

Vergaderjaar 1996–1997

25 159

Regels over tegemoetkoming in de schade en de kosten in geval van overstromingen door zoet water, aardbevingen of andere rampen en zware ongevallen (Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Paragraaf 1. Inleiding

Dit wetsvoorstel voorziet in een structurele regeling op grond waarvan het Rijk een tegemoetkoming geeft aan diegenen die kosten hebben gemaakt voor het treffen van maatregelen ter voorkoming of beperking van schade dan wel schade hebben geleden die het rechtstreeks en onmiddellijk gevolg is van een overstroming door zoet water, een aardbeving of een andere ramp die van ten minste vergelijkbare orde is. Hiermee wordt beoogd voorafgaand aan een ramp of zwaar ongeval voor toekomstige gedupeerden zoveel mogelijk rechtszekerheid te creëren.

Met deze structurele regeling wordt tegemoet gekomen aan de wens van de meerderheid van de Tweede Kamer die zij heeft geuit tijdens de mondelinge behandeling op 2 april 1996 (Kamerstukken II 1995/96, 24 640, nr. 2) over de brief van 7 maart 1996 van de Ministers van Financiën en van Binnenlandse Zaken over dekking van schade ten gevolge van rampen (Kamerstukken II 1995/96, 24 640, nr. 1). Tijdens dit overleg heeft zij kenbaar gemaakt dat zij de voorkeur geeft aan het totstandbrengen van een wettelijke regeling waarin aanspraken en procedures op hoofdlijnen worden vastgelegd, boven het continueren van de huidige praktijk waarbij tegemoetkomingen in de schade en procedures op ad hoc basis worden vastgesteld. Het verlenen van een financiële tegemoetkoming bij rampen behoort naar de mening van de Tweede Kamer tot de verantwoordelijkheid van de overheid en dient derhalve door de gehele gemeenschap te worden gedragen. Met dit standpunt werd aangesloten bij het negatieve advies dat de Raad van State op 14 december 1995 (Stcrt. 1996, 69) heeft uitgebracht over het – niet verder in procedure gebrachte voorstel van Wet aanspraak op vergoeding zoetwateroverstromings- en aardbevingsschade. Dit wetsvoorstel was opgesteld naar aanleiding van discussies over de vergoeding van schade bij de aardbeving in 1992 en de overstromingen en dreigende overstromingen in 1993 en 1995. Het wetsvoorstel voorzagt in de oprichting van een Zoetwateroverstromings- en aardbevingsfonds dat tot taak zou hebben in geval van overstromingen door zoet water en aardbevingen aan benadeelden schade aan opstal, inboedel en bedrijfsinventaris, alsmede evacuatie-, bereddings- en opruimingskosten tot bepaalde maxima te vergoeden. Het fonds zou worden gevoed door verplichte jaarlijkse bijdragen van een ieder die een

brandverzekeringsovereenkomst heeft gesloten. Met het Verbond van Verzekeraars zou een drie jaar geldig convenant worden gesloten, waarin zou worden geregeld dat de gezamenlijke brandverzekeraars in geval van schade de eerste honderd miljoen gulden op jaarbasis zouden dragen. Daarna zouden de overige aan het fonds ter beschikking staande middelen kunnen worden aangesproken.

In het geval dat in korte tijd aardbevingen en overstromingen door zoet water elkaar zouden opvolgen en de omvang van het fonds onvoldoende zou zijn om de uit die natuurrampen voortvloeiende schade te vergoeden, zou het Rijk uit de algemene middelen voorschotten verstrekken. Die voorschotten zouden op termijn weer aan het Rijk terugbetaald moeten worden.

De Raad van State achtte het onjuist dat een wezenlijke bijdrage van de zijde van de overheid in dit voorstel ontbrak. De Raad achtte financiering van de financiële tegemoetkoming aan benadeelden van overstromingen door zoet water en aardbevingen uit de algemene middelen de meest voor de hand liggende oplossing. De Raad verwees hierbij onder meer naar artikel 21 van de Grondwet, op grond waarvan de overheid een zorgplicht heeft ten aanzien van de bewoonbaarheid van het land en naar de nationale belangen die bij rampen als overstromingen door zoet water en aardbevingen in het geding zijn. Voorts meende de Raad dat onderlinge solidariteit van de Nederlandse bevolking financiering van maatregelen uit de algemene middelen niet in de weg staat. Bovendien stelde de Raad dat, voor zover het genoemde fonds ontoereikend zou zijn om te voorzien in adequate vergoeding, toch een deel uit de algemene middelen zou moeten worden betaald.

Deze overwegingen van de Raad, alsmede de opvattingen die leven in de Tweede Kamer, hebben ertoe geleid dat het kabinet van oordeel is dat het niet wenselijk is op de weg van het voorstel van Wet aanspraak op vergoeding zoetwateroverstromings- en aardbevingsschade voort te gaan, maar te voorzien in een aanspraak op een tegemoetkoming in schade en kosten die wordt gefinancierd uit de algemene middelen. Met voorliggend wetsvoorstel wordt een wettelijke regeling getroffen die een evenwicht biedt tussen verankering van een wettelijk recht op tegemoetkoming in geleden schade en gemaakte kosten enerzijds en de flexibiliteit, die noodzakelijk is omdat niet bekend is welke situaties zich in de toekomst zullen voordoen, anderzijds.

Paragraaf 2 geeft aan op welke uitgangspunten naast de twee hiervoor genoemde uitgangspunten (financiering uit de algemene middelen en een goed evenwicht tussen rechtszekerheid en flexibiliteit) dit wetsvoorstel is gebaseerd. Paragraaf 3 behandelt de hoofdlijnen van het wetsvoorstel, waarbij onder meer zal worden ingegaan op de wijze waarop de regeling zal worden uitgevoerd en de rol van de verzekeraars, de gemeenten en de provincies daarbij. Paragraaf 4 licht tot slot nog enige artikelen nader toe.

Paragraaf 2. Uitgangspunten van het wetsvoorstel

Bij het opstellen van dit wetsvoorstel zijn verschillende uitgangspunten gehanteerd. Op de eerste plaats is, zoals in paragraaf 1 reeds aangegeven, ervan uitgegaan dat de financiële tegemoetkoming aan toekomstige gedupeerden dient te geschieden uit de algemene middelen. Uiteraard is het niet de bedoeling van de regeling dat er een onbeperkt beslag kan worden gedaan op de collectieve middelen. De omvang van de schade kan bij een toekomstige ramp immers zo groot zijn dat in verband met de financiële situatie van het Rijk, de aanspraak op een tegemoetkoming gelimiteerd zal moeten worden. Het is derhalve van belang dat aan het totaal van de tegemoetkomingen een maximumbedrag wordt verbonden. Zoals in de eerder aangehaalde brief van 7 maart 1996 is aangegeven,

meent het kabinet dat per ramp of zwaar ongeval waarop dit wetsvoorstel van toepassing is, maximaal f 1 miljard beschikbaar kan worden gesteld. Indien het totaal van de te vergoeden schaden en kosten boven dit bedrag uitkomt, zal mede aan de hand van de op dat moment geldende toestand van 's Rijks financiën worden beoordeeld of aanvullende middelen beschikbaar worden gesteld. Tevens zal dan worden bezien welke uitkeringssystematiek zal worden gehanteerd.

Het bovenstaande impliceert niet dat alvorens met het verlenen van tegemoetkomingen wordt aangevangen, altijd eerst een volledig beeld van de schade en de kosten moet bestaan. In geval het kabinet voldoende duidelijk is geworden dat het totale beslag op de algemene middelen niet meer dan f 1 miljard zal bedragen, zal de in dit wetsvoorstel neergelegde systematiek voor tegemoetkoming kunnen worden toegepast.

