvloeien uit de ondernomen activiteiten of met het verhoogde risico waaraan mensen door de activiteiten worden blootgesteld.

Op de door de CTRC onderscheiden instrumenten ter regulering van de positie van de aansprakelijke/schadeveroorzaker, te weten de al dan niet verplichte (verhoogde) solvabiliteit, de verzekering en de koppeling van vergunningverlening aan de aanwezigheid van een aansprakelijkheidsverzekering, wordt hieronder ingegaan.

1. De verplichte (verhoogde) solvabiliteit

Het kabinet is geen voorstander van dit minst directe instrument voor de vergoeding van schade. Belangrijke redenen hiervoor vormen de problemen van praktische en bedrijfseconomische aard als bedrijven worden verplicht om zodanig solvabel te zijn dat de maximaal mogelijke schade bij rampen en zware ongevallen kan worden vergoed. Genoemd kan worden dat niet op voorhand is te bepalen wanneer sprake is van

«voldoende draagkracht», aangezien een ramp qua omvang niet te voorzien is. Verder kan reservering voor de mogelijke maximaal te vergoeden schade in de vorm van eigen vermogen in redelijkheid niet van een bedrijf verwacht worden. De omvang van de bedoelde rampen/zware ongevallen zal in veel gevallen van dien aard zijn dat een adequaat vermogensbeheer niet te verenigen is met een dergelijke hoge solvabiliteitseis. Daarbij moet niet uit het oog worden verloren dat solvabiliteit niet hetzelfde is als de beschikbaarheid van middelen voor schadevergoeding. Voorts heeft het stellen van een verhoogde solvabiliteitseis alleen zin indien dit gepaard gaat met het bijbehorende toezicht. Weliswaar is De Nederlandsche Bank toezichthouder voor financiële markten, maar betwijfeld moet worden of DNB deze taak in breder kader zou kunnen/willen vervullen. Een bijbehorende vraag zou zijn welke sanctionering gekoppeld moet worden aan een tekortschietende solvabiliteit, terwijl het risico zich niet gematerialiseerd heeft en de solvabiliteit voor de normale bedrijfsvoering meer dan adequaat is. Tot slot brengt een dergelijke verplicht voorgeschreven verhoogde solvabiliteitseis hoge administratieve lasten met zich mee, wat zich niet goed verdraagt met het breed gedragen kabinetsbeleid tot verlagening van de administratieve lasten.

2. De verplichte aansprakelijkheidsverzekering

Het meest directe en adequate instrument dat ook het meeste recht doet aan het uitgangspunt in het aansprakelijkheidsrecht – «de veroorzaker betaalt» – is de verplichte aansprakelijkheidsverzekering met een dekking die een reële afspiegeling vormt van het betreffende risico. Tegelijkertijd realiseert het kabinet zich dat toepassing van dit instrument doorgaans niet op instemming van de betreffende bedrijven en ondernemingen zal kunnen rekenen. Het kabinet is zich dan ook terdege bewust van de problemen die zich hier voordoen en wil deze geenszins bagatelliseren. Er zal daarom een onderzoek worden geïnitieerd naar de wenselijkheid en haalbaarheid van dit instrument als oplossing voor de verhaalsproblematiek. Daarbij zullen vragen als: hoe dient de hoogte van de dekking te worden vastgesteld (maximering van de aansprakelijkheid), gaat de verplichting alleen gelden voor bedrijven die vallen onder het Besluit risico's zware ongevallen 1999 of worden ook andere «gevaarzettende» bedrijven, al dan niet in combinatie met een risicovolle vestigingsplaats betrokken, wat betekent een dergelijke verplichting voor de concurrentiepositie van de betreffende bedrijven, welke preventieve maatregelen zijn al door dergelijke bedrijven genomen en niet in de laatste plaats: wat is de internationale context, dat wil zeggen hoe is deze problematiek in andere EU-landen geregeld, een antwoord moeten krijgen. Daarnaast kunnen problemen genoemd worden die meer de uitvoering raken zoals de handhaving, het toezicht, een eventuele sanctionering bij niet-naleving van de verplichting en de bijkomende administratieve lasten. Deze problemen gelden overigens evenzeer voor de onder 1 en 3 genoemde instrumenten. Het kabinet wijst erop dat van een verplichte verzekering een positieve prikkel uit gaat om de veiligheid te vergroten: de verzekeringspremie zal namelijk dalen naarmate een bedrijf meer preventieve veiligheidsmaatregelen heeft getroffen. De CTCRC beveelt tevens aan dat de hoogte van de verzekerde bedragen wordt aangepast voor ondernemingen, bedrijven en activiteiten waar zich tegelijkertijd zeer grote aantallen mensen in een beperkte ruimte ophouden. Het kabinet is het met de CTCRC eens dat het uitgangspunt hier moet zijn dat de betreffende ondernemers zelf hun verantwoordelijkheid nemen en dit samen met de verzekeraars oppakken. Zowel ondernemers als bezoekers in deze sectoren moeten zich bewust zijn van de risico's en zij moeten maatregelen nemen die, en gedrag vertonen dat de veiligheid ten goed komt. Het kabinet voelt er vooralsnog dan ook niet voor om met wetgeving in te grijpen als ondernemers en verzekeraars er onderling niet

uit komen, omdat naar verwachting de administratieve lasten onevenredig hoog zullen zijn in verhouding tot de risico's op aanmerkelijke schade. Wel zal het kabinet, nadat het onderzoek naar een verplichte aansprakelijkheidsverzekering voor «gevaarzettende bedrijven» is afgerond, bezien of de resultaten daarvan tevens bruikbaar zouden kunnen zijn voor ondernemingen, bedrijven en activiteiten waar tegelijkertijd veel mensen in een beperkte ruime aanwezig zijn.

3. Een verzekering als voorwaarde voor vergunningverlening

In een aantal regelingen, zoals het Besluit tankstations milieubeheer en het Vuurwerkbesluit, is ook nu al vastgelegd dat aan de te verlenen vergunning voorschriften kunnen worden verbonden met betrekking tot het stellen van financiële zekerheid ter dekking van de aansprakelijkheid die voortvloeit uit door de inrichting veroorzaakte nadelige gevolgen. Evenals voor het onder 2 besproken instrument geldt hier het voordeel van een zeer rechtstreeks verband tussen aansprakelijkheid voor de schade en de vergoeding van die schade. Dit instrument beperkt zich tot vergunningplichtige bedrijven en is daardoor in beginsel minder ingrijpend dan een verplichte aansprakelijkheidsverzekering, ervan uitgaande dat een ruim toepassingsbereik aan de verplichte aansprakelijkheidsverzekering wordt gegeven. Nadeel van de koppeling van een aansprakelijkheidsverzekering aan de vergunningverlening is dat ieder vergunningverlenend bestuursorgaan afzonderlijk beslist over het al dan niet verbinden van deze voorwaarde aan een vergunning. Daardoor kan een onoverzichtelijke situatie ontstaan, en ook ligt rechtsongelijkheid op de loer. Overigens verwijst het kabinet naar de hierboven onder 2 beschreven problemen, die op deze plaats niet worden herhaald.

Leidraad bij de keuze voor een bepaald instrument is, dat wordt voorzien in een systeem waarin de vergoeding van schade zo optimaal mogelijk wordt gewaarborgd. Vanuit dit oogpunt verwerpt het kabinet instrument 1 en kiest in beginsel voor de instrumenten 2 en 3 om deze doelstelling te bereiken. Deze keuze is mede bepaald door het gegeven dat het sluiten van een aansprakelijkheidsverzekering door bedrijven een zeer vrijblijvende aangelegenheid is. Zo al een dergelijke verzekering wordt gesloten, dan blijkt de dekkingslimiet vaak (te) laag. Vergelijk het vuurwerkbedrijf S.E. Fireworks in Enschede, dat weliswaar een aansprakelijkheidsverzekering had gesloten, maar met een dekking van maximaal 2,5 miljoen gulden. Dat bedrag was bij lange na niet voldoende om de schade van de gedupeerden van de vuurwerkcramp te vergoeden. Zoals al aangestipt, dient een groot aantal vragen te worden beantwoord alvorens kan blijken of instrument 2, 3 of een combinatie van beiden een wenselijke en haalbare oplossing kan vormen voor de verhaalsproblematiek. Daarnaast zal het kabinet dan ook nader onderzoek verrichten. In dit onderzoek zal ook de vraag worden betrokken in hoeverre de optie die voor tankstations is gekozen – een combinatie tussen verhoging van solvabiliteit en verplichte verzekering door middel van fondsvorming – toepasbaar is op andere bedrijfstakken. Tankstations bieden voor mogelijk door hen veroorzaakte schade financiële zekerheid door middel van een gezamenlijk fonds waarin ze doneren. Om voor vergunningverlening in aanmerking te komen zijn ze verplicht aan dat fonds deel te nemen. Het vergunningverlenende orgaan wordt ingelicht wanneer een tankstation niet langer bijdraagt aan dat fonds, waarna de vergunning kan worden ingetrokken. Variaties hierop zijn denkbaar bijvoorbeeld in de vorm van een constructie waarbij tijdelijk premie wordt betaald totdat het fonds bij het bereiken van een vast te stellen limiet vol is. Voordeel van deze constructie is dat regulering aan de bedrijfstak zelf wordt overgelaten en dat de overheid zich alleen via vergunningverlening

mengt in het proces. Opgemerkt wordt nog dat ook voor de aansprakelijkheid van vervoerders van olie en gevaarlijke en schadelijke stoffen over zee een Europees fonds is gecreëerd voor door hen veroorzaakte schade. Het onderzoek zal zich, naast de EU-context, ook richten op de ervaringen in België met de sinds 1992 bestaande wettelijke plicht voor bepaalde bedrijven hun aansprakelijkheid te verzekeren. Vanzelfsprekend zullen ook de financiële lasten voor bedrijven als gevolg van de verplichting een aansprakelijkheidsverzekering te sluiten, en meer in het algemeen een kosten-batenanalyse aan de orde komen.

Het kabinet zal dit onderzoek samen met het hierna in hoofdstuk 3 aangekondigde «routekaart» – het instrument ter bevordering van de private totstandkoming van directe verzekeringen – ter hand nemen. Als gevolg hiervan kan de verzekeraarbaarheid van schade als geheel – dwz zowel vanuit de optiek van de veroorzaker/aansprakelijke als vanuit de optiek van de gedupeerde – een meer geïntegreerd geheel vormen.

Samenvattend:

1. Het kabinet wijst de door de CTCRC voorgestelde solvabiliteitseis af.
2. Het kabinet kiest in beginsel ter verbetering van de verhaalsmogelijkheden voor de verplichte aansprakelijkheidsverzekering en/of de aansprakelijkheidsverzekering als voorwaarde voor vergunningverlening.
3. Het kabinet zal onderzoek laten verrichten naar de wenselijkheid en de haalbaarheid van een voorgeschreven aansprakelijkheidsverzekering voor bepaalde bedrijven, al dan niet in combinatie met vergunningverlening voor bepaalde sectoren. In deze onderzoeken wordt een groot aantal aspecten betrokken zoals de hoogte van de dekking (maximering van de aansprakelijkheid), de mate van gevaarstelling van de verschillende bedrijfstakken (voor welk bedrijf geldt de verplichting/vergunningvoorwaarde?), aantasting van de (internationale) concurrentiepositie van bedrijven, de invloed van preventieve maatregelen, de internationale context (zowel in EU-verband als in België), de mogelijkheid van zelfregulering door bedrijven bijv. door fondsvorming en, samengevat, een aantal problemen dat de uitvoering betreft.

HOOFDSTUK 3 VERZEKERINGEN (AANBEVELINGEN 11 TOT EN MET 14)

§ 3.1 Stimuleringsbeleid van de overheid (aanbeveling 11)

CTRC

De CTCRC stelt vast dat in een aantal gevallen het aansprakelijkheidsrecht geen of niet voldoende soelaas biedt. Dat zal bijvoorbeeld het geval zijn als er in het geheel geen aansprakelijke valt aan te wijzen, zoals bij een natuurramp. Uitgangspunt van het burgerlijk recht in dergelijke omstandigheden is dat een ieder zijn eigen schade draagt. Het is dan van belang dat men zo goed mogelijk verzekerd is tegen (ramp)schade. Kiezen mensen om wat voor reden dan ook ervoor om zich niet te verzekeren, dan past het niet om de gevolgen van die keuze zonder meer voor rekening van de samenleving te willen brengen.

De CTCRC beveelt aan om vanuit de overheid een actief voorlichtingsbeleid te voeren over het beginsel dat ieder zijn eigen schade draagt. Burgers en bedrijven dienen nadrukkelijk te worden gewezen op het feit dat het welbewust niet verzekeren van rampschades waar dit deels of geheel wel mogelijk is, consequenties kan hebben voor een eventuele aanvullende overheidsbijdrage in geval van rampschade.

Kabinet

Het kabinet is met de CTRC van mening dat burgers en bedrijven, vanuit het beginsel van de eigen verantwoordelijkheid, in de eerste plaats zelf moeten zorgen dat zij eventuele rampschade door het sluiten van directe verzekeringen kunnen dragen. Hierbij gaat het niet alleen om situaties waarin sprake is van risicovolle activiteiten door burgers en bedrijven, maar ook om de risico's waar alle burgers en bedrijven in Nederland nu eenmaal mee kunnen worden geconfronteerd (bijv. de zogenaamde «accidents de la vie»).

Om te voorkomen dat het beginsel dat ieder zijn eigen schade draagt tot maatschappelijk ongewenste situaties leidt als gedupeerden zich niet (voldoende) hebben verzekerd, stelt de CTRC terecht dat het sluiten van directe verzekeringen actief moet worden gestimuleerd. Het kabinet deelt de overtuiging van de CTRC dat een actief voorlichtingsbeleid hierbij zeer belangrijk is. Allereerst om bewustwording te creëren bij burgers en bedrijven van de concrete risico's die zij lopen en om te bevorderen dat verzekerbare schade ook daadwerkelijk wordt verzekerd. Maar ook om potentiële gedupeerden erop te wijzen dat zij, als zij zich welbewust niet (voldoende) verzekeren, geen aanspraak kunnen maken op een tegemoetkoming van de overheid. Het is immers niet de taak van de overheid om de individuele welvaart van haar burgers te garanderen noch om bedrijfsrisico's weg te nemen.

Samenvattend:

1. Burgers en bedrijven moeten hun eigen verantwoordelijkheid nemen en ervoor zorgen dat zij door het sluiten van directe verzekeringen in staat zijn om schade als gevolg van rampen en calamiteiten te dragen.
2. Het kabinet zal in samenwerking met de verzekeraars een actief voorlichtingsbeleid voeren om bewustwording te creëren bij de samenleving over de risico's die zij loopt alsmede om te bevorderen dat verzekerbare schade ook daadwerkelijk wordt verzekerd.
3. Het kabinet zal burgers en bedrijven erop wijzen dat het welbewust niet verzekeren van risico's consequenties kan hebben voor eventuele tegemoetkomingen van overheidswege.

§ 3.2 Onderzoek naar onverzekerbare risico's (aanbeveling 12)

CTRC

De CTRC beveelt verdere studie aan naar mogelijk onverzekerbare risico's. Brancheorganisaties en de overheid kunnen de onverzekerbaarheid van bepaalde risico's terugbrengen. Een rol van de overheid als herverzekeraar moet niet op voorhand worden uitgesloten.

Kabinet

Het kabinet deelt de mening van de CTRC dat thans onvoldoende inzicht bestaat in de (on)verzekerbaarheid van ramprisco's en dat daarnaar een studie moet worden gedaan.

Dit heeft ertoe geleid dat een extern bureau eind 2005/begin 2006 in de vorm van een zogenaamde quick scan een eerste en verkennend onderzoek heeft gedaan naar veronderstelde (on)verzekerbaarheid van financiële schade als gevolg van rampen en calamiteiten.

Quick scan naar verzekerbaarheid

In de quick scan zijn de 21 ramptypen die worden onderscheiden in de Leidraad Rampen van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uitgangspunt geweest.

Het onderzoek omvat een inventarisatie van (deel)markten van rampschade waar de verzekeringsmarkt nog niet functioneert of nog niet (optimaal) heeft kunnen functioneren. Het onderzoek geeft inzicht in de knelpunten die een grotere verzekerbaarheid op die (deel)markten in de weg staan. Hierbij wordt verzekerbaarheid gezien vanuit het perspectief van de (aansprakelijk te stellen) veroorzaker en vanuit het perspectief van de gedupeerde.

Gebleken is dat de huidige situatie de verzekerbaarheid van rampschade veelal het resultaat is van een langjarig en complex ervaringskader. Uit het onderzoek blijkt verder dat voor het Verbond van Verzekeraars en (inter)nationale (her)verzekeringsmaatschappijen een aantal aspecten een belangrijke rol speelt bij de mate van verzekerbaarheid van rampschade. Een ontwikkelingsrichting naar meer private verzekerbaarheid is afhankelijk van de volgende algemene condities zoals:

1. de beschikbaarheid van informatie waarmee risico's kunnen worden gekwantificeerd.
2. de afbakening van de verantwoordelijkheid van partijen in termen van taken, rechten en plichten.
3. de mate waarin sprake is van het zogenaamde antiselectieverschijnsel. Hiermee wordt bedoeld dat slechts degenen die een relatief groot risico lopen, zich willen verzekeren terwijl de goede risico's (degenen die geen of een gering risico op een bepaald type schade lopen) niet mee zullen doen. Verzekeraars hebben juist ook die goede risico's nodig om verzekeringsdekking tegen een enigszins betaalbare premie te kunnen aanbieden. Evident is dat de premie hoger wordt naarmate meer goede risico's zich niet (langer) verzekeren.
4. de mate waarin sprake is van het zogenaamde crowding out effect (compensatie door de overheid leidt tot verdringing van private initiatieven) en van moreel risico (een deel van de door een bepaald risico bedreigde populatie zich onttrekt aan de risicogemeenschap vanuit de verwachting dat de geleden schade uiteindelijk toch wel door de overheid wordt gecompenseerd) en
5. de op de Nederlandse markt beschikbare (her)verzekeringscapaciteit, waarbij een afbakening van het maximaal mogelijke risico voor de private (her)verzekeraars essentieel kan zijn voor het beschikbaar stellen van capaciteit. Een inperking van het risico in geval van rampschade maakt het geheel namelijk financieel weer te overzien voor de private (her)verzekeraars.

De invloed van deze condities kan per type risico sterk verschillen waardoor bij private partijen de bereidheid afwezig kan zijn om zelf verzekeringsarrangementen af te sluiten. Geconcludeerd wordt dat het in een dergelijke situatie vooral de rijksoverheid is die – waar nodig – invloed kan uitoefenen op een succesvolle doorbreking van deze status quo door aanpassingen in de genoemde condities te initiëren.

Voor een globaal inzicht in de verzekerbaarheid, zijn de ramptypen in de quick scan verdeeld in drie categorieën: «Solution within Reach», «Partly affordable» en «Challenging & Complex».

Solutions within Reach

In de categorie «Solutions within reach» zijn die rampen opgenomen waarvoor geldt dat de private verzekerbaarheid op dit moment geen knelpunt lijkt. Wel kunnen op ondergeschikte punten verbeteringen mogelijk zijn.

Partly affordable

In deze categorie zijn die rampen opgenomen waarvoor geldt dat de private verzekeraar voor verbetering vatbaar is en waarvoor ofwel zicht bestaat op een concrete oplossing, ofwel de richting waarin deze oplossing gezocht moet worden is te indiceren. Ten aanzien van een aantal rampen is sprake van één of meer knelpunten waarvan op dit moment niet direct duidelijk is op welke wijze deze kunnen worden opgelost. Nader onderzoek is noodzakelijk.

Challenging & Complex

In deze meest gecompliceerde categorie zijn de ramptypen opgenomen waarvoor geldt dat de omvang van de schade zeer groot kan zijn en waarbij private verzekeraar vanwege de daaraan gekoppelde kosten pas op langere termijn en na fundamenteel onderzoek zou kunnen blijken.

De onderstaande tabel geeft een opsplitsing weer van ramptypen naar categorieën.

Categorie	Omschrijving ramp
Solutions within Reach	Bedreiging volksgezondheid/ziektégolf Natuurbranden Rampen op afstand
Partly affordable	Verkeersongevallen op het land Overstromingen: hemelwater Branden in grote gebouwen Ongevallen in tunnels Instorting van grote gebouwen Extreme weersomstandigheden ICT rampen Luchtvaartongevallen Ongevallen met brandbare/explosieve stof in de open lucht Ongevallen met giftige stof in de open lucht Ongevallen op het water Paniek in menigten Terrorisme Uitval nutsvoorzieningen
Challenging & Complex	Overstromingen zonder dijkdoorbraak Overstromingen met dijk- en duindoorkraak Kernongevallen Verstoringen openbare orde

De quick scan sluit af met de constatering dat een plan van aanpak door de overheid zou moeten worden ontwikkeld, bestaande uit een instrumenteel kader om te komen tot meer private verzekeraar (de «routekaart»).

De quick scan brengt het kabinet tot het volgende standpunt. Van de hiervoor op pagina 19 en 20 genoemde vijf algemene condities zijn met name de onder 1, 3 en 5 genoemde van belang om goede basisvoorwaarden te creëren voor het vergroten van de verzekeraar van ramptypen:

- de mate van beschikbaarheid van statistische informatie over de waarschijnlijkheid dat een bepaalde gebeurtenis zich voordoet en de hoogte van de hieruit voortvloeiende rampschade;
- de grootte van de risicogemeenschap, ofwel het aantal burgers en bedrijven dat blootstaat aan een bepaald type gebeurtenis;
- de beschikbare capaciteit op de (her)verzekeringmarkt en kapitaalmarkt.

De mate van beschikbaarheid van statistische informatie over de waarschijnlijkheid van een bepaalde gebeurtenis

Uit analyse van eerdere gebeurtenissen blijkt – met name bij in de categorie «challenging en complex» in te delen ramptypen – een grote variatie te bestaan ten aanzien van de verdeling van de schade, waardoor de frequentie van toekomstige gebeurtenissen en daarmee samenhangende schade moeilijk kan worden ingeschat. De kennis op deze gebieden neemt echter toe, hetgeen vergroting van de private verzekeraarbaarheid kan ondersteunen.

Het kabinet is van mening dat de vergroting van private verzekeraarbaarheid vereist dat partijen op de verzekeringsmarkt zoveel als mogelijk toegang hebben tot dezelfde informatie. De zogenaamde risicokaarten die worden opgesteld op grond van de Wet rampen en zware ongevallen kunnen daarbij mogelijk een rol spelen.

De grootte van de risicogemeenschap:

Anders dan de in hoofdstuk 2 besproken aansprakelijkheidsverzekeringen, waar de CTRC een eventueel wettelijk ingrijpen in de zin van een verplichting tot verzekeren in overweging geeft, moet worden aangenomen dat zij in hoofdstuk 3 het aangaan van directe verzekeringen op vrijwillige basis als uitgangspunt neemt.

Als gevolg van het principe van vrijwilligheid kan zich echter het probleem voordoen van antiselectie, hetgeen betekent dat slechts de meest direct bedreigde groepen bereid zijn tot het sluiten van een directe verzekering. Voor de verzekeringsbranche is dit problematisch omdat tegenover polissen waarop schade ontstaat voldoende polissen moeten staan zonder schade. Bij grote rampen (zoals overstromingen) kan deze verhouding uit balans raken omdat teveel polissen tegelijkertijd door één oorzaak kunnen worden getroffen. Feitelijk ontstaat in deze gevallen een risicogemeenschap die onvoldoende groot is om de mogelijkheid tot verzekering tegen aanvaardbare premies aan te bieden met uiteindelijk onverzekeraarbaarheid als gevolg.

Het kabinet is, mede op basis van de quick scan, van mening dat aanleiding bestaat om nader te bezien of het principe van vrijwilligheid zonder uitzondering moet worden gehandhaafd. Introductie van een vorm van verplicht verzekeringsstelsel kan resulteren in een risicogemeenschap die voldoende groot is om verzekeraarbaarheid te creëren. Wel is hierbij van belang, dat binnen een dergelijk verplicht stelsel sprake is van een systeem van premiedifferentiatie dat enerzijds is gebaseerd op een stelsel van risicoklassen op basis van calculeerbare, reëel bestaande risico's en dat door premieoverheveling anderzijds recht doet aan de in Nederland beoogde brede maatschappelijke solidariteit, die door al te grote verschillen in hoogte van de premie kan worden aangetast. Het kabinet zal dit aspect meenemen in de «routekaart».

De hoogte van de rampschade en de beschikbare capaciteit op de (her)verzekeringsmarkt en kapitaalmarkt

(Her)verzekeraars verzekeren een verscheidenheid aan risicoscenario's die zich verspreid over de gehele wereld kunnen voordoen. De capaciteit die nationale verzekeraars en internationale herverzekeraars beschikbaar stellen voor bepaalde risico's is – zeker gezien over de langere termijn – geen statistisch gegeven en varieert ook sterk per (her)verzekeraar. De achtergrond voor deze capaciteitsverdeling ligt in aspecten als: de allocatie van het kapitaal, de samenstelling van de risicoportefeuille, de mate

van risicooversie van aandeelhouders en management, de premievoet, de beschikbaarheid en de prijs van retrocessiedekking (de verdeling van het risico over verschillende herverzekeraars) en het belastingregime waaraan de herverzekeraar onderhevig is. Algemeen kan worden geconstateerd, dat (her)verzekeraars slechts een beperkt deel van hun kapitaal beschikbaar stellen voor één bepaald risico. Met name in het geval van grote (natuur)rampen kan hier een discrepantie ontstaan, omdat dan vaak sprake is van een cumulatie van schade die resulteert in een hoge »maximum possible loss».