Als tweede uitgangspunt is gehanteerd dat het wetsvoorstel enerzijds voldoende rechtszekerheid moet bieden voor toekomstige gedupeerden, anderzijds zo flexibel van opzet dient te zijn dat rekening kan worden gehouden met de specifieke omstandigheden van de desbetreffende ramp. Rampen of zware ongevallen vertonen weliswaar vele punten van overeenkomst, maar zij verschillen ook op belangrijke aspecten van elkaar, zelfs rampen of zware ongevallen die tot hetzelfde type behoren. De watersnood in 1993 is in vele opzichten onvergelijkbaar met de aardbeving in 1992 en de watersnood in 1995. Zo verschillen niet alleen de oorzaken van de desbetreffende rampen en de maat van de inzet van het bestuur en de betrokken organisaties, maar ook de omvang en de aard van de schade. Een logische consequentie hiervan is dat het onderhavige wetsvoorstel de nodige flexibiliteit moet bevatten om met die verschillen in aard en omvang van de schade rekening te kunnen houden. Iedere ramp vergt op het punt van schade-afwikkeling zijn eigen maatwerk. Uiteraard betekent dit niet dat er voorafgaand aan een ramp geen regeling voor een tegemoetkoming in schade kan worden getroffen. Toekomstige gedupeerden moeten zoveel als mogelijk is, van te voren kunnen weten waarop zij kunnen rekenen. Met het oog daarop zijn de hoofdelementen die nodig zijn voor een adequate regeling voor schadevergoeding, opgenomen in dit wetsvoorstel. Deze betreffen onder meer de reikwijdte van de regeling, de schade- en kostencategorieën die wel en niet voor een tegemoetkoming in aanmerking komen en de wijze waarop de omvang van de tegemoetkoming wordt bepaald. Die elementen die te zeer afhankelijk zijn van de aard en de omvang van de desbetreffende ramp, te gedetailleerd van aard zijn dan wel om andere redenen snel aan verandering onderhevig zijn, zullen bij algemene verbindende voorschriften van lager niveau worden uitgewerkt. Hierbij geldt omwille van de rechtszekerheid dat de onderwerpen die van te voren kunnen worden vastgelegd op het niveau van een algemene maatregel van bestuur zullen worden geregeld en dat de onderwerpen die te zeer afhankelijk zijn van de betrokken ramp op «het uur U» bij ministeriële regeling zullen worden vastgesteld.

Met de hierboven aangegeven verdeling van de elementen van de onderhavige schaderegeling over dit wetsvoorstel en algemeen verbindende voorschriften van lager niveau wordt, gegeven de omstandigheden, maximale rechtszekerheid geboden en tegelijkertijd de noodzakelijke flexibiliteit behouden.

Naast de twee hiervoor genoemde uitgangspunten liggen de volgende overwegingen aan het wetsvoorstel ten grondslag. Allereerst vormt de regeling een aanvulling op reeds bestaande wettelijke regelingen op grond waarvan gemeenten, regionale brandweren etc. aanspraak kunnen maken op een vergoeding in de kosten die zij in het kader van een optreden bij een ramp hebben gemaakt. Zo verleent het Rijk op basis van artikel 11 van de Brandweerwet 1985 een bijdrage in de kosten die voor de

regionale brandweren en de gemeenten voortvloeien uit het verlenen van brandweerbijstand buiten de eigen brandweerregio.

Op de tweede plaats beperkt dit wetsvoorstel zich niet, zoals het voorstel van Wet aanspraak op vergoeding zoetwateroverstromings- en aardbevingsschade, tot aardbevingen en overstromingen door zoet water. Weliswaar richt het onderhavige wetsvoorstel zich in eerste instantie tot deze twee typen natuurrampen, maar het kan bij koninklijk besluit ook van toepassing worden verklaard in geval van andere gebeurtenissen die een ramp of een zwaar ongeval als bedoeld in artikel 1, onder b, van de Rampenwet zijn en die van ten minste vergelijkbare orde zijn als overstromingen door zoet water en aardbevingen. Hierop wordt in paragraaf 3, onder a, nader ingegaan.

Verder bevat het wetsvoorstel geen recht op een volledige vergoeding van schade, maar een wettelijk recht op een tegemoetkoming in de geleden schade. Hiermee wordt aangesloten bij de ministeriële regelingen die bijvoorbeeld als gevolg van de watersnood in 1995 tot stand zijn gebracht. Deze ministeriële regelingen hebben ook voor het overige model gestaan en als uitgangspunt gediend voor dit wetsvoorstel, omdat zij in de praktijk goed hebben gewerkt. Zo is bij de te vergoeden schade-categorieën aangesloten bij de categorieën waarvoor ten tijde van de watersnood een tegemoetkoming in de schade is gegeven. Voorts beoogt het wetsvoorstel conform de huidige praktijk uitsluitend een tegemoetkoming in de schade te geven waartegen gedupeerden zich redelijkerwijs niet kunnen verzekeren, die niet elders kan worden verhaald of vermijdbaar is. Gedupeerden dragen immers ook een eigen verantwoordelijkheid, waaraan zij bijvoorbeeld tijdens de watersnood in 1995 inhoud hebben gegeven door nooddijken aan te leggen, vee te redden en de inboedel elders op te slaan. Deze eigen verantwoordelijkheid dient naar het oordeel van het kabinet ook tot uitdrukking te komen in de hoogte van de tegemoetkoming en het daarbij te hanteren eigen risico. Tot slot is ervan uitgegaan dat, conform de wens van de Kamer, de uitvoering op een eenvormige wijze dient te geschieden onder gebruikmaking van de expertise van de verzekeraars, de gemeenten en de provincies. Hiermee komt een einde aan de lappendeken van organisaties die bij de uitvoering van de regelingen in het kader van de watersnood 1995 waren betrokken. In paragraaf 3, onder d, komt de opzet van de uitvoering van deze regeling uitgebreider aan de orde.

Paragraaf 3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

a. Reikwijdte van de regeling

De voorgestelde regeling is primair van toepassing in geval van een aardbeving of een overstroming door zoet water, waarbij het overigens niet zo is dat iedere schade van iedere overstroming door zoet water en aardbeving voor een tegemoetkoming in aanmerking komt.

Op de eerste plaats dient de desbetreffende aardbeving of overstroming door zoet water tevens een ramp of zwaar ongeval in de zin van artikel 1, onder b, van de Rampenwet te zijn. Het antwoord op de vraag wanneer een ongeval als een ramp of een zwaar ongeval moet worden aangemerkt in plaats van als een «gewoon» ongeval, wordt bepaald door de omstandigheden van de concrete gebeurtenis en de waardering die daaraan wordt gegeven. De ervaring heeft geleerd dat dit op vrij eenduidige wijze is vast te stellen. Bij een zwaar ongeval of een ramp is er sprake van een ongeval op een zodanig grote schaal dat een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines nodig is, die onder een éénhoofdige bestuurlijke en operationele leiding staan. De schaal van deze inzet gaat de gebruikelijke samenwerking te boven. Bovendien is er sprake van een situatie die van buitenaf het leven en de gezondheid van vele personen dan wel grote materiële belangen in ernstige mate

bedreigt. De wettelijke voorzieningen die voor de dagelijkse praktijk gelden, zijn in die situatie onvoldoende en er is behoefte om gebruik te kunnen maken van de in de Rampenwet neergelegde bevoegdheden.

Op de tweede plaats wordt in de definities van de begrippen «overstroming door zoet water» en «aardbeving», opgenomen in artikel 1, onder b en c, voorzien in een ondergrens. Met deze ondergrenzen wordt voorkomen dat kleine bevingen of geringe overstromingen waarbij in het algemeen geen schade van betekenis optreedt, onder de werkingssfeer van dit wetsvoorstel vallen.