Het kabinet is van mening dat de overheid met name in de complexe situaties van zeer hoge en/of slechts deels verzekerbare rampschades een verdergaande, initiërende rol kan vervullen om marktinitiatieven te stimuleren. Dit kan bijvoorbeeld door het in samenwerking met brancheorganisaties en andere betrokken partijen creëren van een hybride constructie, waarin de overheid eventueel tijdelijk, bijvoorbeeld door een limitatieve garantstelling, optreedt als herverzekeraar. Hierdoor wordt de (her)verzekeringsmarkt in een overgangsfase de gelegenheid geboden om een beter inzicht te verkrijgen in de benodigde premiestelling of om capaciteit op te bouwen, waardoor een nieuw te verzekeren risico beter beheersbaar zal zijn. Een optreden als herverzekeraar druist in tegen het uitgangspunt dat de overheid geen rol heeft als verzekeraar, maar kan voor de toekomst wellicht het risico verkleinen op de roep om een tegemoetkoming uit de algemene middelen. Hierbij zal, met het oog op het EG-recht, het staatssteunkader in acht moeten worden genomen. Tevens geldt dat indien er voldoende capaciteit in de particuliere herverzekeringsmarkt beschikbaar is, het uitgangspunt «markt waar mogelijk, overheid waar nodig» ook hier opgeld doet.

Dat de overheid hier zou kunnen acteren in de hoedanigheid van herverzekeraar betekent dus geenszins dat afstand wordt genomen van de in het Hoofdlijnenakkoord en de daarop gebaseerde kabinetsvisie «Andere Overheid» uitgedragen boodschap van «minder overheid, meer markt». Het eventuele (tijdelijk) optreden van de overheid heeft immers slechts tot doel een grotere private verzekeraarbaarheid te bewerkstelligen, waardoor in geval van een ramp geen beroep op de overheid behoeft te worden gedaan.

Samenvattend

1. In de vorm van een zogenaamde quick scan is in het kader van dit kabinetsstandpunt een eerste, verkennend onderzoek gedaan naar de (on)verzekeraarbaarheid van financiële schade als gevolg van rampen en calamiteiten. Uit die quick scan blijkt dat de huidige situatie van deze verzekeraarbaarheid veelal het resultaat is van een langjarig en complex ervaringskader. Op basis van deze quick scan zal een vervolgonderzoek naar (on)verzekeraarbaarheid worden uitgevoerd (zie hierna § 3.3).
2. Een ontwikkeling naar meer private verzekeraarbaarheid blijkt dikwijls af te hangen van meer algemene condities binnen de huidige situatie zoals: de beschikbaarheid van informatie waarmee risico's kunnen worden gekwantificeerd, de afbakening van de verantwoordelijkheden tussen partijen, de mate waarin sprake is van het zogenaamde anti-selectie verschijnsel en/of het zogenaamde crowding out effect alsmede de voor Nederland beschikbare (her)verzekeringscapaciteit.
3. Het kabinet is van mening dat de vergroting van private verzekeraarbaarheid vereist dat partijen op de verzekeringsmarkt zoveel als mogelijk toegang hebben tot dezelfde informatie.
4. Het kabinet is van mening dat aanleiding bestaat om nader te bezien of het principe van vrijwilligheid zonder uitzondering kan worden gehandhaafd, ingeval door het ontbreken van risicobewustzijn of onderschatting van risico's sprake is van een risicogemeenschap die voldoende groot is om de mogelijkheid tot verzekering te creëren.

5. Het kabinet is van mening dat de overheid met name in de complexe situaties van zeer hoge en/of slechts deels verzekerbare rampschades een verdergaande, initiërende rol kan vervullen om marktinitiatieven te stimuleren. Dit kan bijvoorbeeld door het in samenwerking met brancheorganisaties en andere betrokken partijen creëren van een hybride constructie, waarin de overheid eventueel tijdelijk optreedt als herverzekeraar.

§ 3.3 Het terugdringen van onverzekerbare risico's en de rol van de overheid hierbij (aanbevelingen 13 en 14)

CTRC

De CTRC bepleit een samenwerking tussen brancheorganisaties en overheid. Deze moet resulteren in het terugdringen van de onverzekerbare risico's. Met name de verzekeraarbaarheid van schade als gevolg van natuur-rampen dient te worden bevorderd. Directe verzekeringen dienen tegen een aanvaardbare premie beschikbaar te zijn.

Conclusies van de quick scan

In de quick scan is de aanbeveling opgenomen om de overheid in het kader van het terugdringen van onverzekerbaarheid op korte termijn de opstelling van een «routekaart» ter hand te laten nemen. Uitzicht op meer private verzekeraarbaarheid is vooral een kwestie van stuurmanskunst van de overheid om op basis van een door alle partijen gesteunde «routekaart» op zoek te gaan naar een maatschappelijk, politiek en voor de markt houdbare private dekking. Aan de hand van de kaart kan een houdbare private dekking worden gerealiseerd voor de risico's waarvoor de quick scan heeft uitgewezen dat private verzekeraarbaarheid haalbaar, maar nu nog ontoereikend is.

Kabinet

Via de quick scan is op hoofdlijnen in kaart gebracht welke risico's niet of slechts gedeeltelijk verzekeraar zijn en welke knelpunten hierbij een rol kunnen spelen. De vraag rijst dan hoe de overheid en de brancheorganisaties, zowel afzonderlijk vanuit hun eigen verantwoordelijkheid als in samenwerking met elkaar, een bijdrage kunnen leveren aan het bevorderen van de verzekeraarbaarheid voor elk van de geïnventariseerde risico's. In het bijzonder is gelet op de huidige, beperkte verzekeraarbaarheid van voor Nederland zo belangrijke risico's op schade als gevolg van overstroming van primaire waterkeringen en door wateroverlast (extreme neerslag en overstromingen van secundaire waterkeringen).

De volgende voordelen van directe verzekering worden door het kabinet op voorhand onderscheiden:

- Compensatie van rampschade is niet afhankelijk van besluitvorming van de overheid en vrijwillige donaties. Burgers en bedrijven creëren via premiebetaling immers een recht op uitbetaling van een vooraf overeengekomen (eventueel gelimiteerd) bedrag bij een vooraf gedefinieerde gebeurtenis;
- Uitbetaling door verzekeraars kan snel en zonder allocatieproblemen geschieden, vanwege de op voorhand gedefinieerde scope (dekking) van de polis;
- De overheid kan het financieel-economische beleid nadat zich een ramp heeft voorgedaan richten op het herstel van publieke investeringen (bijvoorbeeld infrastructuur);
- Het risico op hoge schade kan vooraf mogelijk worden gereduceerd, via aan voorzorgsmaatregelen gekoppelde premiekortingen.

Hierbij merkt het kabinet op, dat voor elk onderscheiden type ramp een maatwerkconstructie dient te worden gevonden, waarin een transparante definitie van rollen, rechten en plichten van overheid, brancheorganisaties en ook burgers en bedrijven van essentieel belang is.

Per type ramp en calamiteit zal in nauw overleg met de brancheorganisaties moeten worden gezien welke rol het meest voor de hand ligt en hoe de route naar meer private verzekeraarbaarheid kan worden vormgegeven. Welke rol de overheid dient te spelen zal onder meer afhangen van het type risico en de ontwikkelingen op de verzekeringsmarkt.

Het kabinet beseft verder dat het inzetten op het bevorderen van het sluiten van directe verzekeringen een duidelijk kabinetsbeleid terzake van tegemoetkomingen bij rampen vooronderstelt. Gelet op de resultaten van het onderzoek dat meer private verzekeraarbaarheid van rampschade mogelijk is en dat hierbij een initiërende rol van de rijksoverheid nodig is, zal op korte termijn een begin worden gemaakt met het stimuleren van de private verzekeringsmarkten voor calamiteitsrisico's. Onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Financiën zal een interdepartementale Task Force worden ingesteld om de «routekaart» ter hand te nemen. Gegeven het grote maatschappelijke belang zal hierbij prioriteit worden gegeven aan het opstellen van de «routekaart» gericht op het verzekeraar maken van natuurrampen zoals wateroverlast en overstromingsrisico's. Daarnaast zal met de direct betrokken ministeries worden gezien op welke deelmarkten verzekeraarbaarheid gestimuleerd kan worden. Uiteraard zal bij deze projecten op regelmatige en constructieve basis overleg worden gevoerd met de relevante marktpartijen. Per deelmarkt zal bovendien de meest passende wijze voor toedeling van verantwoordelijkheden uitgewerkt moeten worden, hetgeen vervolgens onder andere tot uiting kan komen in te sluiten aansprakelijkheidsverzekeringen, opdat een geïntegreerd verzekeringsstelsel ontstaat.

Tot slot wijst het kabinet erop dat bij de herziening van de WTS nader onderzocht zal worden in hoeverre bepaalde artikelen – te denken valt aan met name de artikelen 1 en 2 – een belemmering voor verzekeraarbaarheid kunnen vormen. Ook dit aspect zal de Task Force in zijn werkzaamheden betrekken.

Samenvattend:

1. Het kabinet zal een «routekaart» opstellen aan de hand waarvan een maatschappelijk, politiek en voor de markt houdbare private dekking kan worden gerealiseerd voor risico's waarvoor de quick scan heeft uitgewezen dat private verzekeraarbaarheid haalbaar, maar nu nog ontoereikend is. Private verzekeraarbaarheid impliceert het beschikbaar stellen van een verzekering tegen een aanvaardbare premie. Gegeven het grote maatschappelijke belang zal hierbij prioriteit worden gegeven aan het opstellen van de «routekaart» gericht op het verzekeraar maken van natuurrampen zoals wateroverlast en overstromingsrisico's.
2. Het kabinet merkt hierbij op, dat voor elk onderscheiden type ramp een maatwerkconstructie dient te worden gevonden, waarin een transparante definitie van rollen, rechten en plichten van overheid, brancheorganisaties en ook burgers en bedrijven van essentieel belang is. Een duidelijk kabinetsbeleid terzake van tegemoetkomingen bij rampen dient hiervan onderdeel uit te maken. Tevens moet worden gezien in hoeverre de WTS mogelijk bepalingen bevat die aan een grotere private verzekeraarbaarheid in de weg staan.
3. Gelet op de synergie die er is tussen de «routekaart» naar een grotere private verzekeraarbaarheid van rampschade uit het onderhavige hoofdstuk en het onderzoek naar de wenselijkheid en haalbaarheid van een verplichte aansprakelijkheidsverzekering voor «gevaarzettende» bedrijven uit hoofdstuk 2, zal een goede afstemming tussen beide trajecten worden gewaarborgd.

HOOFDSTUK 4 VAN WTS NAAR EEN NATIONAAL SOLIDARITEITSFONDS? (AANBEVELINGEN 15 TOT EN MET 17, 20 EN 22 TOT EN MET 25)¹

§ 4.1 Inleiding

CTRC

Voorafgaand aan haar aanbevelingen met betrekking tot een op te richten nationaal solidariteitsfonds stelt de CTRC ter inleiding het volgende. Waar aansprakelijkheidsrecht en verzekeringsrecht tekort schieten (door de omvang of de onverzekerbaarheid van de schade) en ook het sociaal verzekeringsrecht geen soelaas biedt, blijft de behoefte aan een vangnet bestaan. Voor materiële (zaak)schade kan de WTS dienst blijven doen. In zijn huidige vorm is de WTS echter niet geschikt voor personenschade. De WTS moet dan ook fundamenteel worden herzien. Voor personenschade moet een solidariteitsfonds in het leven worden geroepen. In de aanpassingen van de WTS waartoe een evaluatie in 2004 al heeft geadviseerd, zouden de hierna volgende aanbevelingen kunnen worden geïncorporeerd.

§ 4.2 Een coördinatiepunt (aanbeveling 15)

CTRC

De CTRC bepleit het oprichten van een coördinatiepunt, niet alleen voor het bundelen en verankeren van kennis van en ervaring op het gebied van de afwikkeling van rampen, maar ook voor het verstrekken van informatie en als aanspreekpunt voor slachtoffers. Daarnaast houdt het coördinatiepunt zich bezig met de financiële afwikkeling van rampschade en onderhoudt het contact met bijvoorbeeld decentrale overheden. Verder ziet de CTRC een bemiddelende rol voor het coördinatiepunt weggelegd; aanwijzing van een algemeen coördinator vormt «het gezicht» van de hulp van de overheid.

De bestuurlijke aansturing van een coördinatiepunt geschiedt door een «slapende» coördinatiecommissie die op het moment van een ramp wordt geactiveerd.

Kabinet

Het kabinet stelt voorop dat geen twijfel bestaat over nut en noodzaak van de taken van een coördinatiepunt zoals de CTRC voor ogen staat. Het ziet echter niet in waarom voor deze taken een afzonderlijke organisatie in het leven zou moeten worden geroepen in plaats van te bezien of die taken niet kunnen worden ondergebracht bij een al bestaande instantie. Gedacht kan worden aan het Asbestinstituut, de Stichting Slachtoffers Nieuwjaarsbrand Volendam en de Stichting Nationaal Rampenfonds; organisaties met een grote kennis van zaken over de wijze van afwickelen van rampschade en de behoeften en gevoelens van slachtoffers en getroffen.

Het ministerie van BZK heeft ten aanzien van de WTS een coördinerende verantwoordelijkheid op (inter)departementaal niveau en vervult een centrale rol in de fase van beleidsvorming, dat wil zeggen de periode na de ramp tot de totstandkoming van een regeling. Tevens heeft BZK een aansturende verantwoordelijkheid als opdrachtgever van die regeling. De centrale aansturing en uitvoering van de (administratieve) afwikkeling van schade en daarmee van de uitvoering van de WTS is door de minister van BZK in mandaat opgedragen aan de Dienst Regelingen (DR), voorheen genaamd LASER, van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De DR is gekozen omdat hij beschikt over ruime kennis van en

¹ De aanbevelingen 18, 19 en 21 worden besproken in hoofdstuk 5, waar de WTS wordt behandeld. Dat het kabinet de aanbevelingen over de instelling van een solidariteitsfonds als zodanig niet overneemt, betekent immers niet dat deze aanbevelingen niet bij de herziening van de WTS kunnen worden meegenomen.

ervaring met werkzaamheden op het terrein van grootschalige schadeafwikkeling. Hij draagt zorg voor het gehele proces van (administratieve) schadeafwikkeling, van het distribueren van schadeformulieren tot en met het verrichten van betalingen aan gedupeerden.

De evaluatie van de WTS voor zover het de uitvoeringspraktijk betreft, komt in dit kabinetsstandpunt slechts zijdelings aan de orde (zie ook het Voorwoord en hoofdstuk 5). Op basis van de ervaringen met de vier gebeurtenissen waarop de wet tot nu toe van toepassing is verklaard, kan worden geconcludeerd dat de WTS op een behoorlijke manier is uitgevoerd, ook al is verbetering mogelijk. Zo blijkt in de praktijk dat de tijd die nodig is om tot uitkering van de tegemoetkomingen te komen, vaak te lang is. Een verdere verkorting van de doorlooptijd van de schadeafwikkeling is mogelijk door aanpassingen in de systematiek van de wet- en regelgeving én door het maken van strakkere afspraken voor het bewaken van termijnen waarbinnen informatie moet zijn ingediend en het schadedossier dient te zijn afgewerkt.

Overigens is het traject om in de uitvoeringspraktijk van de WTS verbetering aan te brengen in samenwerking tussen het ministerie van BZK en de DR reeds ter hand genomen (zie ook het Voorwoord en hoofdstuk 5).

Het kabinet meent dat het proces van de beleidsvorming en de feitelijke schadeafwikkeling als één keten dient te worden geherstructureerd. Dat waarborgt een betere samenhang tussen beide processen, waarmee tevens wordt voorzien in terugkoppeling van die processen. Het ministerie van BZK is reeds begonnen een landelijk draaiboek schadeafhandeling op te stellen, zij het uitsluitend in het kader van de WTS.

Samenvattend:

1. Voor een afzonderlijk op te richten coördinatiepunt waar kennis van en ervaring met rampen worden gebundeld, informatie wordt verstrekt en de financiële afwikkeling van rampschade plaatsvindt, ziet het kabinet geen aanleiding. Deze taken kunnen worden ondergebracht bij een reeds bestaande organisatie, zoals het Asbestinstituut en het Nationaal Rampenfonds. Voor de financiële afwikkeling kan de DR zorgdragen.
2. Het kabinet streeft naar een verdere verbetering van de uitvoering van de WTS waardoor het proces van schadeafwikkeling sneller en doelmatiger kan verlopen.
3. Het ministerie van BZK is reeds begonnen met de herstructurering van het proces van ramp tot de feitelijke betaling van de tegemoetkoming. Onderdeel hiervan is het opstellen van een landelijk beleidsdraaiboek schadeafhandeling.

§ 4.3 Een nationaal solidariteitsfonds (aanbeveling 16)

CTRC

De CTRC bepleit de oprichting van een nationaal solidariteitsfonds, dat zijn wettelijke basis vindt in een vernieuwde WTS. Bij de uitwerking wordt nauw samengewerkt met onder meer het Nationaal Rampenfonds en de DR.

Kabinet

De CTRC overweegt dat de ontwrichting van het maatschappelijke leven die veelal het gevolg is van rampen en calamiteiten vraagt om het treffen van zekere voorzieningen van overheidswege. Zij constateert dat de WTS in de huidige vorm en opzet in onvoldoende mate het benodigde vangnet biedt. Van daaruit komt zij tot de aanbeveling voor de instelling van een

nationaal solidariteitsfonds. Het kabinet herkent de gedachtegang die bij de CTRC leeft, en wijst op het volgende.

Zoals in de hoofdstukken 1 en 2 is betoogd, zal voor het verhaal van rampschade allereerst een beroep moeten worden gedaan op het aansprakelijkheidsrecht en/of het verzekeringsstelsel. Voor onverzekerbare, niet anderszins te verhalen en niet vermijdbare rampschade biedt de overheid nu al een financieel vangnet in de vorm van de WTS (zie verder hoofdstuk 5). Ofschoon het kabinet meent dat de WTS op onderdelen aangepast zou moeten worden – waarvoor in hoofdstuk 5 ook voorname worden aangekondigd – kan niet worden gezegd dat deze wet niet voldoet als algemeen vangnet voor onverzekerbare rampschade. Dit geldt te meer als in die wet een aantal aanbevelingen van de CTRC en uit de evaluatie van de WTS zal zijn gerealiseerd. Bovendien is het de wens van het kabinet dat de WTS nog meer het karakter van een structurele kaderwet krijgt en ook onverzekerbare personenschade daarin wordt opgenomen (zie hoofdstuk 5). Om die redenen ziet het kabinet niet de meerwaarde van een apart in te stellen solidariteitsfonds zoals de CTRC voor ogen heeft. Meer argumenten voor de onderbouwing van deze conclusie zijn opgenomen in § 4.4 waar het kabinet specifiek ingaat op de aanbevelingen die de CTRC heeft gedaan met betrekking tot wijze waarop het solidariteitsfonds zou moeten functioneren, c.q. de taken die het zou moeten uitoefenen.

Overigens wil het kabinet wijzen op de ongewenste prikkels die kunnen uitgaan van de instelling van een solidariteitsfonds. Het bestaan van een dergelijk fonds zou immers tot de gedachte kunnen leiden dat het niet nodig is een verzekering af te sluiten omdat de overheid toch wel over de brug zal komen bij grootschalige rampschade. Het kabinetsbeleid is er juist op gericht dergelijke prikkels weg te nemen.

Met betrekking tot deze aanbeveling wordt ten slotte nog opgemerkt dat door de CTRC geen duidelijk beeld wordt geschetst van de verhouding tussen coördinatiepunt en solidariteitsfonds. Het kabinet concludeert dan ook dat er te veel bezwaren bestaan tegen bovenstaande aanbeveling en neemt deze niet over.

Samenvattend:

De (herziene) WTS kan de functie van vangnet voor onverzekerbare rampschade (blijven) vervullen. Het kabinet ziet daarom geen aanleiding om naast of in plaats van de WTS een fonds op te richten met bevoegdheden, die voor een deel vergelijkbaar zijn met hetgeen in de WTS is geregeld.

§ 4.4 Verstrekkingen door het nationaal solidariteitsfonds (aanbevelingen 17, 20 en 22 tot en met 25)

Inleiding

Deze aanbevelingen betreffen de taken van een nationaal solidariteitsfonds. In de voorgaande paragraaf is al gemeld dat het kabinet de behoefte van de CTRC aan een vangnet in de vorm van een solidariteitsfonds voor personenschade niet deelt en daarmee evenmin taken voor een dergelijk fonds ziet weggelegd. Het kabinet zal in het hiernavolgende zijn zienswijze op de onderhavige aanbevelingen kort toelichten.

De aanbevelingen met betrekking tot de voorschotten en de definitieve tegemoetkoming (aanbeveling 18, 19 en 21) kunnen worden betrokken bij de herziening van de WTS. Zij worden daarom besproken in hoofdstuk 5, waarin ook wordt ingegaan op de aanbeveling over de omvang en voeding van het solidariteitsfonds.

Leniging van de eerste materiële nood (aanbeveling 17)

CTRC

De CTRC beschouwt het lenigen van de eerste materiële nood van gedupeerden als één van de elementaire taken van het solidariteitsfonds. Gedacht wordt aan noodonderdak, (geld voor) voedsel en kleding. Voor getroffen bedrijven wordt het verlenen van noodkredieten genoemd voor bijvoorbeeld het doorbetalen van salarissen. Worden naast voorzieningen in natura geldelijke nooduitkeringen gedaan, dan dient dat in de vorm van forfaitaire bedragen te gebeuren, aldus de CTRC.

Voor iedere nooduitkering in welke vorm dan ook, geldt dat ze niet in mindering wordt gebracht op een later te ontvangen schadevergoeding of tegemoetkoming.

Kabinet

Naar de mening van het kabinet is een nationaal solidariteitsfonds niet de instantie die de eerste materiële noodhulp dient te verstrekken. Gelet op de aard van deze hulp dient deze op lokaal niveau, zo dicht mogelijk bij de gedupeerden, door de gemeente te worden geboden. Op grond van de Wet rampen en zware ongevallen (Wrzo) zijn gemeenten verplicht in het gemeentelijke rampenplan een plan op te nemen voor de opvang en verzorging van slachtoffers en de voedselvoorziening van de bevolking. Dat betekent dat een solidariteitsfonds hier geen taak heeft. De reguliere financiële verhouding tussen het rijk en de gemeenten vormt het kader voor vergoeding van deze kosten door het rijk aan de gemeenten. Daarnaast wordt gewezen op artikel 25 van de Wrzo op basis waarvan gemeenten een bijdrage van de centrale overheid kunnen ontvangen in de kosten die voortvloeien uit de daadwerkelijke bestrijding van een ramp of een zwaar ongeval.

Belangenbehartiging van slachtoffers (aanbeveling 20)

CTRC

Het fonds behartigt desgewenst de belangen van slachtoffers en sluit namens dezen overeenkomsten over de afwikkeling van schadeveroordelingen. Als het mede om letselschade gaat, werkt het fonds samen met het door de CTRC voorgestelde Instituut voor letselschade.

Kabinet

Evenals in § 4.3 is opgemerkt, dringt zich ook hier de vraag op naar de verhouding tussen coördinatiepunt en solidariteitsfonds. Het kabinet deelt de mening van de CTRC dat er financiële voordelen verbonden zijn aan de collectieve afwikkeling van rampschade – een aanmerkelijke vermindering van transactiekosten, zowel voor gedupeerden, verzekeraars, aansprakelijke partijen alsook de overheid. Niettemin lijkt de hoedanigheid van een orgaan dat belast is met de uitvoering van het solidariteitsfonds ten aanzien van gedupeerden enerzijds en de functie van belangenbehartiger van diezelfde gedupeerden anderzijds, enigszins tegenstrijdig. Een gedupeerde is uiteraard vrij in zijn keuze om zijn belangen met betrekking tot het afwickelen van rampschade toe te vertrouwen aan het solidariteitsfonds, maar indien dat fonds ook beslist over het wel of niet verstrekken van een tegemoetkoming en de hoogte ervan, is sprake van een combinatie van belangen die tegengesteld kan zijn. Hoe de CTRC de praktijk ziet van uitvoeringsorgaan en belangenbehartiger in één hand, is niet duidelijk. Ook is niet geheel duidelijk met wie het solidariteitsfonds namens gedu-

peerden overeenkomsten zou moeten sluiten. Gaat het om privaatrechtelijke of publiekrechtelijke aanspraken van gedupeerden? De Wet collectieve afwikkeling massaschade kan hier een belangrijke rol vervullen.

Wijze waarop de tegemoetkoming wordt vastgesteld (aanbeveling 22)

CTRC

Als de schade binnen afzienbare tijd kan worden vastgesteld, wordt de tegemoetkoming bepaald als een deel van de feitelijke schade. Is dat niet (meer) mogelijk, dan wordt uitgegaan van een vast deel van de schade zoals dat kan worden ontleend aan (nog te ontwikkelen) materiële normen.