Op de derde plaats geldt dat wil een gedupeerde aanspraak kunnen maken op een tegemoetkoming in de schade of kosten die het gevolg zijn van een overstroming door zoet water of een aardbeving, het niet moet gaan om schade of kosten die redelijkerwijs verzekeraar dan wel vermijdbaar waren. Ook wordt geen tegemoetkoming gegeven voor zover de gedupeerde uit anderen hoofde een tegemoetkoming in de schade of de kosten heeft verkregen of kan verkrijgen. Dit geldt ook in de situatie dat de schade of de kosten zijn veroorzaakt door eigen schuld van de gedupeerde.

Op de vierde plaats kan, zoals eerder gesteld, aan het totaal van de tegemoetkomingen een maximumbedrag worden verbonden, evenals aan de tegemoetkoming zelf. Bovendien geldt in beginsel een eigen risico en een drempelbedrag.

Het wetsvoorstel is niet uitsluitend van toepassing in geval van overstromingen door zoet water en aardbevingen. De wet kan ingevolge artikel 2 bij koninklijk besluit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken als coördinerend minister op het terrein van de rampenbestrijding na overeenstemming met zijn betrokken collega-ministers, ook van toepassing worden verklaard in geval van andere gebeurtenissen die een ramp of een zwaar ongeval als bedoeld in artikel 1, onder b, van de Rampenwet zijn en die van ten minste vergelijkbare orde zijn als overstromingen door zoet water en aardbevingen. Met de woorden «vergelijkbare orde» wordt beoogd te bewerkstelligen dat dit wetsvoorstel niet zomaar op iedere ramp of ieder zwaar ongeval van toepassing kan zijn. Net zoals bij aardbevingen en overstromingen door zoet water een ondergrens wordt gehanteerd, zullen ook andere rampen of zware ongevallen boven een bepaald niveau moeten uitstijgen, wil dit wetsvoorstel van toepassing worden verklaard. Ook hier geldt dat niet iedere «lichte» ramp een beroep op dit wetsvoorstel rechtvaardigt. Bovendien moet het, net zoals bij overstromingen door zoet water en aardbevingen, gaan om grote aantallen getroffen met schade en kosten die niet elders kunnen worden verhaald dan wel die niet redelijkerwijs verzekeraar of vermijdbaar waren.

De wet kan derhalve, in tegenstelling tot het voorstel van Wet aanspraak op vergoeding zoetwateroverstromings- en aardbevingsschade, ook voorzien in een tegemoetkoming uit de algemene middelen in de geleden schade die het rechtstreeks en onmiddellijk gevolg is van bijvoorbeeld een overstroming door zout water, alsmede in de kosten die in dat kader zijn gemaakt voor het treffen van maatregelen ter voorkoming of beperking van schade. Het is wenselijk dat op deze ramptypen het wetsvoorstel niet automatisch van toepassing is, maar dat een afzonderlijke kabinetsbeslissing vereist is. Reden hiervoor is dat het niet zinvol is te streven naar een volledige opsomming van rampen of zware ongevallen. Rampen of zware ongevallen waarvan het op dit moment onwaarschijnlijk wordt geacht dat zij Nederland zullen teisteren, kunnen zich in de toekomst plotseling wel voordoen. Het is derhalve onzeker welke (natuur)rampen zich in de toekomst voordoen, waarbij in groten getale sprake is van niet-verzekerbare of niet elders verhaalbare schade en kosten. Het is dan van belang dat per gebeurtenis door het kabinet een zelfstandige

afweging kan worden gemaakt, ook wat betreft de financiële gevolgen daarvan.

b. Doelgroep van de regeling

De regelingen die in het kader van de watersnood in 1995 tot stand zijn gekomen, kennen een breed scala aan rechtssubjecten die hieronder per ministerie worden aangegeven.

Op het terrein van het Ministerie van Binnenlandse Zaken werden diverse regelingen vastgesteld; soms door de minister zelf, soms door het provinciale bestuur dan wel het gemeentebestuur. Deze regelingen kenden verschillende doelgroepen, te weten particulieren, waaronder kleine particuliere verhuurders, verenigingen, stichtingen, kerkgenootschappen alsmede openbare lichamen (gemeenten, provincies, waterschappen).

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij heeft de Bijdrage-regeling landbouwbedrijven overstromingsschade 1995 vastgesteld met als doelgroep het agrarisch bedrijfsleven. Een soortgelijke regeling, de Subsidieregeling waterschade 1995, heeft de Minister van Economische Zaken vastgesteld voor het niet-agrarische bedrijfsleven. De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft tenslotte de Bijdrage-regeling wateroverlast zorgsector 1995 tot stand gebracht. De subjecten van deze regeling waren de instellingen die bekostigd worden uit premiemiddelen, alsmede instellingen die vallen onder de Wet op de bejaardenoorden en de Wet op de jeugdhulpverlening.

Deze subjecten waren gedupeerden die zich niet tegen de gevolgen van de watersnood hebben kunnen verzekeren, of geen tegemoetkoming in de schade of kosten hebben kunnen verkrijgen bij het Nationaal Rampenfonds dan wel waarvan de schade of de kosten niet elders kon worden verhaald op grond van een andere wettelijke regeling, zoals het Besluit rijksbijdragen gemeenten bij rampen.

Bij het bepalen van de doelgroep van dit wetsvoorstel is als uitgangspunt gehanteerd dat in ieder geval de genoemde doelgroepen aanspraak kunnen maken op een tegemoetkoming in de geleden schade en de gemaakte kosten. Bovendien is rekening gehouden met het feit dat op dit moment niet te voorziene doelgroepen ook onder de werkingssfeer van dit wetsvoorstel kunnen vallen. Met het oog hierop is de omschrijving van het begrip «gedupeerde» in artikel 1, onder e, ruim geformuleerd.

Uiteraard geldt dat het uitsluitend zijn van gedupeerde niet voldoende is om in aanmerking te komen voor een tegemoetkoming. Daarvoor moet ook aan de andere voorwaarden, opgenomen in dit wetsvoorstel, zijn voldaan.

c. De tegemoetkoming in de schade en de kosten

Zoals eerder gesteld hebben de in deze paragraaf, onder b, genoemde financiële regelingen die in het kader van de watersnood in 1995 zijn vastgesteld, als leidraad gediend voor dit wetsvoorstel. Gezamenlijke kenmerken van deze regelingen waren dat:

- zij op ad hoc basis waren vastgesteld door of onder verantwoordelijkheid van de minister die het meest bij de doelgroep betrokken was;
- zij op onderdelen verschillen vertoonden met de financiële regelingen die waren getroffen voor de gedupeerden van de watersnood in 1993 omdat de aard en de omvang van de schade niet gelijk waren;
- op grond daarvan slechts schade is vergoed waartegen gedupeerden zich niet konden verzekeren, die niet vermijdbaar was of die niet elders kon worden verhaald en die een rechtstreeks causaal verband had met de wateroverlast;
- op grond daarvan slechts een tegemoetkoming in de kosten werd

gegeven voor zover die in een redelijke verhouding stonden tot de getroffen maatregelen en die in de gegeven omstandigheden als noodzakelijk werden beschouwd;

- zij zeer gedetailleerd van aard waren, omdat zij een op maat (dat wil zeggen op de watersnood) toegesneden financiële regeling bevatten;
- op grond daarvan een tegemoetkoming in de geleden schade is gegeven voor zover die schade boven een bepaald drempelbedrag, met inachtneming van eigen risico, uitsteeg en tot een bepaald maximumbedrag;
- zij een hoger vergoedingspercentage bevatten voor hen die ook in 1993 in het kader van de watersnood een tegemoetkoming in de schade of de kosten hadden ontvangen;
- daarin was bepaald dat de taxatie van de omvang van de schade geschiedde door een schade-expert en dat de kosten daarvan voor rekening van het Rijk zijn gekomen;
- op grond daarvan geen tegemoetkoming is gegeven in de gedeerde omzet.