Kabinet

Het kabinet onderschrijft in het algemeen de aanbevolen wijze van werken met een tegemoetkoming in de vorm van een forfaitair bedrag, ongeacht of de werkelijke schade wel of niet meer kan worden vastgesteld, en verwijst hiervoor verder naar hetgeen hierover wordt gesteld in § 5.3.

Hardheidsclausule (aanbeveling 23)

CTRC

De CTRC meent dat omstandigheden denkbaar zijn (zeer onvoorspelbare gebeurtenissen of een zeer grote schade) waarop de strenge regels over eigen verantwoordelijkheid en het dragen van de gevolgen van de eigen keuze, uit gevoelens van solidariteit en fatsoen buiten beschouwing dienen te blijven. De CTRC heeft hier specifiek schade aan opstallen en inboedel op het oog. De tegemoetkoming zou maximaal 50% van de schadesom moeten bedragen.

Kabinet

Het kabinet deelt deze opvatting niet en meent dat geen uitzondering moet worden gemaakt op de consequent uitgedragen boodschap: wat verzekeraar is, moet verzekerd worden. Juist bij waardevolle objecten (opstallen) en dus bij potentieel omvangrijke schade eist de eigen verantwoordelijkheid dat men adequate maatregelen neemt en zich dus verzekert. Het invoeren van een hardheidsclausule op grond waarvan alsnog een tegemoetkoming kan worden verstrekt, werkt contraproductief. Er zou een ongewenst signaal worden afgegeven aan potentiële gedupeerden en potentiële aansprakelijke partijen («ik regel niets want de overheid komt wel over de brug») en niet in de laatste plaats aan de verzekeringsmarkt (als duidelijk is dat de overheid in deze gevallen een tegemoetkoming verstrekt, is het niet interessant om een polis aan te bieden). Bovendien lokt deze aanbeveling procedures uit over de vraag wat moet worden verstaan onder een zó onvoorspelbare gebeurtenis en zó omvangrijke schade.

Inkomensschade (aanbeveling 24)

CTRC

Voor inkomensschade wordt een inkomensafhankelijke tegemoetkoming bepleit. Die zou kunnen variëren van 60% tot 80% van het inkomen met een aftopping tot een nader te bepalen plafond. Als vast deel acht de CTRC een bijdrage van 75% van het normbedrag een redelijk uitgangspunt.

Kabinet

Op inkomensschade – als zelfstandige in de WTS op te nemen schade-categorie – wordt in hoofdstuk 5 uitgebreid ingegaan.

Naar de overtuiging van het kabinet verdraagt het toekennen van een inkomensafhankelijke tegemoetkoming in geval van inkomensschade zich niet met het vangnetkarakter van het solidariteitsfonds. Zoals de Wet werk en bijstand, als opvolger van de Bijstandswet, het sluitstuk vormt van het stelsel van sociale voorzieningen en bij de hoogte van de uitkering geen onderscheid naar voorafgaand inkomen maakt, zo dient ook bij een tegemoetkoming in geval van rampen de hoogte van het inkomen geen rol te spelen. Een inkomensafhankelijke tegemoetkoming laat zich niet verenigen met de gedachte van een vangnet. De overheid voorziet slechts in een voor iedereen geldend minimum maar heeft niet tot taak een per individu verschillend hoger bestaansniveau te garanderen.

Bevoorschotting (aanbeveling 25)

CTRC

De helft van de totaal te verwachten tegemoetkoming kan als voorschot worden verstrekt.

Kabinet

Eigen aan het voorschotkarakter van een tegemoetkoming is dat die verstrekt wordt, vooruit lopend op de definitieve tegemoetkoming, waarvan de hoogte onzeker is in verband met de nog niet vaststaande omvang van de schade. Praktisch bezwaar bij deze aanbeveling is derhalve dat, zolang de omvang van de schade nog niet bekend is, nimmer een voorschot ter hoogte van de helft van de te verwachten definitieve tegemoetkoming kan worden verstrekt.

Daarbij komt dat het kabinet betwijfelt wat het nut is van het vastleggen van de mogelijkheid om een voorschot tot de helft van de totale tegemoetkoming te verstrekken. Voor verdere noties over bevoorschotting verwijst het kabinet naar hoofdstuk 5.

Samenvattend:

1. Het lenigen van de eerste materiële nood dient te geschieden door de gemeente, die op grond van de Wvzo verplicht is een rampenplan vast te stellen. Daarvoor hoeft geen nationaal solidariteitsfonds in het leven te worden geroepen.
2. Het kabinet erkent de financiële voordelen die verbonden zijn aan collectieve belangenbehartiging maar is van mening dat het initiatief daartoe moet komen van belanghebbende organisaties.
3. Op het uitgangspunt dat alleen een tegemoetkoming wordt verstrekt als sprake is van redelijkerwijs onverzekerbare schade dient geen uitzondering te worden gemaakt voor opstal- en inboedelschade als gevolg van zeer onvoorspelbare gebeurtenissen die een zeer omvangrijke schade tot gevolg hebben.

4. Tegemoetkomingen bij inkomensschade dienen niet afhankelijk te worden gesteld van de hoogte van het genoten inkomen. Dat verdraagt zich niet met de gedachte van een vangnet.
5. Zolang de omvang van de schade en dus de tegemoetkoming niet volledig bekend is, is het ook niet mogelijk om een voorschot ter hoogte van de helft van de tegemoetkoming te verstrekken. In hoofdstuk 5 wordt nader ingegaan op bevoorschotting in het kader van de WTS.

HOOFDSTUK 5 DE WET TEGEMOETKOMING SCHADE BIJ RAMPEN EN ZWARE ONGEVALLen (WTS).

§ 5.1 Inleiding

Zoals in het vorige hoofdstuk uiteen is gezet, stelt de CTRC dat de WTS in de huidige vorm en opzet in onvoldoende mate het vangnet vormt om tegemoet te komen aan de gevolgen van rampen en calamiteiten waarvoor het stelsel van aansprakelijkheidsrecht, verzekeringen en sociale zekerheid geen (toereikend) soelaas biedt. De CTRC verwijst naar de evaluatie van de WTS en stelt dat de door haar voorgestane fundamentele herziening van de WTS daarbij kan worden meegenomen.

In 2004 heeft een extern bureau in opdracht van het ministerie van BZK een evaluatie van de WTS uitgevoerd ten behoeve van zowel de wet en zijn uitvoeringsregelingen als – in beperktere mate – van de uitvoeringspraktijk ten aanzien van die vier regelingen (WTS 1, WTS 2, WTS Maas en WTS Wilnis). In dit hoofdstuk worden alleen die aanbevelingen uit de evaluatie besproken die raakvlakken hebben met de aanbevelingen van de CTRC. Aan de aanbevelingen die betrekking hebben op de uitvoering van de WTS wordt reeds in een apart traject gewerkt. De andere WTS-aanbevelingen die wegens het ontbreken van een direct raakvlak met de CTRC-aanbevelingen in dit kabinetsstandpunt niet aan de orde komen, zullen te zijner tijd aan bod komen bij de herziening van de WTS. In dit hoofdstuk wordt eveneens ingegaan op een aantal aanbevelingen dat de CTRC doet over uit het nationaal solidariteitsfonds te verstrekken tegemoetkomingen, de voeding en de omvang van het fonds. Dat het kabinet de aanbevelingen met betrekking tot de instelling van een solidariteitsfonds als zodanig niet overneemt, betekent immers niet dat de aanbevelingen ten aanzien van de verstrekkingen niet in de herziening van de WTS aan de orde kunnen komen.

§ 5.2 De rol van de overheid en de vormgeving en inhoud van de WTS

Evaluatie

Een belangrijke reden om in 1998 de WTS in het leven te roepen was het treffen van een structurele regeling voor situaties die voordien ad hoc werden geregeld. De overheid heeft met deze wettelijke regeling invulling gegeven aan haar bijzondere rol om financiële hulp te bieden in geval van een ramp of zwaar ongeval. Echter ook na de inwerkingtreding van de WTS zijn uit een gevoel van maatschappelijke solidariteit met de gedupeerden, ad hoc regelingen getroffen (bijvoorbeeld bij de vuurwerkcramp te Enschede). Dit is in tegenspraak met het vangnetkarakter van de WTS, dat de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven voorop stelt. In dit kader wordt de overheid in overweging gegeven om de verzekerbaarheid van schade/kosten als criterium op te nemen voor het al dan niet van toepassing verklaren van de WTS: blijkt de schade verzekerbaar, dan wordt de WTS niet van toepassing verklaard. Tevens zou de overheid de totstandkoming van verzekeringen kunnen stimuleren en initiëren.

Het is een juiste keuze dat de overheid door middel van een structurele regeling zoals de WTS invulling geeft aan haar bovenomschreven rol. Vooral de beheersbaarheid van de uitvoering, de wetmatigheid van bestuur en de rechtszekerheid worden daarmee gewaarborgd. Aanbevolen wordt om de WTS (nog meer dan thans het geval is) het karakter van een kaderwet te geven met als uitgangspunt een evenwicht tussen beheersbaarheid, rechtszekerheid en flexibiliteit. Daartoe zouden naast het begrip «rampen en zware ongevallen» uit de Wet rampen en zware ongevallen, aanvullende criteria kunnen worden ontwikkeld die een ondergrens aangeven voor de omvang en de gevolgen van een gebeurtenis. Indien zich ontwikkelingen in het aansprakelijkheidsrecht zouden voordoen die verhaalbaarheid van schade op de wederpartij aanzienlijk verminderen, kan overwogen worden om ook aansprakelijkheid als criterium voor de toepassing van de WTS op te nemen.

Kabinet

Zoals ook in § 1.1 is aangegeven, is het kabinet van mening dat de overheid haar bijzondere rol in het licht van de maatschappelijke en economische ontwikkelingen van de laatste jaren dient uit te voeren met grotere terughoudendheid en het benadrukken van de eigen verantwoordelijkheid van zowel de schadelijgende als de schadeveroorzakende partij. Met andere woorden: de WTS als vangnet, als uiterste voorziening voor uitsluitend niet-verzekerbare schade, moet (meer) prominent voorop staan.

Over de aanbeveling om verzekeraarheid op te nemen als criterium voor het van toepassing verklaren van de WTS merkt het kabinet het volgende op. De systematiek van de WTS is dat eerst vastgesteld dient te worden of zich een ramp/zwaar ongeval in de zin van de Wrzo heeft voorgedaan. De vraag of bepaalde schade verzekeraar is, komt pas aan de orde ná de vraag of de WTS wordt toegepast. Voor de goede orde: verzekeraar in de zin van de WTS wil zeggen «redelijkerwijs» verzekeraar. Hiervan is sprake indien het risico in het algemeen niet van dekking wordt uitgesloten in polissen van schadeverzekeringen, dan wel het risico verzekeraar is zonder dat ernstig beperkende voorwaarden gelden en/of zonder dat er zeer hoge kosten tegenover staan.

In de praktijk zal niet altijd onmiddellijk duidelijk zijn welke schade zich heeft voorgedaan en of deze schade verzekeraar was. Op het moment van de ramp of direct na de ramp is de vraag naar de (on)verzekeraarheid dus niet voor alle schadecategorieën direct te beantwoorden. Het hanteren van dit criterium voor het van toepassing verklaren van de WTS staat dan ook aan een slagvaardig optreden na een ramp in de weg. Tevens zou het kunnen leiden tot politieke druk om toch ad hoc regelingen op te stellen. Het streven om de WTS als structurele regeling te versterken wordt daardoor ondermijnd. Het kabinet zal de aanbeveling op dit punt dan ook niet overnemen en vasthouden aan de huidige systematiek. Wat betreft de aanbeveling van het stimuleren van verzekeringen: deze wordt door het kabinet met instemming ontvangen. Korthedshalve wordt verwezen naar wat daarover in hoofdstuk 3 is opgemerkt. Het kabinet zal erop toezien dat het criterium «onverzekeraarheid van de schade» als instrument om voor een tegemoetkoming in aanmerking te komen, een prominente rol krijgt bij de uitvoering van de WTS. Er zal in de toekomst strikter de hand aan moeten worden gehouden.

De WTS in haar huidige vorm verenigt zowel het aspect van structurele regeling als kaderwet in zich. Uit de wetsgeschiedenis van de WTS kan onder meer worden afgeleid dat de regeling evenwicht dient te scheppen tussen rechtszekerheid en flexibiliteit. Deze aspecten, evenals het aspect van beheersbaarheid van de uitvoering, zijn het beste gewaarborgd in een structurele, kaderstellende regeling. Een wet die specifiek is toegesneden

op de karakteristieken van ramp en schade, of een wet die zich zou beperken tot natuurrampen, heeft als risico dat de overheid alsnog zal worden verzocht (ad hoc) maatregelen te treffen voor gebeurtenissen waarop die wet niet ziet. Een kaderwet met heldere en strikte criteria waarbij maatwerk per gebeurtenis plaatsvindt door lagere regelgeving, verdient daarom de voorkeur.