Daarnaast vertoonden de regelingen ook verschillen. Deze verschillen waren onder meer het gevolg van de verschillende doelgroepen die een op maat toegesneden eigen regeling nodig hadden. Zo verschilden de hoogte van de vergoedingen en kon het agrarisch bedrijfsleven aanspraak maken op een tegemoetkoming in de teeltplan- en bedrijfsschade, terwijl hier voor de rest van het bedrijfsleven, voor zover dat werkt met levende produktiemiddelen, niet in was voorzien. Voorts leidde de tijdsdruk op de diverse verantwoordelijke ministeries ertoe dat, ondanks veelvuldig onderling overleg, de diverse regelingen niet altijd naadloos op elkaar aansloten. Hierdoor kon het gebeuren dat de begrippen «bereddings- en evacuatiekosten» in de regelingen voor particulieren een enigszins andere betekenis hadden dan in de regelingen voor het bedrijfsleven en dat in de ene regeling wel en in de andere geen hardheidsclausule was opgenomen.

Een derde belangrijk verschil was dat iedere regeling haar eigen schade-afwikkeling kende, te weten door een specifieke uitvoeringsorganisatie, het ministerie of door of vanwege de provincies. Op dit punt van verschil wordt in onderdeel d van deze paragraaf ingegaan.

In paragraaf 2 is reeds vermeld dat in dit wetsvoorstel uitsluitend die elementen opgenomen die nodig zijn voor een adequate regeling voor schadevergoeding en niet te zeer afhankelijk zijn van de aard en de omvang van de desbetreffende ramp, niet te gedetailleerd van aard zijn dan wel om andere redenen snel aan verandering onderhevig zijn. Die elementen zullen bij algemene verbindende voorschriften van lager niveau nader worden uitgewerkt.

Het vorenstaande betekent bijvoorbeeld dat in verband met de rechtszekerheid in artikel 3, eerste lid, in algemene termen is aangegeven voor welke categorieën van schaden en kosten in ieder geval een tegemoetkoming wordt gegeven en zijn deze categorieën duidelijk omschreven.

Met de schadecategorieën is aangesloten bij de schadecategorieën waarin ten tijde van de wateroverlast in 1995 een tegemoetkoming is verleend. Dit betekent dat bijvoorbeeld teeltplanschade daarvan onderdeel uitmaakt.

Met het oog op de benodigde flexibiliteit en ter voorkoming van een ongewenste gedetailleerdheid is echter niet de maximale hoogte van de tegemoetkoming vermeld. Deze zal bij ministeriële regeling worden vastgesteld en zal afhangen van het ramptype, de omvang en de aard van de schade en zal bovendien per categorie gedupeerden verschillend

kunnen zijn. Dat sluit ook aan bij de inhoud van de financiële regelingen ten behoeve van de watersnood 1995.

Ook op andere punten is aangesloten bij die regelingen. Zo bepaalt artikel 5 dat er een maximumbedrag aan de tegemoetkoming kan worden verbonden en dat er een bij ministeriële regeling nader te bepalen drempelbedrag of eigen risico geldt. Daarnaast is in artikel 4 geregeld dat de omvang van de schade wordt opgenomen door een door de Minister van Binnenlandse Zaken aangewezen schade-expert en dat de kosten daarvan voor rekening van het Rijk komen.

Ook is in het wetsvoorstel geregeld dat bij het bepalen van de hoogte van de tegemoetkoming rekening wordt gehouden met het feit dat gedupeerden binnen twee jaar na de eerste ramp door een nieuwe ramp worden getroffen.

Dit kan leiden tot een hogere tegemoetkoming.

Voorts voorkomt artikel 3, derde lid, conform de huidige praktijk dat een recht op een tegemoetkoming in de schade bestaat waartegen gedupeerden zich redelijkerwijs konden verzekeren, die elders kon worden verhaald of vermijdbaar was. Bovendien bevat het wetsvoorstel in artikel 7 een hardheidsclausule met het oog op bijzondere gevallen.

d. De uitvoering van de regeling

1. Uitvoeringsorganisatie

Bij de watersnood in 1995 was een veelheid aan uitvoeringsinstanties betrokken. De regelingen op het terrein van het Ministerie van Binnenlandse Zaken werden uitgevoerd hetzij door het ministerie door middel van het Tijdelijk Bureau Schadevergoedingen Wateroverlast dat daarvoor speciaal binnen de bestaande organisatiestructuur in het leven geroepen was, hetzij door de betrokken gemeenten en provincies, hetzij door de Stichting Watersnood Particulieren 1995. De uitvoering van de Bijdrage-regeling landbouwbedrijven overstromingsschade 1995 is geschied door de toenmalige Dienst Uitvoering Regelingen van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. De Subsidieregeling waterschade 1995 is door een afzonderlijke stichting uitgevoerd, te weten de Stichting Watersnood Bedrijven Nederland 1995. Tenslotte heeft de uitvoering van de Bijdrage-regeling wateroverlast zorgsector 1995 plaatsgevonden door het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Deze opzet had voor- en nadelen. Het voordeel van een dergelijke opzet was dat diegenen die het best waren ingevoerd in de doelgroep tot wie de regelingen zich richtte, ook rechtstreeks betrokken waren bij de uitvoering daarvan. Dit betekende dat gebruik kon worden gemaakt van bestaande deskundigheid en van bestaande organisatorische netwerken en contacten.

Alhoewel de verschillende organisaties op zichzelf goed werk hebben verricht, kende de huidige opzet van de uitvoering voor het feitelijk afhandelen van schaden ook nadelen. Deze nadelen kwamen voort uit het feit dat de uitvoering plaatsvond door verschillende organisaties. Dit betekende dat gedupeerden soms bij verschillende instanties aanvragen moesten indienen. Een door watersnood getroffen boer bijvoorbeeld kon voor de evacuatie van zijn particuliere huishouding een tegemoetkoming in de verband daarmee gemaakte kosten vragen bij zijn gemeente. Voor een vergoeding van de kosten, gemaakt in verband met de beredding van zijn huishouding, kon hij een aanvraag indienen bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Voor wat betreft de schade en kosten met betrekking tot zijn landbouwbedrijf kon hij een aanvraag voor tegemoetkoming indienen bij de Dienst Uitvoering Regelingen van het Ministerie van

Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. De inzichtelijkheid voor de gedupeerden en de «klantvriendelijkheid» waren hiermee niet gediend.

Bovendien bestond er door de diversiteit aan uitvoeringsorganen een kans op verschillen in interpretatie van regelingen. Gelukkig zijn deze kwesties in de praktijk in goed overleg tussen de ministeries en uitvoeringsdiensten opgelost, maar voor de toekomst is deze situatie niet wenselijk.

De regering is gelet op het vorenstaande met de Kamer van mening dat er een einde moet komen aan de lappendeken van uitvoeringsorganisaties. Een centrale aanpak voor een uitvoeringsorganisatie waarbij optimaal gebruik wordt gemaakt van de bestaande deskundigheid van onder meer de bestaande ambtelijke diensten (zoals de Dienst landelijke service bij regelingen ten behoeve van de landbouwsector), de verzekeraars, de gemeenten en de provincies is dan de meest voor de hand liggende oplossing. Daarnaast moeten de betrokken ministeries zich ook ten tijde van een ramp beperken tot de kerntaken en niet met een omvangrijke uitvoeringslast te maken krijgen. Tegelijkertijd moet gewaarborgd zijn dat de specifieke expertise van de ministeries in de uitvoeringsorganisatie is gegarandeerd.