Voor zover het betreft de verschillende typen schade en kosten waarin de WTS een tegemoetkoming kan verstrekken, wordt verwezen naar § 5.2.

Met betrekking tot de aanbeveling over het rampbegrip wordt het volgende opgemerkt. Enerzijds betwijfelt het kabinet of het rampbegrip, dat inderdaad ruimte laat voor interpretatie, door middel van een ondergrens nader moet worden afgebakend. In de wetsgeschiedenis van de Wrzo wordt erop gewezen dat een gebeurtenis die voor de ene gemeente «slechts» een ongeval is, voor de andere gemeente een zwaar ongeval of ramp is. Eenzelfde constatering wordt gedaan in de Nota van Toelichting bij de vier sinds de totstandkoming van de WTS in het leven geroepen regelingen. Overigens wordt erop gewezen dat de artikelen 1 en 2 van de WTS deels een ondergrens kennen, terwijl bij artikel 3 de ondergrens wordt gevormd door de term «van vergelijkbare orde». Met betrekking tot deze ondergrens wordt nog het volgende opgemerkt. Vanuit zowel de aanbod- als de vraagkant kan de markt belemmerd worden. Niet ondenkbaar is dat verzekeraars in deze ondergrens een barrière zien om een verzekering beschikbaar te stellen omdat zij bij een bepaalde ondergrens de overheid aanmerken als degene die aan zet is. Burgers zullen minder snel geneigd zijn om een verzekering af te sluiten, uitgaande van het feit dat zij in geval van schade toch wel een tegemoetkoming van de overheid zullen krijgen. De artikelen 1 en 2 moeten vanuit deze optiek nog eens kritisch worden bezien.

Anderzijds wordt de samenleving geconfronteerd met steeds nieuwe typen van rampen (denk aan terroristische aanslagen), zodat de vraag rijst of een herbezinning op het begrip «ramp/zwaar ongeval» nodig is. Deze vraag zal worden beantwoord in het BZK-project voor de totstandkoming van nieuwe regelgeving op het gebied van crisisbeheersing, waarvan de inwerkingtreding uiterlijk op 1 januari 2008 is voorzien.

De visie uit de evaluatie dat het begrip «aansprakelijkheid» in zijn huidige vorm in veel gevallen niet geschikt is als criterium voor toepassing van de WTS, wordt door het kabinet onderschreven.

De vaststelling van de aansprakelijkheid is vaak een moeizaam proces, zeker bij massaschades. Bovendien is de uitkomst van het proces onzeker, evenals het uiteindelijke bedrag dat op de aansprakelijke kan worden verhaald. Zou derhalve pas nadat duidelijkheid over de aansprakelijkheid is ontstaan, een beslissing worden genomen over de toepassing van de WTS, dan is men jaren verder, terwijl gedupeerden in die periode in grote onzekerheid verkeren en met lege handen staan. De aansprakelijkheid/verhaalbaarheid speelt echter wél een rol bij de uitvoering van de WTS: in het kader van de regelingen WTS-Maas 2003 en WTS-Wilnis 2003 wordt onderzocht of de schade verhaald kan worden op een aansprakelijke partij. Dit past bij het karakter van de WTS als vangnetregeling.

Blijkt nadat een tegemoetkoming is toegekend, dat de gedupeerde zijn schade – deels – heeft kunnen verhalen, dan biedt de WTS de mogelijkheid de toekenning aan te passen/te wijzigen; tevens kan het teveel betaalde worden teruggevorderd.

Zoals het kabinet al in hoofdstuk 1 heeft opgemerkt, wordt de mogelijkheid onderzocht om de processen bij schadeverhaal te verbeteren. Ook de recente Wet collectieve afwikkeling massaschade is een stap in deze richting.

Samenvattend:

1. De WTS heeft het karakter van een structurele kaderwet en dient als vangnet. De wet beoogt uitsluitend een tegemoetkoming van overheidswegen in schade te verstrekken waartegen gedupeerden zich redelijkerwijs niet kunnen verzekeren, die niet elders kan worden verhaald of die niet aan eigen schuld te wijten is. Deze eigen verantwoordelijkheid zal meer onder de aandacht gebracht moeten worden en het sluiten van verzekeringen door potentiële gedupeerden moet worden bevorderd.
2. Het benadrukken van de eigen verantwoordelijkheid betekent terughoudendheid ten aanzien van de uitvoering van de WTS en het bieden van weerstand aan de druk om ad hoc tegemoetkomingen te verstrekken.
3. Het kabinet neemt de aanbeveling om (on)verzekerbaarheid als criterium voor het van toepassing verklaren van de WTS in de wet op te nemen, niet over. Onverzekerbaarheid geldt wel als strikt criterium voordat tot een toekenning van een tegemoetkoming kan worden overgegaan.
4. Aansprakelijkheid leent zich niet als criterium voor het van toepassing verklaren van de WTS. Het speelt wel een rol bij de toekenning van een tegemoetkoming.
5. Voor het begrip ramp/zwaar ongeval wordt de aansluiting bij de Wrzo gehandhaafd. Dit begrip is het enige criterium voor het van toepassing verklaren van de WTS. In het wetgevingsproject tot instelling van veiligheidsregio's wordt een mogelijke herdefiniëring van het rampbegrip betrokken.

§ 5.3 Schade- en kostencategorieën

Evaluatie

De evaluatie stelt dat de huidige definities in de WTS gedetailleerd zijn en deels leiden tot nauwkeurige berekeningen van de werkelijke schade/kosten, op basis waarvan een tegemoetkoming wordt verstrekt in de vorm van een percentage van het werkelijke schadebedrag. Dit systeem stelt hoge eisen aan schaderegistratie en -opname en de administratieve afwikkeling van schade. Daarnaast zijn er hoge kosten mee gemoeid. Nu de WTS het verstrekken van een tegemoetkoming als uitgangspunt heeft, kan de vraag worden gesteld of in alle gevallen gedetailleerde berekeningen van schade en kosten noodzakelijk zijn. Aanbevolen wordt om de gedetailleerde omschrijvingen te vervangen door een globale maar limitatieve omschrijving van typen schade en kosten waarvoor een tegemoetkoming kan worden verstrekt. Een uitzondering zal moeten worden gemaakt voor de sectoren waar de EG-verdragsbepalingen over staatssteun hun invloed doen gelden. Deze maken een bepaalde mate van detaillering van de schadevaststelling en de daaraan gekoppelde tegemoetkoming noodzakelijk.

Nadere uitwerking van de typen schade en kosten en de methode van vaststelling zou bij lagere regelgeving kunnen geschieden. Naast zaakschade zou personenschade (letselschade en inkomensderving) een plaats in de lijst met schade- en kostencategorieën kunnen krijgen.

Wat betreft de berekeningsmethode kan een gedifferentieerde systematiek worden gehanteerd, die uitgaat van forfaitaire bedragen. Daarmee komt tot uitdrukking, dat wordt tegemoet gekomen in basisvoorzieningen. Daar waar met name de EG-regelgeving een verdere detaillering voorschrijft, zal echter voor een (deels) andere wijze van berekening moeten worden gekozen. De voor de methode van berekening te hanteren normen dienen duidelijk, openbaar en actueel te zijn.

Kabinet

Het kabinet onderschrijft de aanbeveling van een globale in plaats van de huidige gedetailleerde opsomming van schade- en kostencategorieën, ondanks het dilemma van «hoe minder details, des te minder rechtszekerheid en rechtsgelijkheid».

Als voorbeeld van een gedetailleerde regeling wijst het kabinet op de tekst van artikel 4 van de WTS (zie bijlage II). Dit artikel noemt een veelheid aan typen schade en kosten die voor een tegemoetkoming in aanmerking komen: schade aan woning, woonwagen, woonschip, inboedel, vaste en vlottende activa, teeltplanschade, bedrijfsschade, evacuatiekosten, reis- en verblijfkosten, opruimingskosten, bereddingskosten etc. In dit artikel kan niet langer worden gesproken van een balans tussen enerzijds wettelijke verankering van de categorieën en anderzijds de flexibiliteit die te wijzigen. Een ander nadeel van de huidige gedetailleerde regeling is dat zij noodzaakt tot een eveneens zeer gedetailleerd normenstelsel en gedetailleerde schadeopneming.

Als gevolg van het streven van het kabinet waar mogelijk meer met forfaitaire bedragen te werken kan ook de huidige mate van detaillering vervallen. Ook in de lagere regelgeving zal het werken met minder gedetailleerde lijsten (denk bijvoorbeeld aan een gewassenlijst) worden overwogen, tenzij er op grond van het EG-recht juist wél een grote mate van gedetailleerdheid van lagere regelingen wordt geëist.

Het kabinet meent verder dat een belangrijke categorie als personenschade (letselschade en inkomensderving) een verankering in de WTS verdient, waardoor de WTS het karakter krijgt van één allesomvattende regeling. Ook hierbij dient het beginsel voorop te staan dat alleen indien de schade onverzekerbaar is, niet verhaalbaar is en niet te wijten is aan eigen schuld, een tegemoetkoming mogelijk is. Daarnaast moet ook worden gezien in hoeverre het sociaal zekerheidsrecht een voorziening biedt. Gewezen wordt op de versobering van het sociale voorzieningenstelsel. Niet uitgesloten is dat deze versobering gevolgen heeft voor tegemoetkomingen in personenschade. De verschillende opties ten aanzien van de wijze waarop en de voorwaarden waaronder personenschade in de WTS en in lagere regelgeving zou kunnen worden geregeld, zullen bij de herziening van de WTS ter hand worden genomen.

Bij uitbreiding van de WTS met de categorie personenschade is denkbaar dat zich een samenloop voordoet van het Schadefonds geweldsmisdrijven en de WTS.

Voorop staat uiteraard dat een gedupeerde niet tweemaal in dezelfde schade een uitkering/tegemoetkoming kan ontvangen.

Omdat de tegemoetkoming op grond van de WTS, die in beginsel is gebaseerd op de werkelijk geleden schade, in de regel hoger zal zijn dan een uitkering uit het Schadefonds, waar dit beginsel niet wordt gehanteerd, zal de gedupeerde vermoedelijk voor een beroep op de WTS kiezen. Dit verdraagt zich echter niet met de WTS als laatste voorziening («vangnet»). Het verdient daarom aanbeveling om in de WTS op te nemen dat, wanneer de gedupeerde een beroep kan doen op het Schadefonds, er geen aanspraak op een tegemoetkoming uit hoofde van de WTS kan zijn. Dit aspect zal worden meegenomen bij het traject voor de herziening van de WTS, samen met de verschillende opties ten aanzien van het opnemen van personenschade in de WTS.

Het kabinet volgt de evaluatie niet waar wordt aanbevolen de globale opsomming een limitatief karakter te geven, dat wil zeggen zonder wijzigings- of aanvullingsmogelijkheid van de schade/kostencategorieën bij lagere regeling. Het kabinet is van mening dat de WTS de mogelijkheid van wijziging van de opsomming moet blijven bieden om rekening te kunnen houden met de specifieke omstandigheden van de betreffende

ramp en de daaruit voortvloeiende verschillen in aard en omvang van de schade en kosten. Op die wijze kan mogelijk ook worden voorkomen dat ad hoc regelingen, buiten de WTS om, in het leven worden geroepen. Concluderend zou derhalve kunnen worden gedacht aan nog slechts twee in de WTS vastgelegde categorieën, te weten zaakschade en personenschade. Nadere uitwerking hiervan gebeurt bij lagere regelgeving.

Met belangstelling neemt het kabinet kennis van de aanbeveling om de tegemoetkoming als forfaitair bedrag te verstrekken. Gebleken is dat de kosten, gemoeid met taxatie en schadeopneming bij toepassing van de WTS in het verleden, een (te) groot beslag hebben gelegd op de totale uitvoeringskosten. Deze kosten moeten omlaag worden gebracht. Het werken met forfaitaire bedragen alléén biedt daarvoor echter slechts een gedeeltelijke oplossing. Immers, (ook) een – forfaitaire – tegemoetkoming kan pas worden toegekend nadat is vastgesteld dat daadwerkelijk schade is geleden; een beoordeling hierover in enigerlei vorm (te denken valt aan een quick scan of aan een taxatie steekproefsgewijs) blijft noodzakelijk. Met uitzondering van die typen schade waarvoor het werken op basis van forfaitaire bedragen veelal problematisch (bijv. bepaalde landbouwschade) dan wel niet toegestaan (EG-recht) is, blijft uitgangspunt voor het kabinet dat zowel bij zaakschade als personenschade zoveel mogelijk genormeerde bedragen als tegemoetkoming worden gehanteerd.

Inzicht in en kenbaarheid van de normering die tot de vaststelling van een forfaitair bedrag heeft geleid, mag daarbij niet ontbreken. In zoverre volgt het kabinet de aanbeveling over de duidelijkheid en openbaarheid van de methode voor berekening van de te hanteren normen. Tegelijkertijd wijst het kabinet erop dat de huidige berekeningssystematiek daarin en in actualiteit van de normen ook nu al in voldoende mate voorziet.

Samenvattend:

1. De huidige gedetailleerde limitatieve opsomming van categorieën van schade/kosten in – artikel 4 van – de WTS moet worden vervangen door een globale opsomming. Gedetailleerde uitwerking van de verschillende typen schade en kosten vindt plaats in lagere regelingen, zij het, indien nodig met uitzondering van het EG-recht, minder gedetailleerd dan thans. Waar het EG-recht zijn invloed doet gelden, kan een hoge mate van gedetailleerdheid echter wél vereist zijn. De globale opsomming heeft geen limitatief maar een open karakter.
2. In het streven naar één allesomvattende schaderegeling is het kabinet voornemens personenschade als schadecategorie in de WTS op te nemen. De vorm waarin en de voorwaarden waaronder moeten nader worden uitgewerkt. Ook bij personenschade zal hebben te gelden dat alleen in onverzekerbare schade aanspraak op een tegemoetkoming bestaat.
3. Uitgangspunt is dat waar mogelijk met tegemoetkomingen in de vorm van forfaitaire bedragen wordt gewerkt om kosten in verband met schadeopneming etc. terug te dringen. Het kabinet zal dit bevorderen. Wel zal in bepaalde gevallen gedifferentieerd moeten worden al naar gelang de soort schade en de invloed van het EG-recht.
4. De te hanteren normen moeten duidelijk, kenbaar en actueel zijn. In de WTS en de daarop gebaseerde regelgeving is dit voldoende gewaarborgd.

§ 5.4 Aanbevelingen van de CTRC die van belang zijn voor de WTS

§ 5.4.1 Voorschotten (aanbevelingen 18 en 19)

CTRC

De CTRC bepleit, om vooruitlopend op bijvoorbeeld de uitkomsten van aansprakelijkheidsprocedures of verzekeringskwesties, voorschotten beschikbaar te stellen ter leniging van materiële behoeften in verband met letsel (gederfde inkomsten, kosten van hulp/aanpassingen). Medische kosten en immateriële schade komen niet in aanmerking voor bevoorschotting. Ook zaakschade als doorgaans verzekerd risico wordt van een voorschot uitgesloten.

Wel is in de ogen van de CTRC in twee gevallen ruimte voor een hardheidsclausule: er is sprake van onevenredig hoge afgeleide medische kosten (bezoek aan een veraf gelegen ziekenhuis) en, in zeer uitzonderlijke gevallen, voor kosten van een gedupeerde die zich niet verzekerd heeft. Verder wordt bepleit om voor de hoogte van de voorschotten uit te gaan van genormeerde bedragen, waarbij een systematiek, vergelijkbaar met de in België gehanteerde indicatieve tabel, uitgangspunt is. Het hanteren van normbedragen biedt als voordeel dat kostbare schadetaxaties kunnen worden vermeden en dat juridische procedures over de juistheid van die taxaties worden voorkomen. De tabel moet in nauwe samenwerking met deskundigen, belanghebbenden en verzekeraars tot stand komen.

Kabinet

De WTS kent de mogelijkheid om in lagere regelgeving bepalingen op te nemen over het verstrekken van voorschotten en de voorwaarden waaronder dat gebeurt. De aanbeveling waarbij deze mogelijkheid als zodanig wordt geïntroduceerd, bevat dus niets nieuws. Uitgangspunt is dat alleen in onverzekerbare schade een tegemoetkoming kan worden verstrekt. Te verdedigen valt dat deze eis ook moet gelden voor de verstrekking van een voorschot. Echter omdat in een aantal gevallen niet al onmiddellijk na de ramp duidelijk zal zijn of de schade verzekeraar is, kan de eis van onverzekerbaarheid in geval van bevoorschotting tot praktische problemen leiden.

Het kabinet is er voorstander van personenschade als schadecategorie in de WTS op te nemen (zie § 5.2). Logisch voortvloeiend hiervan is de mogelijkheid om hiervoor ook een voorschot te verstrekken. De aanbeveling wordt in zoverre onderschreven.

Het kabinet is van mening dat bevoorschotting niet dient te worden beperkt tot personenschade. Immers, ook bij zaakschade kan sprake zijn van een nijpende noodzaak om, in afwachting van een tegemoetkoming, een voorschot te verstrekken.

Aangezien de WTS ook nu al het instrument van bevoorschotting bij zaakschade kent, kiest het kabinet voor het handhaven van het huidige systeem. Na opnemings van personenschade als afzonderlijke schadecategorie, komen dus in beginsel alle typen schade (minus immateriële schade) voor een voorschot in aanmerking. Indien later blijkt dat de schade en kosten redelijkerwijs verzekeraar of verhaalbaar waren of te wijten waren aan de eigen schuld van de benadeelde, dan wordt het voorschot teruggevorderd. Om de aanzienlijke kosten van het terugvorderen van futiele voorschotten enigszins binnen te perken te houden, zou, evenals bij de definitieve tegemoetkomingen, ook bij de verstrekking van voorschotten een drempelbedrag kunnen worden gehanteerd.

Voor zover de aanbeveling een hardheidsclausule introduceert, stemt het kabinet daarmee uitsluitend in ten aanzien van de afgeleide medische

kosten, mits onevenredig hoog. De relatie met de medische kosten zelf is hier zo direct dat verdedigbaar is dat ook in deze kosten een voorschot wordt verstrekt. Voorwaarde is dan wel dat deze afgeleide kosten zelf als schadecategorie in de WTS zijn opgenomen, althans hun grondslag vinden in op de WTS gebaseerde lagere regelgeving, en, in elk geval achteraf, onverzekerbaar bleken.

Omdat dit niet snel het geval zal zijn, is de verwachting dat de hardheidsclausule in dit soort situaties weinig zal worden toegepast.

Een hardheidsclausule in andere, volgens de CTCRC zeer uitzonderlijke gevallen ten gunste van degenen die zich niet adequaat verzekerd hebben, wijst het kabinet echter van de hand.

Door hier ruimte voor een voorschot te creëren, wordt een bres geschoten in het, ook door de CTCRC voorgestane, hechte systeem, inhoudend dat alleen in schade die niet verzekerd kón worden, een tegemoetkoming kan worden verstrekt. Het sluiten van een – adequate – verzekering behoort tot de eigen verantwoordelijkheid.

Wat betreft de hoogte van de voorschotten (aanbeveling 19) merkt het kabinet het volgende op. Het kabinet stemt in met het uitgangspunt dat normbedragen en niet individuele omstandigheden bepalend moeten zijn voor de hoogte van het voorschot, met dien verstande dat niet alleen personenschade, maar ook zaakschade voor bevoorschotting in aanmerking komt. De CTCRC lijkt hier echter over het hoofd te zien dat – ook – een materiële normering altijd een voorafgaande schadebeoordeling vergt. Alvorens een genormeerd bedrag als voorschot toe te kennen, ontkomt men immers niet aan een taxatie óf er wel schade is geleden en zo ja, hoe groot die schade is. Zoals ook in § 5.2 wordt opgemerkt, biedt het werken met forfaitaire bedragen slechts een gedeeltelijke oplossing voor het voorkomen van de hoge kosten van schadevaststelling. Bovendien rijst de vraag of ieder type schade zich leent voor een tegemoetkoming op basis van een normbedrag. In dit kader is o.a. het EU-recht van belang. Hoewel het toepassen van een normering niet zonder meer wordt afgewezen, is nader onderzoek op dit punt geboden.

In de aanbeveling dat de indicatieve tabel voor letselschade in nauwe samenwerking tussen de meest betrokkenen (deskundigen, belanghebbenden en verzekeraars) tot stand moet komen, kan het kabinet zich geheel vinden. Hetzelfde geldt voor het ontwikkelen van een normeringstelsel voor zaakschade. Dit is echter geen overheidstaak maar een zaak van partijen. Zie daarover ook hetgeen wordt gesteld in § 2.1.1 en § 2.1.5.

Samenvattend:

1. Het kabinet meent dat alle typen schade – personenschade zowel als zaakschade, immateriële schade uitgezonderd – voor een voorschot in aanmerking kunnen komen.
2. Achteraf gebleken onverschuldigd betaalde voorschotten worden teruggevorderd. Omdat voor het terugvorderen van geringe voorschotten hoge kosten worden gemaakt, zou ook bij bevoorschotting een drempelbedrag kunnen worden gehanteerd, analoog aan de verstrekking van een definitieve tegemoetkoming.
3. Ook voor voorschotten geldt de eis van onverzekerbaarheid in die zin dat alleen indien achteraf blijkt dat schade onverzekerbaar was, de gedupeerde het voorschot behoudt.
4. Voor een hardheidsclausule bestaat alleen aanleiding bij onevenredig hoge, afgeleide medische kosten, waar een rechtstreekse relatie met de medische kosten kan worden gelegd. Daartoe is wel vereist dat de afgeleide medische kosten ook zelf als schadecategorie in de op de WTS gebaseerde regelgeving worden opgenomen en, uiteraard, dat zij onverzekerbaar blijken.
5. Het werken met forfaitaire bedragen als tegemoetkoming lijkt een

nuttig instrument zijn bij het terugdringen van de uitvoeringskosten. De typen schade die zich wel en die zich niet voor normering lenen, moeten nader worden uitgewerkt. Alertheid is geboden waar het EU-recht zijn invloed doet gelden.

6. Het ontwikkelen van een normeringstelsel voor zowel personen- als zaakschade dient te geschieden in nauwe samenwerking tussen de meest betrokkenen. Het kabinet ziet hier geen overheidstaak.

§ 5.4.2 Definitieve tegemoetkomingen (aanbeveling 21)

CTRC

Het fonds dient een definitieve tegemoetkoming te verstrekken als er geen veroorzaker van de schade is of als het voor de aansprakelijke reëel gezien niet mogelijk is om de schade te vergoeden. Aan deze aanbeveling ligt de gedachte ten grondslag dat schade die voorkomen noch beperkt kan worden, niet in zijn geheel voor rekening van de gedupeerde mag blijven. In de visie van de CTRC komen ook onverzekerde zaakschade (inboedel en opstal) en bepaalde vormen van immateriële schade voor een tegemoetkoming in aanmerking.

Kabinet

De introductie van de definitieve tegemoetkoming als zodanig bevat geen wijziging ten opzichte van de WTS.

De boodschap die in dit kabinetsstandpunt wordt uitgedragen luidt dat schade die verzekeraar is, ook verzekerd moet worden. Een gedupeerde die verzekerbare schade niet heeft verzekerd, komt niet voor een tegemoetkoming in aanmerking. Het is daarbij niet van belang of het om schade aan opstal dan wel inboedel gaat.

Een definitieve tegemoetkoming dient derhalve beperkt te blijven tot onverzekerbare schade. Daarbij wordt gewezen op het in § 5.2 aangekondigde voornemen van het kabinet ook personenschade aan de WTS toe te voegen als schadecategorie.

In haar voorstel om voor bepaalde vormen van immateriële schade een tegemoetkoming toe te kennen verwijst de CTRC naar het aansprakelijkheidsrecht: toewijzing van een vordering tot schadevergoeding wegens aansprakelijkheid pleegt ook de vergoeding van immateriële schade te omvatten. Analoge toepassing van deze (civielrechtelijke) praktijk in het bestuursrecht wijst het kabinet echter van de hand. Het grote verschil ten opzichte van de hier aan de orde zijnde situatie is, dat de aanspraak van gedupeerden op een tegemoetkoming van overheidswege niet is gebaseerd op aansprakelijkheid van die overheid. Het gaat te ver een rechtens afdwingbare aanspraak in het leven te roepen voor deze vorm van schade. Het deelnemen aan het maatschappelijk verkeer brengt nu eenmaal risico's met zich. Deze risico's kunnen niet worden afgewenteld op de overheid, maar dienen door de deelnemers zelf te worden gedragen op basis van de eigen verantwoordelijkheid. Eventueel kunnen private fondsen hier in actie komen.

Het kabinet merkt ten slotte het volgende op.

De CTRC onderbouwt haar zienswijze dat een tegemoetkoming in schade die voorkomen, noch beperkt kan worden, gerechtvaardigd is, met de stelling dat de overheid uit oogpunt van rechtsgelijkheid een verantwoordelijkheid heeft om de (financieel) nadelige positie van rampslachtoffers in vergelijking met een slachtoffer van een «niet-ramp» te verminderen. Ook is het aan de overheid om de maatschappelijke ontwrichting als gevolg van een ramp te bestrijden. Het kabinet deelt deze zienswijze niet. Waar een slachtoffer dat in een «niet-ramp» bijvoorbeeld zijn arm verloren heeft nog maar moet zien dat het de daarmee samenhangende (im)materiële schade vergoed krijgt indien het aansprakelijkheidsrecht noch het

verzekeringstelsel soelaas bieden, zou het rampslachtoffer de zekerheid hebben dat het in ieder geval kan terugvallen op de overheid. Kortom: zo al sprake is van rechtsongelijkheid, dan lijkt die veeleer ten voordele van het rampslachtoffer te strekken.