De beoogde centrale uitvoeringsorganisatie moet naar het oordeel van het kabinet voldoen aan de volgende voorwaarden:

- er moet sprake zijn van één aanspreekpunt voor de toekomstige gedupeerden;
- de organisatie moet transparant zijn opdat controle door de overheid en de politiek gewaarborgd is;
- de organisatie moet flexibel en snel kunnen inspelen op de rampsituatie en garant staan voor kwaliteit bij de schade-afwikkeling doordat zij beschikt over de benodigde expertise en menskracht;
- de organisatie moet de uitvoering tegen redelijke kosten verrichten;
- de organisatie moet in staat zijn tot goed contact met de betrokken provincies en gemeenten die een intermediaire rol zullen vervullen bij de schade-afwikkeling (zie onder punt 2).

Deze organisatie wordt reeds nu organisatorisch voorbereid, maar zal pas feitelijk worden geactiveerd en bemenst wanneer een rampsituatie als in dit wetsvoorstel bedoeld, zich voordoet. Deze organisatie kan zorgdragen voor het distribueren van schadeformulieren, het voorbereiden van de vaststelling van de omvang van de schaden, het toetsen van de rechtmatigheid van de claims en het verrichten van uitbetalingen aan gedupeerden. De organisatie zal haar activiteiten verrichten onder verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken (zie ook de toelichting op artikel 11, eerste lid). Deze minister is uiteindelijk, in overeenstemming met zijn betrokken collega-ministers, belast met het nemen van de besluiten die een toekenning of weigering inhouden van een tegemoetkoming in de geleden schade of de gemaakte kosten. Hij bepaalt derhalve ook de hoogte van die tegemoetkoming met inachtneming van onder meer het schaderapport van een schade-expert.

2. De rol van gemeentebesturen en provinciale besturen

Bij de schade-afwikkeling van de watersnood 1995 hebben provincies en gemeenten een belangrijke rol vervuld. Zo heeft de uitvoering van een aantal regelingen op het terrein van het Ministerie van Binnenlandse Zaken plaatsgevonden door of vanwege de provincies. Daarnaast hebben burgemeester en wethouders, omwille van een spoedige afhandeling van de aanvragen van particulieren voor een tegemoetkoming in de beredingskosten, een intermediaire rol vervuld tussen de particulieren en het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Men is verzocht de aanvraag-

formulieren te verspreiden, als contactpunt te fungeren waar deze formulieren ingediend dienden te worden en na te gaan of de aanvragers ten tijde van de watersnood inderdaad op een woonadres in de desbetreffende gemeenten stonden ingeschreven.

Het is van belang dat de uitvoering van de regeling ook in de toekomst, waar nuttig en zinvol, via de mede-overheden kan verlopen en dat zij een schakel kunnen vormen tussen de gedupeerden en de in het leven te roepen uitvoeringsorganisatie. Met het oog daarop is in artikel 11, tweede lid, van het wetsvoorstel geregeld dat van het provinciale bestuur en het gemeentebestuur regeling en bestuur kan worden gevorderd ter verzekering van een goede uitvoering van dit wetsvoorstel. Bij ministeriële regeling zullen nadere regels worden gesteld over de invulling van de rol van deze besturen en over de vergoeding van de kosten die aan hun uitvoerende taken zijn verbonden.

3. De relatie met het Nationaal Rampenfonds

Het Nationaal Rampenfonds (NRF) is een particuliere organisatie die geen juridische binding heeft met de overheid. Het NRF is een stichting die al voor de Tweede Wereldoorlog is opgericht met als doelstelling acute nood bij burgers (dus niet het bedrijfsleven) te lenigen. Hiertoe organiseert het fonds bij calamiteiten, als het daartoe aanleiding ziet, inzamelingsacties bij de bevolking. Voor de verdeling van dit geld stelt het NRF zelf uitkeringsregels vast. Voor de uitvoering van deze regels maakt zij gebruik van een aparte organisatie. Bij de wateroverlast in 1993 en in 1995 was dit de Stichting Watersnood Particulieren.

De onderhavige wet laat de mogelijkheid van particulier initiatief tot tegemoetkoming in schade bij rampen onverlet. Sterker nog: De samenleving als geheel mag zich verantwoordelijk weten voor het lenigen van nood van medeburgers. Dergelijke initiatieven verdienen waardering. Het wetsvoorstel hoeft dan ook niet in de weg te staan aan de rol van het NRF op het gebied van fondswerving en tegemoetkoming in schade als zich onverhoopt een calamiteit voordoet.

Voorwaarde is wel dat er een goede afstemming plaatsvindt tussen de overheid en het NRF. Deze afstemming is in het belang van de burgers. Voor zowel de burger die getroffen is als de burger die een gift doneert, is het van belang te weten hoe met het geld wordt omgegaan door zowel het Rijk als het NRF.

Ik heb dan ook voorgesteld aan het bestuur van het NRF om op de bovengenoemde punten afspraken te maken. Deze moeten mijns inziens inhouden dat er bij een ramp of een zwaar ongeval, waarbij deze wet van toepassing is per definitie overleg volgt tussen mijn ministerie en het NRF. Daarbij zal de vraag aan de orde moeten komen of en op welke wijze het NRF tot fondswerving wil overgaan. Tevens dient daarbij gekomen te worden tot een (ook voor de burgers) heldere afbakening van de rol van het NRF enerzijds en de taak van de overheid in het kader van deze wet anderzijds op het gebied van tegemoetkomingen aan gedupeerden.

Tenslotte wijs ik erop dat het NRF uiteraard ook activiteiten kan ontplooiën bij andere calamiteiten en rampsituaties dan waar dit wetsvoorstel betrekking op heeft.

Paragraaf 4. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1, onder b

Om aanvragen om een tegemoetkoming na elk hoogwater te voorkomen is in het wetsvoorstel een concrete ondergrens opgenomen voor het vaststellen of sprake is van een ramp door hoogwater. Binnen-

dijks kan sprake zijn van een ramp in geval van het overlopen of bezwijken van een waterkering. Langs het onbedijkte gedeelte van de Maas kan sprake zijn van een ramp als de rivierafvoer die het hoogwater veroorzaakt een gemiddelde kans van voorkomen heeft van minder dan 1/50 per jaar. De keuze voor een rivierafvoer met een frequentie van 1/50 als grens komt overeen met de keuze die het provinciaal bestuur in Limburg heeft gedaan ten behoeve van de dimensionering van de kaden. De hoogwaters in 1993 en 1995 zouden onder dit criterium zijn gevallen.

Het wetsvoorstel geeft in eerste instantie alleen aanspraak op een tegemoetkoming in geval van een overstroming door zoet water. Slechts bij koninklijk besluit kan het ook van toepassing worden verklaard op overstromingen door zout water.

De werkelijke grens tussen zoet en zout water is echter in het beneden-rivierengebied niet eenduidig aan te geven; deze varieert afhankelijk van externe factoren als rivierafvoer en wind op zee. Om interpretatieproblemen te voorkomen is in de definitie van overstroming door zoet water gekozen voor een geografische afbakening ten opzichte van een overstroming door zout water: het overlopen of bezwijken van de primaire waterkeringen langs de Noordzee, de Waddenzee en de Westerschelde (met inbegrip van de stormvloedkeringen in de Nieuwe Waterweg en de Oosterschelde) en het als direct gevolg daarvan overlopen of bezwijken van andere primaire waterkeringen wordt niet aangemerkt als een overstroming door zoet water.