Samenvattend:

1. Het voorstel met betrekking tot het toekennen van een definitieve tegemoetkoming komt overeen met de huidige WTS.
2. Voor zaakschade betekent dit dat alleen onverzekerbare schade in aanmerking komt; die eis stelt de WTS ook nu al. Het voorstel van de CTRC om in onverzekerde schade aan opstal en inboedel een tegemoetkoming te verstrekken, neemt het kabinet niet over.
3. Voor personenschade, mits onverzekerbaar, betekent dit dat de WTS met deze schadecategorie moet worden uitgebreid.
4. Immateriële schade komt nimmer voor een tegemoetkoming in aanmerking.

§ 5.5 Omvang en voeding van het solidariteitsfonds

In een, niet in de vorm van een aanbeveling gegoten betoog, spreekt de CTRC zich uit over de herkomst van de middelen van het solidariteitsfonds en de omvang ervan.

CTRC

Volgens de CTRC dient het solidariteitsfonds te worden gevoed uit de algemene middelen. Dit uitgangspunt doet recht aan de solidariteit binnen de samenleving, de grondwettelijke zorgtaak van de overheid voor de bewoonbaarheid van het land, de nationale belangen die in het geval van rampen in het geding kunnen zijn en de flexibiliteit die is vereist als het gaat om de beschikbaarheid van middelen.

Aanbevolen wordt te bezien in hoeverre de omvang van het fonds afhankelijk kan worden gesteld van bijvoorbeeld het aantal gedupeerden van de ramp.

Kabinet

Omdat het kabinet de gedachte van een nationaal solidariteitsfonds na rijp beraad verwerpt, om reden zoals hiervóór is uiteengezet, dient van het stelsel van de WTS te worden uitgegaan als «fonds» waaruit tegemoetkomingen worden bekostigd. De financiële tegemoetkoming op grond van de WTS geschiedt uit de algemene middelen. Het is echter niet de bedoeling van de regeling dat op die middelen een onbeperkt beroep kan worden gedaan. Per ramp of zwaar ongeval is voor de WTS maximaal fl. 1 mld. beschikbaar, zo blijkt uit de Memorie van Toelichting. In de vier keer dat de WTS van toepassing is verklaard en tegemoetkomingen zijn toegekend, is het bedrag van fl. 1 mld. per gebeurtenis niet bereikt. Het kabinet is voornemens dit maximaal ter beschikking te stellen bedrag per gebeurtenis aan te passen naar € 500 miljoen. Gaat het totaal van de te vergoeden schade en kosten dit bedrag te boven, dan zal onder meer de toestand van 's Rijks financiën op dat moment, bepalen of aanvullende middelen beschikbaar worden gesteld.

Samenvattend:

1. Het solidariteitsfonds (lees: de WTS) wordt gevoed uit de algemene middelen.
2. Het kabinet houdt vast aan een maximum bedrag van € 500 miljoen dat bij toepassing van de WTS per gebeurtenis ter beschikking wordt gesteld. Indien de schade dit maximum te boven gaat, zal moeten

worden gezien in hoeverre de financiële middelen van het Rijk overschrijding van dit maximum mogelijk maken.

HOOFDSTUK 6 TOT SLOT

In de voorgaande hoofdstukken heeft het kabinet zijn reactie gegeven op de bevindingen en aanbevelingen van de Commissie Tegemoetkomingen bij Rampen en Calamiteiten. Tevens is een aantal conclusies en aanbevelingen over de WTS aan de orde geweest.

Uitgangspunt van het kabinet is dat de samenleving in de eerste plaats zelf haar verantwoordelijkheid moet nemen voor de gevolgen van rampen en calamiteiten.

Voor vergoeding van schade als gevolg van een ramp of calamiteit moet allereerst gebruik worden gemaakt van het aansprakelijkheidsrecht. Het kabinet stimuleert en initieert onderzoeken die het proces van afwikkeling van rampschade kunnen verbeteren. Om de schade ook daadwerkelijk vergoed te krijgen, is het van belang dat de aansprakelijke partij verhaal biedt. In dit kader zal kabinet onderzoeken of een verplichte aansprakelijkheidsverzekering voor bepaalde bedrijven haalbaar is.

Niet minder van belang is dat potentieel gedupeerden in staat zijn om hun eigen schade te dragen indien er geen aansprakelijke partij is aan te wijzen of als deze onvoldoende soelaas biedt. Met voorlichtingscampagnes zal het kabinet in samenwerking met de verzekeringsbranche wijzen op het belang van het afsluiten van directe verzekeringen. In de vorm van een quick scan is een eerste verkennend onderzoek gedaan naar de risico's die op dit moment nog onvoldoende of geheel niet verzekeraar zijn en wat daarvan de oorzaak is. De resultaten van deze quick scan zijn vertrekpunt voor een «routekaart» waarmee initiatieven om te komen tot een grotere private verzekeraarbaarheid op maatschappelijke, politieke en commerciële houdbaarheid zullen worden getoetst.

Waar het stelsel van aansprakelijkheidsrecht en verzekeringen geen soelaas biedt, kan de WTS als vangnet fungeren. Voor een apart solidariteitsfonds ziet het kabinet geen aanleiding. Personenschade zal als categorie in de WTS worden opgenomen. Het benadrukken van de eigen verantwoordelijkheid van de samenleving impliceert dat strikt wordt vastgehouden aan de criteria die de WTS noemt voor de toekenning van een tegemoetkoming en dat weerstand wordt geboden aan de druk om buiten de WTS om ad hoc tegemoetkomingen te verstrekken.

Een overzicht van de door het kabinet te ondernemen actiepunten is opgenomen in bijlage I. Het kabinet zal de Tweede Kamer rapporteren over de uitvoering van deze actiepunten.

OVERZICHT VAN ACTIEPUNTEN

Actie 1	Door middel van voorlichtingscampagnes zal een groter risicobewustzijn bij burgers en bedrijven worden gecreëerd voor concrete risico's die zij kunnen lopen. Tevens wordt bevorderd dat burgers zich zoveel mogelijk verzekeren tegen schade ten gevolge van rampen en calamiteiten.
Initiator	De minister van BZK
Actie 2	In vervolg op de quick scan zal door een interdepartementale Task Force nader onderzoek worden verricht naar (on)verzekerbaarheid en wordt ingezet op het stimuleren van de private verzekeringsmarkten voor calamiteitenrisico's. Daarbij wordt prioriteit gegeven aan het opstellen van een routekaart gericht op het verzekeraar maken van natuurrampen zoals wateroverlast en overstromingsrisico's. Gelet op de synergie tussen actiepunt 2 en 3 zal goede afstemming tussen beide actiepunten worden gewaarborgd.
Initiator	De minister van Financiën
Actie 3	Ter verbetering van de verhaalsmogelijkheden zal onderzoek worden gedaan naar de wenselijkheid en haalbaarheid van een voorgeschreven aansprakelijkheidsverzekering voor bedrijven die een groter gevaar dan normaal vormen voor de omgeving. Tevens wordt daarbij bezien of een verzekeringsplicht als voorwaarde voor de vergunningverlening zou kunnen worden opgenomen en in hoeverre verhoging van de solvabiliteit door middel van fondsvorming (zoals nu geldt voor tankstations) mogelijkheden biedt. Gelet op de synergie tussen actiepunt 2 en 3 zal goede afstemming tussen beide actiepunten worden gewaarborgd.
Initiator	De minister van VROM
Actie 4	Herziening van de WTS.
Initiator	De minister van BZK

**Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen,
Artikel 4**

(Tekst geldend op: 07-03-2006)

Artikel 4

1. Een gedupeerde heeft recht op een tegemoetkoming in de hierna te noemen categorieën van schaden, voor zover de schade die hij heeft geleden, is ontstaan in het schadegebied en het rechtstreeks en onmiddellijk gevolg is van een overstroming door zoet water, een aardbeving dan wel een ramp of een zwaar ongeval waarop deze wet ingevolge artikel 3 van toepassing is verklaard, alsmede in de hierna te noemen categorieën van kosten die daarmee verband houden:

- a. de schade aan de woning, de woonwagen of het woonschip;
- b. de schade aan de inboedel, bedoeld in artikel 5 van Boek 3 van het Burgerlijk wetboek;
- c. de schade aan de openbare infrastructurele voorzieningen;
- d. de schade aan de vaste en de vlottende activa;
- e. de teeltplanschade, waaronder wordt verstaan het financieel verlies dat is geleden door een mindere opbrengst dan redelijkerwijs mocht worden verwacht gedurende een bij ministeriële regeling te bepalen schadetermin als gevolg van verlies of beschadiging van gewassen, waardoor een vermindering in kwantiteit of kwaliteit is ontstaan of als gevolg van het niet of niet tijdig kunnen uitvoeren van de voorgenomen teelt van gewassen;
- f. de bedrijfsschade, waaronder wordt verstaan het financieel verlies dat is geleden door een mindere opbrengst dan redelijkerwijs mocht worden verwacht gedurende een bij ministeriële regeling te bepalen schadetermin als gevolg van verlies of fysieke beschadiging van dieren, waardoor een vermindering in kwantiteit of kwaliteit is ontstaan of als gevolg van het niet of niet tijdig kunnen uitvoeren van de voorgenomen productiecycclus;
- g. de opstartkosten, waaronder worden verstaan de kosten die zijn gemaakt in verband met het opnieuw starten van het productieproces in een installatie;
- h. de evacuatiekosten per risico-adres, waaronder worden verstaan:
 - 1°. de reis- en verblijfkosten die de gedupeerde heeft gemaakt als gevolg van een advies of een gebod van het bevoegd gezag om zijn woon- of vestigingsplaats te verlaten, voor zover verschuldigd aan derden;
 - 2°. de kosten voor transport, opslag en huisvesting van de roerende zaken van de gedupeerde, voor zover verschuldigd aan derden of toe te rekenen aan arbeid in eigen beheer volgens bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vast te stellen regels;
 - 3°. de met de in onderdeel 2° genoemde activiteiten samenhangende kosten voor verzekering;
- i. de bereddingskosten per risico-adres, waaronder worden verstaan de kosten die de gedupeerde heeft gemaakt in verband met het treffen van maatregelen ter voorkoming of beperking van schade of kosten, voor zover verschuldigd aan derden of toe te rekenen aan arbeid in eigen beheer volgens bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vast te stellen regels;
- j. de kosten voor opruiming per risico-adres, voor zover verschuldigd aan derden of toe te rekenen aan extra arbeid in eigen beheer volgens bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vast te stellen regels.

2. Bij ministeriële regeling kan worden bepaald dat, met uitzondering van schade die het gevolg is van gedeefde omzet, andere schade- en kostenca-

tegorieën dan de in het eerste lid genoemde voor een tegemoetkoming in aanmerking komen.

3. Een gedupeerde heeft geen recht op een tegemoetkoming in de schade of de kosten, voor zover:
 - a. de schade of de kosten redelijkerwijs verzekeraar waren;
 - b. de gedupeerde uit anderen hoofde een tegemoetkoming in de schade of de kosten heeft verkregen of kan verkrijgen;
 - c. de schade of de kosten zijn veroorzaakt door eigen schuld van de gedupeerde;
 - d. de gedupeerde onvoldoende maatregelen heeft getroffen ter voorkoming of beperking van die schade of kosten;
 - e. de schade of de kosten het gevolg zijn van een overstrooming door zoet water en zijn ontstaan aan bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen activiteiten die vanaf 19 april 1996 hebben plaatsgevonden in het winterbed van bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen rivieren.

**Overzicht van de belanghebbende partijen aan wie het
conceptkabinetsstandpunt ter consultatie is aangeboden**

Het Verbond van Verzekeraars

LTO Nederland

MKB Nederland

VNO-NCW

De Consumentenbond

De Dienst Regelingen

De Federatie van Onderlinge Verzekeraars

Het Nationaal Rampenfonds

De Vereniging van directeuren van overheidsorganen voor sociale arbeid

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten

De Nederlandse Vereniging van Banken

De Raad voor de Rechtspraak

De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak

De Vereniging van Letselschadeadvocaten

De Vereniging Verkeersslachtoffers

De Vereniging van mensen met brandwonden

De Stichting Nationaal Platform Personenschade

Het Interprovinciaal Overleg

Slachtofferhulp Nederland

Koninklijk Horeca Nederland

De Vereniging van Nederlandse Chemische Industrie