Ter plaatse van de Nieuwe Waterweg en de Oosterschelde wordt de grens tussen zoet en zout water dus geacht te liggen ter plaatse van de stormvloedkeringen in de Nieuwe Waterweg respectievelijk de Oosterschelde.

Artikelen 1, onder b en c, en 2

In het voorstel van wet houdende wijziging van de Rampenwet en andere wetten in verband met de uitbreiding van de reikwijdte van de Rampenwet tot zware ongevallen en de regeling van enige andere onderwerpen (Kamerstukken II 1995/96, 24 481, nr. 2) wordt de definitie van het begrip «ramp» in artikel 1, onder b, uitgebreid met zwaar ongeval. Hiermee wordt zwaar ongeval gelijkgeschakeld aan ramp. Wanneer een gebeurtenis voldoet aan de twee hierna te noemen voorwaarden, is er sprake van een zwaar ongeval of een ramp. Deze twee voorwaarden zijn:

- a. er is een ernstige verstoring van de openbare veiligheid ontstaan waarbij het leven en de gezondheid van vele personen dan wel grote materiële belangen in ernstige mate worden bedreigd of zijn geschaad, en
- b. er is een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines vereist.

Als gevolg van het feit dat zware ongevallen gelijkgeschakeld worden met rampen is tijdens de mondelinge behandeling van genoemd wetsvoorstel bij amendement (Kamerstukken II 1995/96, 24 481, nr. 10) de citeertitel van de Rampenwet vervangen door: Wet rampen en zware ongevallen.

Bij het redigeren van de artikelen 1, onder b en c, en 2 is ervan uitgegaan dat het bovenaangehaalde wetsvoorstel op een eerder tijdstip tot wet wordt verheven en in werking treedt dan het onderhavige wetsvoorstel. Vandaar dat in deze artikelen reeds gesproken wordt over «Wet rampen en zware ongevallen» en «een ramp of een zwaar ongeval».

Er kan ook sprake zijn van een ramp of zwaar ongeval als «het leven en de gezondheid van vele personen dan wel grote materiële belangen in ernstige mate worden bedreigd». Dit betekent dat dit wetsvoorstel ook van toepassing kan zijn in het geval van ernstige vrees voor het ontstaan

van een overstroming door zoet water en een aardbeving dan wel van toepassing kan worden verklaard in het geval van ernstige vrees voor het ontstaan van een soortgelijke ramp. Dit is van belang om bijvoorbeeld personen die kosten hebben gemaakt in verband met het treffen van maatregelen ter voorkoming of beperking van schade een tegemoetkoming in die kosten te kunnen geven, ook al was er in hun woonplaats nog geen sprake van een ramp, maar wel van een ernstige dreiging daarvan. Zo konden tijdens de watersnood in 1995 bijvoorbeeld particulieren aanspraak maken op een tegemoetkoming in de bereddingskosten, omdat zij hun inboedel elders hadden laten opslaan in verband met ernstige vrees voor het ontstaan van een watersnoodramp. In dit geval werd er wel van uitgegaan dat de burgemeester een evacuatiegebod of -advies had gegeven.

Artikelen 1, onder e, en 3, eerste lid

Het is in verband met een goede uitvoering van deze regeling van belang dat zo spoedig mogelijk nadat de ramp zich heeft voorgedaan bij ministeriële regeling wordt vastgesteld welke de grenzen zijn van het gebied waarin de ramp zich heeft voltrokken en waarin als gevolg daarvan schade is geleden of kosten zijn gemaakt. Op die wijze kan snel inzicht worden verkregen in de aard en de omvang van de schade die zich heeft voorgedaan.

Artikel 2

De wet wordt in geval van andere rampen en zware ongevallen dan overstromingen door zoet water en aardbevingen om de hierna volgende redenen bij koninklijk besluit en niet bij algemene maatregel van bestuur van toepassing verklaard.

Indien door een ramp of zwaar ongeval zeer vele burgers, bedrijven en instellingen worden getroffen en daardoor worden geconfronteerd met schade en kosten die niet elders kunnen worden verhaald dan wel die niet redelijkerwijs verzekeraar of vermijdbaar waren, moet de regering snel haar verantwoordelijkheid kunnen nemen. Zij moet de getroffen direct of vlak na de desbetreffende gebeurtenis kunnen mededelen of zij tegemoet wil komen in de financiële gevolgen daarvan. Ook is het van belang dat de schade-experts spoedig na de gebeurtenis de schade kunnen opnemen zonder dat twijfel bestaat of de wet al dan niet van toepassing zal zijn. De algemene-maatregel-van-bestuurprocedure verhoudt zich dan ook niet goed tot de benodigde snelheid van handelen.

Artikel 3, eerste lid

Onderdeel d

Niet alleen bedrijven, maar bijvoorbeeld ook zorginstellingen en de krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersonen (zoals gemeenten en zelfstandige bestuursorganen) kunnen in aanmerking komen voor een tegemoetkoming in de schade aan hun vaste en vlottende activa. Het betreft hier nadrukkelijk niet de schade aan zaken van particulieren. Daarop ziet artikel 3, eerste lid, onder a en b.

Voor het agrarisch bedrijfsleven vallen onder de vaste en vlottende activa de activa die zijn opgesomd in artikel 4, eerste lid, onder a, van de Bijdrageregeling landbouwbedrijven overstromingschade 1995. Het gaat hier onder meer om bedrijfsgebouwen, erfverhardingen, toegangswegen, levende have en gewassen in kassen en te velde.

Onderdelen e en f

In tegenstelling tot de andere sectoren van het bedrijfsleven is in de land- en tuinbouw sprake van natuurlijke groeiprocessen. Als gevolg van bijvoorbeeld een overstroming kunnen deze processen onomkeerbaar worden verstoord of zelfs worden afgebroken. Met name in de plant-aardige sector is het nauwelijks mogelijk verloren gegane gewassen te vervangen door gewassen in hetzelfde productiestadium. De financiële gevolgen van de verstoring van het productieproces in de land- en tuinbouw worden gewoonlijk aangeduid met de termen «teeltplanschade» (gewassen) en «bedrijfsschade» (dieren).

Voor een tegemoetkoming in dit verband komt in aanmerking de mindere opbrengst gedurende de bij ministeriële regeling te bepalen schadetermijn, verminderd met de bespaarde kosten. De mindere opbrengst bestaat uit de opbrengst die redelijkerwijs verwacht mocht worden, gewaardeerd tegen integrale kostprijs of lagere marktwaarde, eventueel verminderd met de wel gerealiseerde opbrengst tegen marktwaarde.

Overigens zij volledigheidshalve opgemerkt dat de mogelijkheid om teeltplan- en bedrijfsschade vergoed te krijgen niet beperkt is tot de land- en tuinbouwbedrijven, zoals ten tijde van de wateroverlast in 1995 het geval was. Voor teeltplan- en bedrijfsschade was toen uitsluitend een voorziening getroffen in de Bijdrageregeling landbouwbedrijven overstromingsschade 1995 van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Met dit wetsvoorstel komt deze beperking te vervallen en is een vergoeding van teeltplan- en bedrijfsschade mogelijk voor alle in aanmerking komende bedrijven, los van de vraag of zij land- of tuinbouwbedrijven zijn in de zin van de hiervoor genoemde regeling. Uiteraard moet het wel gaan om bedrijven met productieprocessen waarin dieren worden gehouden of gewassen worden geteeld.

Onderdeel g

Op basis van onderdeel g, onder 2°, kan een gedupeerde voor een vergoeding in aanmerking komen van de kosten die hij heeft gemaakt voor transport, opslag en huisvesting van zijn roerende zaken, mits hij voldoet aan de hierna volgende voorwaarde. De gedupeerde die externen heeft ingeschakeld, komt slechts voor een vergoeding van de kosten in aanmerking, indien hij deze kosten aan derden verschuldigd is. Dit moet hij aantonen door fiscaal erkende facturen. De gedupeerde die voor eigen vervoer heeft gezorgd door inzet van eigen personeel en eigen vervoermiddelen, kan slechts aanspraak maken op een vergoeding van de kosten indien het aantoonbaar gaat om kosten voor extra arbeid volgens bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vast te stellen regels. Hieruit vloeit voort dat in ieder geval geen vergoeding wordt gegeven voor het verrichten van burenhulp en voor de kosten van arbeid in eigen beheer binnen de normale arbeidsuren. Deze laatste kosten worden geacht kosten te zijn die behoren tot de normale bedrijfsvoering.

Onder evacuatiekosten vallen ook de kosten die gedupeerde maakt als gevolg van schade aan zijn roerende zaken tijdens transport en op- en overslag daarvan. Die kosten worden evenwel niet vergoed indien deze elders verhaald kunnen worden, door eigen schuld zijn veroorzaakt, redelijkerwijs verzekeraar of vermijdbaar waren dan wel zijn ontstaan omdat gedupeerde onvoldoende maatregelen heeft getroffen ter voorkoming of beperking van die kosten (zie artikel 3, derde lid, onder a tot en met d). Bovendien moeten de bedoelde kosten ingevolge artikel 5, eerste lid, onder b, redelijk zijn.

Onderdeel i

Onder kosten voor opruiming zijn onder meer begrepen de kosten voor het schoonmaken of wegruimen van de door de ramp of het zware ongeval getroffen inboedel van de gedupeerde. Uiteraard moeten deze kosten redelijk zijn (zie artikel 5, eerste lid, onder b). Het moet bovendien gaan om kosten die verschuldigd zijn aan derden dan wel, voor zover het een bedrijf betreft, om kosten van extra arbeid in eigen beheer.

Artikel 3, eerste lid, onder e en f, en tweede lid

Ingevolge artikel 3, tweede lid komt schade die het gevolg is van gederfde omzet niet voor een tegemoetkoming in aanmerking. Dit betekent dat de schade die een bedrijf lijdt doordat het als gevolg van de ramp of het zware ongeval zijn producten niet op tijd heeft kunnen opleveren, niet wordt vergoed. Teeltplan- en bedrijfsschade worden daarentegen wel vergoed omdat dit geen vormen van omzetschade zijn. Het zijn schaden die ontstaan door de onomkeerbare onderbreking van natuurlijke groeiprocessen in de land- en tuinbouw en houden een bijzondere vorm van activaschade in: vergoed wordt het herstel van de verloren gegane levende productiemiddelen (gewassen of dieren) tot in het stadium van ontwikkeling waarin deze verkeerden op het moment van de schadeveroorzakende gebeurtenis.

Artikel 3, tweede lid

In artikel 3, eerste lid, is aangegeven voor welke categorieën van schaden en kosten een tegemoetkoming wordt gegeven. Met deze categorieën is, zoals reeds gesteld, aangesloten bij de categorieën waarin ten tijde van de wateroverlast in 1995 een tegemoetkoming is verleend. Het is echter niet uitgesloten dat zich in de toekomst een ramp of een zwaar ongeval in de zin van het onderhavige wetsvoorstel voordoet als gevolg waarvan kosten worden gemaakt en schade wordt geleden, waarvoor op grond van artikel 3, eerste lid geen vergoeding mogelijk is, terwijl dat wel wenselijk is. Artikel 3, tweede lid, voorziet daarom in de mogelijkheid om bij ministeriële regeling op dit moment niet voorzienbare schade- en kostencategorieën vast te stellen waarvoor een vergoeding kan worden gegeven.

Gekozen is voor delegatie aan de Minister van Binnenlandse Zaken in overeenstemming met de betrokken ministers omdat vlak na de desbetreffende gebeurtenis de schade- en kostencategorieën met grote spoed moeten kunnen worden vastgesteld, opdat voor de gedupeerde duidelijk is waarop hij «recht» heeft en de schade-expert weet voor welke kosten en schaden hij de omvang moet opnemen. Overigens is het met het oog op het primaat van de wetgever de bedoeling dat de minister nadien bevordert dat de «nieuwe» schade- en kostencategorieën worden opgenomen in de opsomming van artikel 3, eerste lid.

Artikel 3, eerste en tweede lid, juncto artikel 5, eerste lid, onder b

Wil een gedupeerde voor een tegemoetkoming in aanmerking komen voor de kosten die hij heeft gemaakt voor het treffen van preventieve maatregelen, dan moeten deze kosten in een redelijke verhouding staan tot de getroffen maatregelen die in de gegeven omstandigheden als noodzakelijk konden worden beschouwd. Dit vloeit voort uit artikel 5, eerste lid, onder b.

Artikel 3, derde lid

Onderdeel a

Een gedupeerde heeft geen recht op een tegemoetkoming in de schade of de kosten, voor zover de schade of de kosten onder meer redelijkerwijs verzekeraar waren (zie onderdeel a). Van «redelijkerwijs verzekeraar» wordt gesproken indien het risico in het algemeen niet van dekking wordt uitgesloten in polissen van schadeverzekeringen, dan wel het risico verzekeraar is zonder dat zeer beperkende voorwaarden gelden en/of zonder dat er zeer hoge kosten tegenover staan.

Het vorenstaande brengt met zich dat bijvoorbeeld de schade aan motorrijtuigen of schepen ten gevolge van een overstroming niet voor vergoeding in aanmerking komt.

Onderdeel b

Onderdeel b heeft onder meer tot gevolg dat, indien ten behoeve van de geleden schade of de gemaakte kosten verzekeringspenningen zijn uitgekeerd of toegezegd, deze in mindering worden gebracht op de tegemoetkoming in die schade of kosten. Dit geldt ook voor bijvoorbeeld de verschuldigde omzetbelasting, voor zover deze verrekenbaar is.

Onderdeel b voorziet er tevens in dat een gedupeerde, indien hij door eigen schuld geen uitkering op basis van zijn verzekering heeft verkregen, niet kan terugvallen op het Rijk.

Onderdeel e

Op 19 april 1996 is de Beleidslijn ruimte voor de rivier van de Ministers van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (Stcrt. 77) van kracht geworden. Het doel van deze beleidslijn is meer ruimte voor de rivier, de duurzame bescherming van mens en dier tegen overstromingen en het beperken van materiële schade. Met het oog hierop zullen in principe alleen die activiteiten worden toegestaan die onlosmakelijk aan de rivier zijn gebonden. Het gaat dan bijvoorbeeld om bruggen, sluizen en grote scheepswerven. Alle niet-riviergebonden activiteiten (bijvoorbeeld woningbouw en recreatiecomplexen) zullen alleen bij hoge uitzondering worden toegestaan. Deze activiteiten zijn niet toegestaan, tenzij er sprake is van een zwaarwegend maatschappelijk belang, de activiteit niet redelijkerwijs elders buiten het winterbed kan worden gerealiseerd en de activiteit op de desbetreffende locatie geen feitelijke belemmering vormt om in de toekomst de afvoercapaciteit te vergroten. Aan alle lopende en nieuwe activiteiten (waaronder wijziging van bestaande activiteiten) in het winterbed van de grote rivieren die worden toegestaan, worden voorwaarden verbonden die gericht zijn op het verminderen van de nadelige effecten en het voorkomen van schade. Eén van deze voorwaarden houdt in dat met het oog op bescherming tegen hoogwater aan een bepaald beschermingsniveau (zie tabel 1 van de beleidslijn) moet worden voldaan om toekomstige schadegevallen te voorkomen. Bouwen op een lager beschermingsniveau dan vereist, is alleen aanvaardbaar indien vooraf duidelijk is hoe schade bij hoogwater geregeld zal worden, met garantie tot een vrijwaring van het verhalen van deze schade in voorkomend geval op het Rijk.

Een logische consequentie van het vorenstaande is dat een gedupeerde geen recht op een tegemoetkoming in de schade of de kosten heeft voor zover deze het gevolg zijn van een overstroming door zoet water die zijn ontstaan aan bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen activiteiten die vanaf 19 april 1996 in het winterbed van de grote rivieren

hebben plaatsgevonden. Deze activiteiten zullen uiteraard overeenkomen met de niet-toegestane activiteiten als bedoeld in de beleidslijn en met de toegestane activiteiten als bedoeld in de beleidslijn, indien deze niet voldoen aan het vereiste beschermingsniveau.

Artikel 4

Het rapport van de schade-expert is niet te beschouwen als een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, omdat deze geen publiek-rechtelijke rechtshandeling inhoudt. Dit in tegenstelling tot het besluit van de Minister van Binnenlandse Zaken tot toekenning of weigering van een tegemoetkoming in de schade dat hij neemt met inachtneming van dit rapport.

Ingevolge het vierde lid komen de kosten van contra-expertise voor rekening van de gedupeerde indien deze op zijn verzoek plaatsvindt en daaruit blijkt dat de schade-expert in eerste instantie de schade op juiste wijze had getaxeerd en derhalve de gedupeerde daarmee in het ongelijk wordt gesteld.

Artikel 5, eerste lid

De hoogte van de tegemoetkoming in de schade en de kosten wordt berekend volgens bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vast te stellen regels. Deze regels zullen in ieder geval betrekking hebben op de te hanteren waarderingsgrondslagen.

De hoogte van de tegemoetkoming in de geleden schade wordt onder meer bepaald op basis van de omvang van de schade zoals die door de Minister van Binnenlandse Zaken wordt vastgesteld aan de hand van het desbetreffende schaderapport van de schade-expert.

Het toekennen van een tegemoetkoming is niet te beschouwen als het verlenen van een subsidie. Het gaat hier immers ingevolge artikel 4:21 van de Algemene wet bestuursrecht niet om «de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten».

Artikel 6, eerste lid

De aanvraag om een tegemoetkoming in de geleden schade of de gemaakte kosten moet worden beschouwd als een aanvraag in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Dit impliceert onder meer dat tegen de beschikking tot toekenning of weigering van een tegemoetkoming dat de Minister van Binnenlandse Zaken neemt op de aanvraag van een gedupeerde, bezwaar en beroep openstaan overeenkomstig de bepalingen uit die wet.

De omvang van de schade aan bijvoorbeeld boomkwekerijgewassen of fruitbomen is vaak moeilijk kort na de ramp vast te stellen. Met deze omstandigheid zal bij het bepalen van de termijn waarbinnen de aanvraag moet zijn ingediend, rekening worden gehouden. In de vast te stellen ministeriële regeling kan voor de gedupeerde de mogelijkheid worden geopend om vóór een bepaalde termijn een tweede aanvraag voor een tegemoetkoming in deze zogenaamde «vervolgschade» bij de Minister van Binnenlandse Zaken in te dienen. Hiermee wordt aangesloten op artikel 9, vierde lid, van de Bijdrageregeling landbouwbedrijven overstromingschade 1995 en artikel 5, tweede lid, van de Subsidieregeling waterschade 1995.

Artikel 7

Artikel 7 voorziet in een hardheidsclausule omdat niet uitgesloten kan worden dat deze regeling, gelet op haar aard, in thans niet precies te voorziene gevallen kan leiden tot onbillijkheden van overwegende aard. Het doel van een dergelijke clausule is te voorkomen dat een gedupeerde tussen wal en schip valt dan wel in ernstige financiële problemen geraakt als gevolg van een ramp of zwaar ongeval omdat hij geen beroep kan doen op andere voorzieningen.

Artikel 11, eerste lid

In het eerste lid is bepaald dat de Minister van Binnenlandse Zaken in overeenstemming met de betrokken ministers is belast met de uitvoering van dit wetsvoorstel. Op de eerste plaats betekent dit dat de Minister van Binnenlandse Zaken de voordracht doet voor de algemene maatregelen van bestuur, bedoeld in dit wetsvoorstel, alsmede de ministeriële regelingen die ingevolge dit wetsvoorstel dienen te worden vastgesteld, tot stand brengt. Het ligt overigens in de bedoeling dat er één ministeriële regeling tot stand komt waarin voor alle categorieën van gedupeerden hun rechten en plichten zijn ingevuld. Dit is een logische consequentie van dit wetsvoorstel en komt mede de overzichtelijkheid en de eenvoudigheid van de materie ten goede. Uiteraard zal het zo zijn dat de betrokken vakministers alle gelegenheid krijgen om voorstellen te doen voor die onderdelen van de ministeriële regeling die hen regarderen en zal deze regeling niet eerder worden vastgesteld dan nadat hierover overeenstemming met hen is bereikt.

Ook zal vanwege het potentieel grote financiële beslag op de algemene middelen ook overeenstemming dienen te zijn bereikt met de Minister van Financiën.

De tweede consequentie van het feit dat de uitvoering bij de Minister van Binnenlandse Zaken komt te liggen, is dat de gedupeerde, als sluitstuk van dit wetsvoorstel, één integrale beschikking op zijn aanvraag ontvangt. Een voordeel hiervan is dat de gedupeerde met één bestuursorgaan van doen heeft en niet, afhankelijk van de schade die hij heeft geleden of de kosten die hij heeft gemaakt, met verschillende bestuursorganen zoals tijdens de watersnood 1995 het geval is geweest. Een ander voordeel van het geven van één beschikking door de Minister van Binnenlandse Zaken is dat afstemmingsproblemen tussen de diverse ministeries tot een minimum kunnen worden gereduceerd.

Overigens betekent het vorenstaande niet dat de Minister van Binnenlandse Zaken de beschikking neemt zonder de deskundige inbreng van de betrokken vakministeries. Bij de opzet van de uitvoeringsorganisatie die de desbetreffende beschikkingen zal voorbereiden, zal ervoor worden gezorgd dat de inbreng van die deskundigheid is gewaarborgd.

De uitvoeringsorganisatie zal, als de organisatie geen onderdeel van het departement is, bij mandaat, zoals geregeld in de Algemene wet bestuursrecht, kunnen worden belast met het in naam van de Minister van Binnenlandse Zaken nemen van besluiten. De ministeriële verantwoordelijkheid voor de genomen besluiten blijft hierbij volledig bestaan. Om deze reden kan worden volstaan met de bepaling in artikel 10, eerste lid, dat de minister verantwoordelijk is voor de uitvoering van de wet.

Artikelen 9, onder c, en 12

Bij het redigeren van de artikelen 9, onder c, en 12 is ervan uitgegaan dat de wet van 20 juni 1996 tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht (Derde tranche Algemene wet bestuursrecht) (Stb. 1996, 333) op een eerder tijdstip in werking treedt dan het onderhavige wetsvoorstel. Dit

betekent onder meer dat op de toezichthouders, bedoeld in artikel 12, de bevoegdheden die de Algemene wet bestuursrecht aan een toezichthouder toekent, van toepassing zijn en een ieder verplicht is zijn medewerking te verlenen aan deze toezichthouders, tenzij hij uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift een geheimhoudingsplicht heeft.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal