TOEKOMSTBESTENDIGHEID EN WERKINGSGEBIED WET TEGEMOETKOMING SCHADE BIJ RAMPEN (WTS)

Eindrapport voor het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum

UTRECHT CENTRE FOR ACCOUNTABILITY AND LIABILITY LAW (UCALL)

en

ANDERSSON ELFFERS FELIX (AEF)

en

ERASMUS UNIVERSITY ROTTERDAM (EUR)

Mr. dr. Esther Engelhard
Prof. mr. Elbert de Jong
Prof. dr. Michael Faure
Mr. dr. Wybrand van der Meulen
David Schelfhout, MSc

Definitief, 1 december 2024

Colofon

Universiteit Utrecht, Utrecht Centre for Accountability and Liability Law, Ucall

© 2024; Universiteit Utrecht. Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de Universiteit Utrecht.

Voorwoord

Voor u ligt een empirisch juridisch onderzoek naar de toekomstbestendigheid en het werkingsgebied van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts). In dit rapport beantwoorden wij twee hoofdvragen. Ten eerste de vraag in hoeverre de Wts voldoende toekomstbestendig is. Hiertoe hebben wij de zes toepassingen van de Wts tot op heden geanalyseerd, waarbij de eerdere evaluaties van die toepassingen zijn betrokken. We hebben ook gebeurtenissen geanalyseerd waarvoor de Wts niet is toegepast. Voor het antwoord op deze eerste hoofdvraag is verder onderzocht welke ruimte de Wts biedt voor rampschade bij klimaatscenario's die voor ons land zijn geschetst en zijn de relevante verzekeringsmogelijkheden in kaart gebracht. De tweede hoofdvraag luidt of er goede redenen zijn om de Wts in de huidige vorm ook toepasbaar te laten zijn in Caribisch Nederland: op de eilanden Bonaire, Sint-Eustatius (Statia) en Saba (de BES).

Het onderzoek is uitgevoerd door het Utrecht Centre for Accountability and Liability Law (Ucall) van het Departement Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Utrecht, tezamen met Andersson Elffers Felix (AEF) en prof. dr. Michael Faure (Erasmus Universiteit Rotterdam). Het is aangevangen op 18 september 2023 en is afgerond op 31 oktober 2024. Gezamenlijk hebben wij dit onderzoek verricht, waarbij AEF het empirisch deel merendeels voor haar rekening heeft genomen, bestaande uit dertien interviews en twee expertsessies. Ucall heeft elf interviews afgenomen, die gingen over de vraag naar de eventuele toepassing van de Wts op de BES. De resultaten zijn geïntegreerd op verschillende plaatsen in dit rapport. De hoofdstukken zijn door verschillende auteurs geschreven, maar de inhoud van alle hoofdstukken wordt door het voltallige onderzoeksteam onderschreven: Engelhard (hoofdstukken 1, 2, 3, 4, 7, 8 en 10), Faure (hoofdstukken 5, 6, 9 en 10), De Jong (hoofdstukken 9 en 10) en Van der Meulen en Schelfhout (geïntegreerde tekstkaders in hoofdstukken 2, 3 en 5, paragraaf 3.4 en hoofdstuk 10). De bundeling van onze expertise heeft ons nog beter in staat gesteld om het onderhavige onderzoek in al zijn facetten ten uitvoer te brengen.

De auteurs willen in de eerste plaats graag de vele deelnemers en betrokkenen danken die aan dit onderzoek hebben bijgedragen middels de interviews en de expertsessies en/of door het daarbuiten delen van hun ervaring, kennis en inzichten en/of het delen van relevante documentatie. Wij zijn ook veel dank verschuldigd aan de leden van de begeleidingscommissie: Willem van Boom (voorzitter), Tim Bleeker, Theo van Mullekom, Ton van der Putten, Peter Siegmund en Wim Weterings voor de constructieve samenwerking en voor nuttig commentaar op eerdere versies van ons rapport. Een speciaal woord van dank is voor het WODC, in het bijzonder Theo van Mullekom, voor de goede en prettige ondersteuning. Ook danken wij Tiddo Folmer en Rianka Rijnhout voor hun commentaar bij (de eerdere versie van) de eindversie. Voorts danken wij Sybe de Vries en Allard Knook voor hun uitvoerige commentaar bij een eerdere versie van hoofdstuk 8 over staatssteun.

Hieronder treft u de resultaten van ons onderzoek aan. Wij houden ons graag aanbevolen voor vragen en opmerkingen (E.Engelhard@uu.nl).

Namens het onderzoeksteam,

Esther Engelhard,
Utrecht, oktober 2024.

Inhoudsopgave

Voorwoord....3
Inhoudsopgave....4
Lijst van afkortingen....10
Samenvatting....13

1 Aanleiding en onderzoeksvragen....18
E.F.D. Engelhard
1.1 Aanleiding....18
1.1.1 Overstromingen in juli 2021....18
1.1.2 De toegenomen kans op grootschalige wateroverlast....19
1.1.3 De Wts: ook bij andere rampen dan overstromingen....20
1.2 Het onderhavige onderzoek....22
1.2.1 Vragen over de Wts na de ramp van juli 2021....22
1.2.2 De opdracht....23
1.2.3 Roep om eenduidigheid en duidelijke grenzen....23
1.2.4 Wts als overheidstaak; onderdeel van het adaptatiebeleid....25
1.2.5 Verdere internationale context....27
1.3 Onderzoeksvragen....27
1.3.1 De – tweeledige – centrale onderzoeksvraag....27
1.3.2 Elf onderzoeksvragen....28
1.4 Methodologie....29
1.4.1 Methodologie van de documentstudie....29
1.4.2 Drie parameters (bouwstenen) voor de toekomstanalyse....33
1.4.3 Methodologie van de interviews....34
1.4.4 Methodologie van de expertsessies....36
1.4.5 Verhouding tussen theoretisch en empirisch onderzoek....36
1.5 Leeswijzer....37

2 Doel, inhoud en begrenzing van de Wts....38
E.F.D. Engelhard
2.1 Inleiding....38
2.2 Doel van de Wts....38
2.2.1 Zoutwaterrisico is bedwongen, zoetwaterrisico's nog niet....38
2.2.2 Vóór de Wts: lappendekens van kostbare schaderegelingen....39
2.2.3 De zwaarst gemeten aardbeving en de Bijlmerramp (1992)....39
2.2.4 Maasoverstroming I (1993): roep om structurele regeling....41
2.2.5 Hoogwater in het rivierenland en Maasoverstroming II (1995): solidariteit....42

2.2.6 Daadkracht: het Deltaplan Grote Rivieren 43
2.2.7 Behoefte aan een schademodaliteit: inzet op verzekering 43
2.2.8 Solidariteitsdenken (1995): het Rijk moet hiervoor instaan 44
2.2.9 Doel van Wts: solidariteit, maar wel begrensd 45
2.2.10 Een te rooskleurig beeld van verzekerbaarheid 46
2.2.11 Solidariteit onder druk 46
2.2.12 Tussenconclusie 47
2.3 Systematiek van de Wts 47
2.4 Begrippen en criteria van de Wts 48
2.4.1 Algemene begripsbepalingen 48
2.4.2 Het begrip ramp: drie cumulatieve elementen 49
2.4.3 Zoetwateroverstroming: drie alternatieve criteria 51
2.4.4 Het begrip aardbeving (artikel 1 Wts) 55
2.4.5 Het begrip schadegebied (artikel 1 Wts) 55
2.4.6 Toepasselijkheid bij andere rampen: artikel 3 Wts 56
2.5 Schade- en kostenposten van de Wts 57
2.5.1 Welke schade valt onder de Wts? 57
2.5.2 Verruimingsmogelijkheid (artikel 4, lid 2 Wts) 58
2.5.3 Hoogte van de tegemoetkoming (artikelen 5 en 6 Wts) 61
2.6 Uitsluitingsgronden (artikel 4, lid 3 Wts) 62
2.6.1 Inleiding: vijf uitsluitingen 62
2.6.2 Uitsluiting van redelijkerwijs verzekerbare schade (sub *a*) 62
2.6.3 Uitsluiting van verhaalbare schade (sub *b*) 63
2.6.4 Uitsluiting van activiteiten in het winterbed (sub *e*) 64
2.7 Conclusie 67

3 Uitvoeringspraktijk en verwachtingen van burgers 70
E.F.D. Engelhard, W.P. van der Meulen, D. Schelfhout
3.1 Inleiding 70
3.2 Eerdere toepassingen van de Wts, in het licht van het doel 70
3.2.1 Opzet van de evaluatie; leeswijzer 70
3.2.2 Eerste twee toepassingen: hevige neerslag (1998) 71
3.2.3 Derde toepassing: overstroming van de Maas (2003) 73
3.2.4 Vierde toepassing: dijkfalen door droogte in Wilnis (2003) 74
3.2.5 Vijfde toepassing: kwel-/waterschade bij onbedijkte Maas (2011) 77
3.2.6 Zesde toepassing: extreme neerslag Zuid-Nederland 2021 78
3.2.7 Conclusie: lessen uit de zes Wts-toepassingen 89
3.3 Gevallen waarin de Wts niet is toegepast 92
3.3.1 Opzet van deze evaluatie; leeswijzer 92

3.3.2 Slecht weer: supercell en valwind Leersum 93
3.3.3 Niet-natuurrampen: Enschede, Volendam, Moerdijk 98
3.3.4 De Commissie-Borghouts 105
3.3.5 Conclusie 111
3.3.6 Lessen over verwachtingen van burgers: legionella en Q-koorts 112
3.4 Verwachtingen van burgers 118
3.4.1 Inleiding 118
3.4.2 Ervaringen van burgers bij eerdere Wts-toepassingen 118
3.4.3 Verwachtingen van burgers: bevindingen uit de literatuur 124
3.4.4 Bevindingen uit de expertsessie burgerperspectief en uit de interviews 126
3.4.5 Tussenconclusie over de verwachtingen van gedupeerden 129
3.5 Conclusie 129

4 Klimaatrisico's en verzekerbaarheid 132
E.F.D. Engelhard
4.1 Inleiding 132
4.2 Klimaatrisico's 133
4.2.1 Inleiding: watergevaar in ons land 133
4.2.2 Klimaatscenario's van het KNMI (2023) 133
4.2.3 Overstromingsrisico: EUCRA en Deltascenario's (2024) 135
4.3 Rampscenario's door extreem weer en/of klimaatverandering 137
4.3.1 Inleiding: analyse van nationale veiligheidsrisico's 137
4.3.2 Rampscenario's voor extreem weer of klimaatverandering 138
4.3.3 Rampgevaar vertaald naar rampschade 142
4.4 Verzekerbaarheid van risico's van natuurrampen 143
4.4.1 Kabinetsstandpunt: de eigen verzekering stimuleren 143
4.4.2 Hevige wind, storm, droogte en aardbevingen 145
4.4.3 Waterschade: verzekeraars aan zet 146
4.4.4 Publiek-private dialoog bij onverzekerbare klimaatrisico's 155
4.4.5 Conclusie 155
4.5 Conclusie 156

5 Verzekeringsmogelijkheden nu en in de toekomst 159
M.G. Faure
5.1 Inleiding 159
5.2 Theoretische voorwaarden verzekerbaarheid 159
5.2.1 Voorspelbaarheid van het risico met het oog op premiecalculatie 160
5.2.2 *Matching* van vraag en aanbod 160
5.2.3 Capaciteit 161

5.2.4 Remedie voor het moreel risico 162
5.2.5 Remedie voor averechtse selectie 163
5.3 Verzekering van het overstromingsrisico 164
5.3.1 Problemen aan de aanbodzijde 164
5.3.2 Problemen aan de vraagzijde 166
5.3.3 Oplossingen aan aanbodzijde 167
5.3.4 Oplossingen aan vraagzijde 168
5.4 Evolutie van tegemoetkoming na natuurrampen 169
5.4.1 Van onverzekerbaarheid… 169
5.4.2 … naar de Wts 170
5.4.3 Vergoeding anno 2024 171
5.5 Evaluatie 173
5.5.1 Beperkingen van het huidige vergoedingssysteem 173
5.5.2 Ontwikkelingen naar een structurele verzekeringsoplossing 175
5.6 Conclusie 176

6 Onverzekerbare en onverhaalbare rampschade in het buitenland 178
M.G. Faure
6.1 Inleiding 178
6.2 België 178
6.2.1 Aansprakelijkheidsrecht 179
6.2.2 *Ex post* overheidscompensatie 179
6.2.3 Compensatiefonds 179
6.2.4 *First party* verzekering 180
6.2.5 Overheidsinterventie als herverzekeraar in laatste instantie 183
6.2.6 Samenvatting en casus waterschade van juli 2021 183
6.3 Frankrijk 185
6.3.1 Aansprakelijkheidsrecht 185
6.3.2 *Ex post* overheidscompensatie 186
6.3.3 Compensatiefonds 186
6.3.4 *First party* verzekering 187
6.3.5 Overheidsinterventie als herverzekeraar in laatste instantie 189
6.3.6 Samenvatting 190
6.4 Duitsland 192
6.4.1 Aansprakelijkheidsrecht 192
6.4.2 *Ex post* overheidscompensatie 192
6.4.3 Compensatiefonds 192
6.4.4 *First party* verzekering 193
6.4.5 Overheidsinterventie als herverzekeraar in laatste instantie 194

6.4.6 Samenvatting 194
6.5 Conclusie 195

7 De opvang van rampschade in Caribisch Nederland 199
E.F.D. Engelhard
7.1 Inleiding 199
7.2 Rampenzorg en klimaatrisico's 199
7.2.1 Caribisch Nederland: drie bijzondere gemeenten 199
7.2.2 Rampenzorg; wetgevend kader 203
7.2.3 Aandacht voor klimaatrisico's op de BES 204
7.3 Schademechanismen in Caribisch Nederland 211
7.3.1 Schadeopvang op lokaal en op rijksniveau 211
7.3.2 Verzekeringen: verzekerbaarheid en dekkingsgraden 213
7.3.3 Schadeopvang op Sint Maarten na orkaan Irma (2017) 213
7.3.4 Bredere blik: rampschadeopvang in het Caribisch gebied 214
7.4 *Comply or explain* analyse 216
7.4.1 Inleiding 216
7.4.2 Kan de Wts van toepassing zijn op de BES? 218
7.5 Conclusie 219

8 Aspecten van staatssteun 222
E.F.D. Engelhard
8.1 Inleiding 222
8.2 De regeling en systematiek van artikelen 107 en 108 VWEU 222
8.2.1 Achtergrond: regulering en handhaving 222
8.2.2 Hoofdregel: vier voorwaarden en aanmeldingsplicht 223
8.2.3 Afwijking in artikel 107, lid 2: betekenis voor de Wts 224
8.2.4 Groepsvrijstellingen; de AGVV, LVV en VVV 225
8.3 *De-minimis*verordeningen 227
8.4 Conclusie 227

9 Toekomstscenario's voor de Wts 228
E.R. de Jong & M.G. Faure
9.1 Inleiding 228
9.2 Algemene aandachtspunten 228
9.2.1 Verzekerbaarheid 228
9.2.2 Verzekeringsvermogen van burgers: verzekerbaarheid ≠ verzekerd zijn 229
9.2.3 Laveren tussen rechtszekerheid en flexibiliteit 231
9.2.4 Preventie en mitigatie van schade 232
9.3 Toekomstige modaliteiten: verzekering in plaats van de Wts 233

9.3.1 Inleiding 233
9.3.2 De verzekeraars handelen de schade integraal af 234
9.3.3 *First party* rampenverzekering 234
9.3.4 Verplichte verzekering en/of wettelijke rampendekking? 236
9.3.5 *First party* rampenverzekering met de overheid als herverzekeraar 237
9.4 Beleidsbrief toekomst financiële sector 238
9.5 Afsluiting 241

10 Conclusies en aanbevelingen 242
E.F.D. Engelhard, M.G. Faure, E.R. de Jong, W.P. van der Meulen & D. Schelfhout
10.1 Algemene conclusie 242
10.2 Conclusies en aanbevelingen per hoofdstuk 244
10.2.1 Aanbevelingen voor de reikwijdte van de Wts 244
10.2.2 Aanbevelingen voor de verwachtingen van burgers 245
10.2.3 Aanbevelingen voor het stimuleren van verzekering 246
10.2.4 Aanbevelingen over Caribisch Nederland 247

Bronnenoverzicht 249

Appendix 1 Leden van de begeleidingscommissie 264
Appendix 2 Deelnemerslijst interviews/expertsessies 265
Appendix 3 Overzicht dekkingen mei 2023 Verbond van Verzekeraars 267
Appendix 4 Topiclijst voor interviews over de toekomstbestendigheid van de Wts 268
Appendix 5 Topiclijst voor interviews over de Wts in Caribisch Nederland 270

Lijst van afkortingen

AB	Afkondigingsblad van Sint Maarten
ABC	Aruba, Bonaire en Curaçao
ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
AEF	Andersson Elffers Felix
afl.	aflevering
AFM	Autoriteit Financiële Markten
AGVV	Algemene Groepsvrijstellingsverordening (EU)
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
ANV	Analistennetwerk Nationale Veiligheid
AOSIS	*Alliance of Small Island States*
art.	artikel
AVBB	het (toenmalig) Algemeen Verbond Bouwbedrijf
Bal	Besluit activiteiten leefomgeving
Barro	het (vervallen) Besluit algemene regels ruimtelijke ordening
B&W	burgemeester en wethouders
BES	Bonaire, Sint Eustatius (Statia) en Saba
Bgr	Beleidsregels grote rivieren
Bkl	Besluit kwaliteit leefomgeving
Bts	Besluit tegemoetkoming schade bij rampen
BW	Burgerlijk Wetboek
BWV	Brede weersverzekering
BZK	(ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CARICOM	*Caribbean Community*
CAS	Curaçao, Aruba en Sint-Maarten
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CDM	*Comprehensive Disaster Management*
CFA	Commissie financiële afwikkeling
CLO	Compendium voor de Leefomgeving
CCR	*Caisse Centrale des Réassurances*
CCRIF	*Caribbean Catastrophe Risk Insurance*
CDEMA	*Caribbean Disaster Emergency Management Agency*
CTRC	Commissie tegemoetkomingen bij rampen en calamiteiten
DNB	De Nederlandsche Bank
DP2023	Deltaprogramma 2023
DP24	Deltaprogramma 2024
e.a.	en anderen
ECB	*European Central Bank*
EEA (EMA)	*European Environment Agency* (Europees Milieuagentschap)
EIOPA	*European Insurance and Occupational Pensions Authority*
ENW	Expertisenetwerk Waterveiligheid
EU	Europese Unie
EUCRA	*European Climate Risk Assessment*
e.v.	en volgende
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
EWC	*Early Warning Center*
FinBES	Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba
GCA	*Global Commission on Adaptation (VN)*
GLB	Gemeenschappelijk landbouwbeleid (EU)

GRA	Geïntegreerde Risicoanalyse Nationale Veiligheid
GRA-CN	Geïntegreerde Risicoanalyse Caribisch Nederland
HR	Hoge Raad
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek
IBO KR	Interdepartementaal Beleidsonderzoek Koninkrijksrelaties
IenW	(ministerie van) Infrastructuur en Waterstaat
ILT	Inspectie voor Leefomgeving en Transport
IPCC	*Intergovernmental Panel on Climate Change*
IRM	Integraal Riviermanagement
IVM	Instituut voor Milieuvraagstukken
JenV	(ministerie van) Justitie en Veiligheid
JWEIA	*Journal of Wind Engineering and Industrial Aerodynamics*
KB	Koninklijk Besluit
KenE	Klimaat en Energie
KNMI	Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut
KWR	*KWR Water Research Institute*
LASER	Dienst Landelijke service bij regelingen
LBO	Landelijke Beoordeling van de veiligheid van primaire waterkeringen
LCO	Landelijke Coördinatiecommissie Overstromingsdreiging
LEI-DLO	Landbouw-Economisch Instituut
LLtb	Limburgse Land- en tuinbouwbond
LNC	landschap, natuur en cultuurhistorie
LNV	(ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
LTO	Land- en Tuinbouworganisatie
LVV	Landbouwvrijstellingsverordening (EU)
Mer	Milieueffectrapportage
MER	Magazines Rijkswaterstaat
Mkb	midden- en kleinbedrijf
mm.	millimeter
m.nt.	met noot
MvA	Memorie van Antwoord
MvT	Memorie van Toelichting
NAP	Nieuw Amsterdams Peil
NAS	Nationale klimaatadaptatiestrategie
NBW	Nationaal Bestuursakkoord Water
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
NHT	Nederlandse Herverzekeringsmaatschappij voor Terrorismeschaden
NIBUD	Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting
NIPV	Nederlands Instituut Publieke Veiligheid
NIVRE	Nederlands Instituut van Register Experts
NJ	Nederlandse Jurisprudentie
NJB	Nederlands Juristenblad
nr.	nummer
NRPB	*National Recovery Program Bureau*
NTB	Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht
NTBR	Nederlands Tijdschrift voor Burgerlijk Recht
NUPKA	Nationaal Uitvoeringsprogramma Klimaatadaptatie
O&A	Overheid & Aansprakelijkheid
o.a.	onder andere
OCW	(ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OLB	Openbaar Lichaam Bonaire
o.m.	onder meer
p.	pagina

PAGW	Programmatische Aanpak Grote Wateren
par.	paragraaf
Pb.	Provinciaal blad
Pb. EU	Publicatieblad Europese Unie
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
PwC	PricewaterhouseCoopers
QVS	Q-koortsvermoeidheidssyndroom
Rb.	rechtbank
RbRa	Rijksbrede Risicoanalyse
RbRa-CK	Rijksbrede Risicoanalyse Caribisch deel van het Koninkrijk der Nederlanden
RbVs	Rijksbrede Veiligheidsstrategie
RCE	Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed
RCN	Rijksdienst Caribisch Nederland
red.	redactie
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
ROR	Richtlijn 2007/60/EG over beoordeling en beheer overstromingsrisico's
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
SIDS	*Small Island Developing States*
SSS-eilanden	Sint Maarten, Saba en Sint Eustatius
Statia	Sint Eustatius
Stb.	Staatsblad
Stcrt.	Staatscourant
STOWA	Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer
TAW	Technische Adviescommissie voor de Waterkeringen
TNO	Nederlandse Organisatie voor toegepast natuurwetenschappelijk onderzoek
TTU	Beleidsregel tegemoetkoming teeltplanschade uiterwaarden Maas
UU	Universiteit Utrecht
UvW	Unie van Waterschappen
VAO	Verslag algemeen overleg
VN	Verenigde Naties
VNAB	Vereniging Nederlandse Assurantie Beurs
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
vol.	volume
VU	Vrije Universiteit Amsterdam
VwBES	Veiligheidswet Bonaire, Sint Eustatius, Saba
VWEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
VWS	(ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WA	wettelijke aansprakelijkheid
WAMCA	Wet afwikkeling massaschade in collectieve acties
WCAM	Wet collectieve afwikkeling massaschade
WEnR	*Wageningen Environmental Research*
WMO	Wet maatschappelijke ondersteuning
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum
WolBES	Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WUR	*Wageningen University and Research*
Wts	Wet tegemoetkoming schade bij rampen
Wvr	Wet veiligheidsregio's
WWA	*World Weather Attribution*
zgn.	zogenaamd

Samenvatting

De aanleiding van dit onderzoek ligt bij de evaluatie van de afwikkeling van de waterschade van juli 2021 in Limburg. Het Rijk is gedupeerden tegemoetgekomen in deze schade, onder meer door de Wts van toepassing te verklaren, naast het deel van de schade dat is afgewikkeld door verzekeraars.

Deze toepassing van de Wts is op verzoek van het Ministerie van Justitie en Veiligheid in opdracht van het WODC in 2022 geëvalueerd en daaruit komt naar voren dat zij op een aantal punten niet goed is verlopen. Dit hield allereerst verband met de systematiek van de Wts: het proces van het opstellen van ministeriële regeling(en), waarbij bepaald werd door wie en voor welke schade een Wts-tegemoetkoming kon worden verkregen, was weinig transparant en het duurde lang. Gedupeerden hadden juist grote behoefte aan duidelijkheid en een snelle afwikkeling. Bovendien was de uitvoering van de Wts voor gedupeerden belastend (want traag en complex), vergeleken met de wijze van afwikkeling en de snelheid die verzekeraars konden bieden. Een derde punt was dat de Wts alleen geldt voor onverzekerbare schade, terwijl veel particulieren en ondernemers voor hun schade geen verzekeringsdekking bleken te hebben. Inmiddels is het overstromingsrisico waar het gaat om regionale waterkeringen (die beschermen tegen binnenwater uit kleine rivieren, beken en geulen, kanalen en meren)[1] in belangrijke mate verzekerd. De verzekerbaarheid van andere overstromingsrisico's en van aardbevingen kent wel nog belangrijke hiaten, waarover hierna meer.

De afwikkeling van de waterschade van juli 2021 heeft maatschappelijk aandacht gekregen, ook in de media. Gedupeerden voelden zich in de kou staan; dat hield ook verband met de soms forse schades waar men mee bleef zitten. De Nationale Ombudsman heeft de vraag opgeworpen of de Wts, gelet ook op het overstromingsgevaar in ons land door gevolgen van klimaatverandering, wel toekomstbestendig is.

De hoofdvraag van het onderhavige onderzoek is of de Wts in zijn huidige vorm toekomstbestendig is met het oog op rampen die, mede onder invloed van extreem weer en klimaatverandering, ons land bedreigen en gelet op de verzekeringsmogelijkheden. De tweede hoofdvraag van dit onderzoek is of er goede redenen zijn om de Wts in de huidige vorm toepasbaar te laten zijn in Caribisch Nederland: op de eilanden Bonaire, Sint-Eustatius (Statia) en Saba (de BES). Beide hoofdvragen worden ontkennend beantwoord. Daarnaast worden concrete aanbevelingen gedaan ter versterking van de Wts en wordt aanbevolen om voor de BES een (maatwerk)regeling te creëren in plaats van de huidige Wts.

Voor de beantwoording van deze vragen is eerst, in hoofdstuk 2, de Wts geanalyseerd om de eventuele knelpunten in de wet te identificeren. Die analyse wijst uit dat de Wts een beperkte reikwijdte heeft in het licht van zijn doel. De wet is bedoeld *als een structureel solidariteitsvangnet voor onverzekerbare en onverhaalbare rampschade.* Dit doel is tweeledig: 1. In een regeling voorzien om gedupeerden van rijkswege tegemoet te komen in de schade die niet verzekerbaar of verhaalbaar is en 2. een algemeen wettelijk kader bieden, dat rechtszekerheid en rechtsgelijkheid kan waarborgen.

Artikel 1 Wts noemt naast zware aardbevingen drie overstromingsrisico's als de rampen waarin de Wts primair voorziet: het bezwijken, respectievelijk het overlopen van gereglementeerde zoetwaterkeringen en overstroming van (nog) onbedijkt gebied (sub

[1] Zie nader par. 2.4.3, waar ook de term (gereglementeerde) waterkering wordt toegelicht.

b). Wel kan de Wts ook bij andere gebeurtenissen worden toegepast. De wetgever heeft hierbij vooral aan zoutwateroverstromingen gedacht. Of en in hoeverre de Wts dan zal worden toegepast, wordt beslist bij Koninklijk Besluit. Artikel 3 biedt slechts ruimte als er sprake is van een ramp, als die ramp van een vergelijkbare orde is als de in artikel 1 Wts genoemde zoetwateroverstromingen of aardbevingen en als er een groot aantal getroffenen is. Bij andere risico's dan de in de Wts geregelde zoetwateroverstromingen en aardbevingen is het dus onzeker of de Wts via de route van artikel 3 Wts kan en ook *zal* worden ingezet.

Vervolgens zijn, in hoofdstuk 3, alle gedocumenteerde ervaringen en evaluaties van de zes toepassingen van de Wts geanalyseerd en is aandacht besteed aan *niet*-toepassingen van de Wts. Uit deze analyse komt naar voren dat de Wts-inzet bij grootschalige rampen (in 1998 en in 2021) en tevens enkele niet-toepassingen, tot kritische reacties en vragen hebben geleid onder gedupeerden en bij professionals.

Dit betreft in de eerste plaats de onzekerheid over de inzet van de Wts door het Rijk. Bij sommige gebeurtenissen die maatschappelijk grote beroering veroorzaakten, is de Wts *niet* ingezet, bijvoorbeeld omdat er naar het oordeel van het kabinet geen sprake was van een ramp, personenschade niet onder het bereik valt van de Wts en/of er uitsluitingsgronden van toepassing waren. Ook duurde het mede door de complexiteit van artikel 1, sub *b* Wts soms lang voordat duidelijk werd of en op welke grond precies de Wts kon worden ingezet.

Ten tweede zijn de schade- en kostencategorieën van de Wts, ook in de gevallen waarin de Wts wél van toepassing was, door gedupeerden als te beperkt ervaren. Met name bij de waterschade van juli 2021 kwam, naast de genoemde evaluatiepunten, als een aandachtspunt naar voren dat het Rijk ook oog moest hebben voor gedupeerden die in financiële nood waren geraakt door dubbele woonlasten. In 2024 is speciaal daarvoor een eenmalige schaderegeling ingevoerd.[2] In onze brede analyse van rampen en ingrijpende gebeurtenissen waarvoor de Wts *niet* is ingezet, komen dubbele woonlasten en daarnaast het verlies van arbeidsvermogen bij lichamelijk letsel en het verlies van levensonderhoud voor de nabestaanden ingeval van overlijden als schadevormen naar voren die beperkt of zelfs redelijkerwijs niet verzekerbaar zijn en om maatschappelijke solidariteit kunnen vragen. Deze schades kunnen zich onder meer weer voordoen in het scenario waarin waterkeringen door het water overbelast zijn en bezwijken en dit ertoe leidt dat woningen tijdelijk onbewoonbaar worden.

In de derde plaats heeft het inroepen van enkele uitsluitingsgronden van de Wts tot kritische vragen geleid van gedupeerden en van professionals. De uitsluitingsgrond voor 'redelijkerwijs verzekerbare' schade (artikel 4 lid 3, sub *a* Wts) wordt (overwegend) objectief beoordeeld. Dat heeft het risico dat gedupeerden in een kwetsbare financiële positie geen aanspraken aan de Wts kunnen ontlenen, ook als het afsluiten van een verzekering specifiek bij deze doelgroep vanwege de beperkte financiële draagkracht, niet van de betrokkenen kan worden verlangd. Dit is moeilijk verenigbaar met de grondgedachte van de Wts. Het werpt de vraag op of er specifiek voor deze doelgroep (met beperkte financiële draagkracht) meer speelruimte in de Wts kan worden geboden, bijvoorbeeld in de vorm van een hardheidsclausule.

Bij rampen met een menselijke oorzaak is de Wts nimmer toegepast door de uitsluitingsgrond voor verhaalbare schade (artikel 4 lid 3, sub *b* Wts). Hoewel de schade verhaalbaar is genoemd, bleek dat, door redenen buiten de Wts om (met name het ontbreken van een toereikende WA-verzekering), niet of zeer beperkt het geval te zijn.

[2] Besluit van 5 juni 2024,nr. 5462324, houdende bekendmaking van een beleidsregel voor het verstrekken van een eenmalige financiële bijdrage aan gedupeerden in financiële nood (Beleidsregel financiële nood als gevolg van de wateroverlast in juli 2021), *Stcrt.* 2 juli 2024. Zie par. 3.2.6.5.

Een belangrijk vierde punt, dat in het verleden al veelvuldig tot kritische vragen heeft geleid, betreft de consistentie van het beleid. In meerdere gevallen heeft het Rijk, onder politieke en maatschappelijke druk, *ad hoc* regelingen getroffen die haaks staan op de grenzen van de Wts, veelal met de mededeling dat die uitzondering eenmalig was. Dit staat op gespannen voet met het doel van de Wts om rechtszekerheid en rechtsgelijkheid te waarborgen. Dit kan bovendien de prikkel voor verzekeraars verminderen om een verzekering aan te bieden en van invloed zijn op de keuze van burgers en ondernemers om zich te verzekeren (wat dan indirect het vangnetkarakter van de Wts ondergraaft).

In hoofdstuk 4 is de Wts op zijn toekomstbestendigheid beoordeeld in het licht van de huidige klimaatinzichten en de verzekerbaarheid van ramprisico's. Uit die analyse blijkt dat het uitgangspunt van de eigen verantwoordelijkheid, dat in de Wts vooropstaat, problematisch is en aandacht vraagt met het oog op de gevolgen van klimaatverandering.

Dit houdt verband met de verzekerbaarheid, die de Wts als vertrekpunt kiest. De Wts verlangt dat particulieren en ondernemers zich verzekeren, maar met name de risico's van aardbevingen en van overstromingen van primaire keringen (bij hoogwaters van de grote rivieren en/of overstromingen vanuit zee) zijn *(vrijwel) niet* verzekerbaar. Als dit tot materiële schade leidt, aan opstallen en inboedels bijvoorbeeld, dan is de Wts thans nagenoeg de enige mogelijke schademodaliteit. Verzekeraars kunnen of willen die risico's niet alleen dragen en het Rijk is, kort gezegd, niet bereid om op te treden als herverzekeraar: de kans op overstroming van primaire keringen is niet groot, terwijl dit, als het zich voordoet, zeer grote schades meebrengt en slechts tegen relatief hoge premies verzekerbaar zal zijn.

Dit is bij de invoering van de Wts in 1998 heel anders ingeschat: het gevaar van overstromingen van de grote rivieren en meren zou met het versterken van de dijken beheersbaar en dus verzekerbaar worden. Dat is een onderschatting gebleken, die meebrengt dat de Wts voor het bezwijken of het overlopen van primaire keringen moet instaan zonder dat gedupeerden zich hiervoor *en masse* kunnen verzekeren.

De Wts is voor deze onverzekerbare overstromingsrisico's uitsluitend inzetbaar via de 'zou kunnen'-bepaling van artikel 3 Wts. Naarmate deze risico's de komende jaren vaker voorkomen, zal die onzekere route aan relevantie winnen. Dat is vanuit het oogpunt van gedupeerden problematisch; zij weten dan in de chaotische situatie na de ramp niet waar ze aan toe zijn. Deze onzekerheid over eventuele tegemoetkomingen vanuit het Rijk kan tegelijk verzekeraars afremmen om dit alsnog verzekerbaar te maken (en potentiële verzekeringsnemers afremmen om zich te verzekeren).

Een ander punt van aandacht betreft het begrip zoetwateroverstromingen (artikel 1 sub *b* Wts). Dit is zeer technisch en complex vormgegeven en oogt, in het licht van het doel van de Wts, onnodig restrictief: zoetwateroverstromingen die door afstromend water van buiten Nederland ontstaan of door de beschadiging van een kering of door aantasting door droogte, zijn van de Wts uitgesloten. Onze aanbeveling is om bij een eventuele herziening van de Wts te opteren voor een meer neutrale en een wat ruimere formulering van artikel 1 Wts voor zoetwateroverstromingen, die tevens wordt losgekoppeld van de in het huidige artikel 1 genoemde numerieke overstromingskansen. Bijvoorbeeld: 'het buiten de oevers treden van wateren in Nederland bij de afwezigheid van gereglementeerde keringen dan wel bij het overlopen, het bezwijken of het falen van die keringen'. Dat verruimt de inzetbaarheid voor zoetwaterrisico's die een hogere kans van voorkomen hebben dan thans door artikel 1 sub *b* Wts is bepaald. Ook overstromingen van Nederlandse wateren die hun oorzaak vinden in afstromend water vanuit de buurlanden (zoals in 2021) vallen onder deze nieuw voorgestelde formulering en oorzaken die tot het falen van waterkeringen hebben geleid, bijvoorbeeld beschadiging of aantasting van dijken. Dit bevordert voorts de transparantie van de wettekst met betrekking tot de inzetbaarheid bij zoetwaterrisico's.

Er zijn in dit onderzoek geen aanknopingspunten gevonden voor eventuele uitbreiding van het rampbegrip van de Wts naar schade door hevige regenval (zoals bij onderlopende straten) of andere extreem weerssituaties. Die schade is over het algemeen verzekerbaar. Zo'n uitbreiding zou voorts de keuze van particulieren of ondernemers om zich voor deze risico's te verzekeren negatief kunnen beïnvloeden.

Mede gelet op de in hoofdstuk 3 gesignaleerde knelpunten, hebben wij in hoofdstuk 5 de (theoretische) mogelijkheden verkend van verzekering als een alternatieve oplossingsrichting voor rampschade. Hieruit komt naar voren dat er geen reden is waarom verzekeraars onverzekerbare rampschade niet met hulp van het Rijk zouden kunnen dragen. In het verlengde hiervan hebben wij in hoofdstuk 6 de blik geworpen op omringende landen, waar een publiek-private samenwerking ter ondersteuning van de verzekering al jaren relatief goed functioneert. Op basis hiervan biedt hoofdstuk 9, mede ingegeven door de belangrijkste knelpunten bij de toepassing van de Wts, vanuit meerdere perspectieven nader inzicht in verzekeringsmodellen die als alternatief kunnen dienen voor de Wts.

Hier ligt een fundamentele keuze voor de politiek, waarbij wij, mede op basis van onze analyses in hoofdstuk 2 tot en met 6, twee opties zien. De eerste optie is om de Wts als structureel vangnet voor rampschade te behouden. In dat geval kan met een drietal aanpassingen van de Wts aan belangrijke hiaten in de toekomstbestendigheid van de wet tegemoet worden gekomen. Ten eerste: een uitbreiding van artikel 1 Wts naar ook andere dan de thans in de wettekst genoemde (oorzaken van) zoetwateroverstromingen (waarbij een ruimere, neutrale formulering in de genoemde zin onze voorkeur heeft). Ten tweede: uitbreiding naar enkele schadevormen die de Wts bij rampen breder inzetbaar maken, te weten dubbele woonlasten, het verlies van arbeidsvermogen bij letsel en het verlies van levensonderhoud voor de nabestaanden ingeval van overlijden, voor zover ze niet redelijkerwijs verzekerbaar zijn. De tegemoetkoming kan nader worden begrensd door de bedragen te normeren en het inkomen te maximeren. Voorts verdient het bij behoud van de Wts, ten derde, aanbeveling om maatregelen te treffen die de uitvoering van de Wts direct na de ramp kunnen versnellen en versoepelen in de vorm van voorschotten, forfaitaire schadebedragen en tegemoetkomingspercentages. Essentieel blijft ook los van deze drie punten dat de inzet en de toepassing van de Wts consistent en consequent zijn, wat betekent dat er prudent en terughoudend wordt omgegaan met (verzoeken tot) het bieden van *ad hoc* compensatie buiten de Wts om.

De tweede optie is om de Wts te vervangen door een verzekering. Dat werkt alleen indien sprake is van een verplichte verzekering, hetzij in de vorm van een nieuwe verzekering dan wel als een verplicht aan te bieden opslag op een bestaande verzekering, zoals de opstalverzekering (die, gelet op de praktijk van hypotheekverstrekking, *de facto* verplicht is, maar die strikt genomen op vrijwillige basis wordt afgesloten). Dat vergt wettelijke tussenkomst, met bij voorkeur een zo breed mogelijke rampendekking. Aangezien deze optie het meest tegemoetkomt aan het doel om in een structurele oplossing voor rampschade te voorzien, hebben wij hier nader aandacht aan besteed in hoofdstuk 9.

Het tweede deel van de centrale onderzoeksvraag, of er goede redenen zijn om de Wts in Caribisch Nederland te laten gelden, is behandeld in hoofdstuk 7. Vooropstaat dat rampslachtoffers in Caribisch Nederland een gelijkwaardige bescherming behoeven. Er zijn in zoverre geen principiële redenen om hier af te wijken van het uitgangspunt van *compliance* (en dus toepasselijkheid van de Wts in Caribisch Nederland). Evenwel volgt uit onze analyse dat de Wts niet goed is ingericht op de schaal en de soort rampen die op de BES, waardoor de betekenis en relevantie van de eventuele toepasselijkheid van de Wts voor Caribisch Nederland in de praktijk beperkt zal zijn.

In ten minste twee opzichten lijkt het ons passender om buiten de Wts een regeling te treffen die toegesneden is op onverzekerbare schade en onverhaalbare rampschade in Caribisch Nederland, maar die ten minste het beschermingsniveau biedt van de (herziene) Wts.

Ten eerste biedt het hart van de Wts, het rampbegrip van artikel 1 Wvr, geen ruimte voor impactvolle gebeurtenissen waarbij er geen sprake is van een gecoördineerde inzet van diverse hulpdiensten. Denk aan natuurbranden, aan hevige regenval die tot waterschade leidt (zoals op Bonaire in 2022) en aan stormschade (vooral op Statia en Saba): die vallen in beginsel buiten de reikwijdte van de Wts, terwijl ze, gelet op het insulair karakter en de kleinschaligheid op de eilanden, tot grote en ingrijpende gevolgen kunnen leiden op de BES.

Ten tweede liggen de risico's van natuurrampen voor Caribisch Nederland (met name extreem weer- en zoutwaterrisico's) op een ander vlak dan de rampen die primair door de Wts worden bestreken (in het bijzonder zoetwateroverstromingen door het bezwijken of overlopen van gereguleerde waterkeringen). Toepasselijkheid van de Wts *(compliance)* zou neerkomen op het toepasselijk laten zijn van de 'zou kunnen'-bepaling van artikel 3 Wts. Dit gaat gepaard met rechtsonzekerheid voor gedupeerden en daarnaast zou het eventueel inzetten van artikel 3 Wts voor schade door extreem weer in Caribisch Nederland precedentwerking kunnen hebben voor de toepassing van diezelfde bepaling in Europees Nederland (de Wts is tot dusverre niet toegepast bij grootschalige schades door extreem weer zonder dat daarbij sprake was van een overstroming).

Ook vraagt in het licht van de uitsluiting van 'redelijkerwijs verzekerbare' schade in de Wts de verzekeringsmarkt op de BES bijzondere aandacht. In theorie zou het in het vooruitzicht stellen van (de mogelijkheid tot het verkrijgen van) een rijksbijdrage een 'rem' kunnen zetten op eventuele verdere ontwikkelingen van de verzekeringsmarkt op de BES. Voor de opzet en inrichting van een eventuele rampschaderegeling voor de BES is het van belang om deze nauw af te stemmen op de verzekeringsmogelijkheden voor potentieel gedupeerden. Er is catastrofedekking op de BES, maar voor wie die precies van betekenis is, in hoeverre die bescherming biedt en tegen welke kosten (ook voor de financieel kwetsbare doelgroepen) is onduidelijk. Die markt, waarop er nauwelijks of geen Europees Nederlandse verzekeraars actief zijn, heeft dan ook mogelijk belangrijke implicaties die zich in het onderhavige onderzoek niet geheel hebben kunnen laten overzien. Aanbevolen wordt om op dit vlak van de verzekerbaarheid van rampendekking op de BES nader onderzoek te doen, nu dit het onderhavige onderzoek (en de vragen die eraan ten grondslag liggen) te buiten gaat.

1 Aanleiding en onderzoeksvragen

E.F.D. Engelhard

1.1 Aanleiding

1.1.1 Overstromingen in juli 2021

De aanleiding van dit onderzoek is de extreme regenval in de zomer van 2021. Die heeft in het noordwestelijk binnenland van Midden-Europa grote overstromingen veroorzaakt, met een enorme impact. Duitsland en België werden buitengewoon zwaar getroffen; ten minste 220 mensen zijn omgekomen,[3] dorpen overstroomden doordat ze laaggelegen zijn naast (vergeleken met Nederland) zeer steile en nauwe rivierdalen. Ondanks het hoogwater van de Maas hebben in Nederland de dijken het water nog nét kunnen tegenhouden. Maar andere (zij)rivieren en stromen in Zuid-Nederland, zoals de Geul, zijn door de opstuwing vanuit de Maas buiten hun oevers gestroomd.[4] Dorpen en daarmee woningen, bedrijfspanden en andere gebouwen zijn ondergelopen. Inwoners moesten worden geëvacueerd. Met name in het beekdal van de Geul, waar het water in de nacht van 14 op 15 juli een recordhoogte bereikte, was de situatie kritiek. Alleen al in Valkenburg ondervonden 2.300 huishoudens overlast en werden 700 woningen tijdelijk onbewoonbaar, naast honderden bedrijven met waterschade.[5] 'Auto's dreven door de straten, kelders liepen vol, een brug werd weggespoeld, de oude Nicolaas-kerk stond 1,5 meter onder water'.[6] De totale financiële schade is voor ons land ingeschat op € 455 miljoen;[7] daarnaast heeft de overstroming een psychische impact op mensen gehad, die nog wordt gevoeld.[8] Verzekeraars (vooral opstal-, inboedel- en cascoverzekeraars) hebben in totaal circa 224 miljoen euro uitgekeerd aan schades.[9] De omvangrijkste schades in financiële zin waren de inboedel- en opstalschade aan duizenden woningen en honderden bedrijven. Ook was er schade aan infrastructuur en schade door bedrijfsuitval en verloren productie, onder meer in de land- en tuinbouw.[10]

Een breed consortium van negen vooraanstaande Nederlandse kennisinstellingen, waaronder Deltares, het ENW, het KNMI en Rijkswaterstaat, spreekt van 'een extreme en ongeëvenaarde gebeurtenis'.[11] De piekafvoeren en de wijze waarop die tot de wateroverlast van juli 2021 hebben geleid, zijn zeldzaam. Zeker voor de zomer. Het hoogwaterseizoen loopt doorgaans van september tot en met april. De analisten bij

---

[3] Deltares 2023*b*, p. 8; het precieze aantal overledenen is onduidelijk, in België hebben circa 39 mensen de ramp niet overleefd en in Duitsland zouden ten minste 184 mensen als gevolg van de ramp van juli 2021 zijn overleden (Thieken, Bubeck e.a. 2023).

[4] Deltares 2022*b*, p. 36.

[5] Nationaal Rampenfonds, *Overstromingen in Limburg 2021, Eindrapportage*, 2023.

[6] Zo luidt één van de relazen van gedupeerden in Pointer, https://pointer.kro-ncrv.nl/bewoners-geuldal-overstroming-2021-wij-waren-aan-alle-kanten; zie ook de hierna te noemen documentaire van Heijnen.

[7] HKV lijn in water mei 2023, p. 14; zie par. 3.2.6.2. In de buurlanden beliep de schade in de miljarden; in België is – bij eenmalige uitzondering – een 'solidaire bijdrage' via een verdubbeling van het uitkeringsplafond van verzekeraars verordonneerd, zie http://weblex.brussels/data/crb/doc/2022-23/147295/images.pdf en daarover https://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20230719_97247501 en de reactie van Assuralia, *De Tijd* 20 juli 2023, https://www.tijd.be/ondernemen/financiele-diensten-verzekeringen/verzekeraars-kwaad-over-hoger-plafond-bij-natuurrampen/10481627.html (alle laatstelijk geraadpleegd op 11 mei 2024).

[8] Zoals wordt belicht in de driedelige documentaireserie Valkenburg in de Geul van Hans Heijnen die in 2024 in première is gegaan (https://www.2doc.nl/documentaires/2024/06/Valkenburg-in-de-Geul.html).

[9] HKV in lijn mei 2023, p. 14.

[10] Taskforce Fact-Finding hoogwater 2021, p. 53 en 57; Deltares 2023*a*.

[11] PBL 2024, p. 106.

waterbeheer werden verrast door de extreme hoeveelheden water.[12] Of deze zogeheten 'waterbom' in de toekomst vaker voor zal komen, is (vooralsnog) een openstaande vraag. Voorlopig houdt men het erop dat dit maar eens in de 100 tot 200 jaar kan gebeuren.[13] Uit analyses van Deltares volgt dat de schade waarschijnlijk nog veel groter was geweest als de regen op één centrale plek zou zijn gevallen. Een plek met diepe polders, zoals Utrecht of Zuid-Holland.[14]

1.1.2 De toegenomen kans op grootschalige wateroverlast

De kans op grootschalige wateroverlast en overstromingen is toegenomen,[15] ondanks de bescherming van dijken. De rijksoverheid streeft ernaar om die in 2050 aan de waterveiligheidsnormen te laten voldoen. Europees Nederland is een laag gelegen land, waarvan bijna een derde deel onder de zeespiegel ligt. Het is een rivierdelta, 'eigenlijk niet veel meer dan een grote Europese afvoerput': al het Rijn-, Maas-, Schelde- en Eemswater komt naar ons toe.[16] Circa 59% van Europees Nederland is gevoelig voor overstromingen: 26% ligt onder zeeniveau (onder meer de Randstad), 29% is binnendijks land dat gevoelig is voor rivieroverstromingen en 4% is buitendijks gebied dat onbeschermd is.[17] Het gevaar van overstromingen komt vooral vanuit zee, de rivieren en grote meren (zoals het IJsselmeer): zonder dijken zou ruim de helft van het land onder water staan.[18] Doordat de zeespiegel stijgt (en de bodem daalt) worden de primaire keringen – duinen, dijken en stormvloedkeringen – extra belast.[19] Het gevaar komt bij extreem weer zowel van zee, als van (de waterafvoer van) rivieren, ook in de ons omringende landen. De kans op een overstroming is aanwezig langs de grote rivieren, vooral in de laaggelegen polders en in Limburg, maar ook regionale rivieren en beken kunnen overstromen.[20]

Het Planbureau voor de Leefomgeving rapporteerde in 2024 voor het eerst de klimaatrisicoanalyse van het genoemde consortium van de negen kennisinstellingen.[21] Daaruit blijkt dat de jaarlijkse neerslag in ons land de afgelopen eeuw met ongeveer 20% is toegenomen en dat ook de intensiteit van de neerslag sterk is toegenomen in de tijd. 'Zo is het aantal dagen per jaar met zware neerslag' (dat zijn dagen met meer dan 50 millimeter neerslag ergens in Nederland) 'sinds 1951 met 85% toegenomen', aldus dit rapport.[22] Ook is het aantal dagen per jaar met meer dan 20 millimeter neerslag in een etmaal aanzienlijk gestegen. Door klimaatverandering is voorts de kans toegenomen op meer regen in de winter, evenals de kans op extreme neerslag in de zomer.[23] Gewaarschuwd wordt voor het hiermee verband houdende schaderisico. Het meest voorkomend is uiteraard dat lokale extreme neerslag bij wateroverlast slechts op beperkte

---

[12] Rijkswaterstaat 2023/103 (interview met de LCO-voorzitter): 'We konden het bijna niet geloven dat er zulke extreme hoeveelheden water op ons afkwamen in een seizoen dat hoogwater nooit voorkomt. Onze voorspellingsmodellen moesten we vervolgens handmatig aanpassen op basis van expert judgement'.
[13] *Ibidem.*
[14] Deltares 2022*a*, p. 26.
[15] PBL 2024, p. 100.
[16] Berendse & Brood 2022, p. 46.
[17] ANV, *Themarapportage klimaat- en natuurrampen*, 2022, p. 15; het PBL sprak in 20210 van 55%, maar daar zat het buitendijkse gebied niet in, vgl. https://www.pbl.nl/actueel/nieuws/correctie-formulering-over-overstromingsrisico-nederland-in-ipcc-rapport (geraadpleegd op 5 april 2024).
[18] *Ibidem*, rov. 544.
[19] Deltares 2024; zie o.m. ook *Kamerstukken II* 2022/23, 27625, nr. 592 (brief 'Waterbeleid, Bodembeleid', 25 november 2022), p. 6; ANV, *Themarapportage klimaat- en natuurrampen*, 2022, p. 67.
[20] Aldus https://klimaatadaptatienederland.nl/kennisdossiers/overstroming/kans-overstroming-nederland/ (laatstelijk geraadpleegd op 5 april 2024).
[21] Te weten: Deltares, KNMI, KWR, NIPV, RCE, RIVM, TNO, WEnR en WUR.
[22] PBL 2024, p. 108.
[23] Beleidstafel wateroverlast en hoogwater 2022, p. 21; KNMI 2023; Deltares 2024, p. 85; PBL 2024. In de KNMI'23 Klimaatscenario's, p. 26 waarschuwt het KNMI dat de kans op extreme neerslag in ons land toeneemt.

schaal tot schade leidt. In de land- en tuinbouw kan dit opbrengstderving betekenen.[24] Bij aanhoudende hoosbuien kan ook andere schade aanzienlijk zijn, denk aan (gevolgschade van) verzadigde riolen en lekkages. Maar op het niveau van rampen – waar het onderhavige onderzoek over gaat – moet veeleer aan het overstromingsrisico worden gedacht.

Mede door klimaatverandering is de inrichting van het landschap niet altijd voldoende ingesteld op extreem weer. In september 2024 heeft extreme regenval in Midden-Europa tot zeer veel schade en zelfs het verlies van levens geleid, doordat de schaal van regenval evacuatie niet overal mogelijk maakte.[25] Hoewel ook dit een extreme gebeurtenis was, is zulke extreme neerslag volgens het *World Weather Attribution* twee keer zo waarschijnlijk geworden door klimaatverandering en is er minstens 7 procent meer regen gevallen.[26] Ook in onder meer Noord-Italië, Zwitserland en Zuid-Frankrijk zorgde noodweer voor overstromingen. Bij de afronding van dit onderzoek is, tussen 29 en 31 oktober 2024, in Oost-Spanje extreme regen gevallen bij een *gota fria* (koudeval),[27] die tot buitengewoon ernstige overstromingen geleid heeft, waarbij de noodtoestand is afgekondigd. Voor zover thans nog bekend is, heeft dit meer dan 200 levens geëist.

De kans op grootschalige overstromingen wordt in Nederland over het algemeen niet groot geacht, al noodzaken de gevolgen van klimaatverandering zeker ook in ons land tot paraatheid. Dijken kunnen beschadigd raken of anderszins falen (zoals in Wilnis in 2003) en ze voldoen zeker nog niet allemaal aan de waterveiligheidsnormen van 2017. Maar doordat ze goed worden beheerd en versterkt en doordat de rivieren meer ruimte wordt gegund, wordt die kans beperkt genoemd. Bij overstromingen wordt met name gedacht aan uitzonderlijke combinaties van factoren, zoals een extreem hoge rivierafvoer die samenvalt met een hevige storm voor de kust of een hoog waterpeil op het IJsselmeer bij een sterke noordwestenwind.[28] De afgelopen decennia zagen we overstromingen door piekregen waardoor het regionale watersysteem verzadigd raakt, in combinatie met hoge waterstanden op het hoofdwatersysteem,[29] ook door hoge waterafvoer uit de omringende landen.[30] Regionale rivieroverstromingen kunnen ook in ons land in aanzienlijke schade resulteren, vooral in de gebouwde omgeving, zoals al meermaals is gebeurd.[31]

1.1.3 De Wts: ook bij andere rampen dan overstromingen

Het waren dergelijke rivieroverstromingen, in onder andere Limburg en de Betuwe, die in de jaren negentig tot de invoering hebben geleid van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts). Bij rampen is voor deze wet primair gedacht aan overstromingen. Dit vindt zijn oorsprong in het lange verleden van overstromingen in ons land en het werken aan bescherming daartegen.[32]

Toch is het rampbegrip in de Wts bewust neutraal gekozen. Onder ‘ramp’ wordt krachtens artikel 1 van de Wet veiligheidsregio’s (Wvr) een zware gebeurtenis verstaan ‘waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd’ en er een gecoördineerde inzet van hulpdiensten van verschillende disciplines nodig is. De Wts is primair gericht

[24] PBL 2024, p. 106.
[25] Bron: https://www.knmi.nl/over-het-knmi/nieuws/extreme-regenval-in-midden-europa-twee-keer-zo-waarschijnlijk-door-klimaatverandering (geraadpleegd op 25 september 2024).
[26] Bron: https://spiral.imperial.ac.uk/handle/10044/1/114694 (geraadpleegd op 25 september 2024)
[27] O.m.: http://www.aemet.es/ en https://wmo.int/media/news/devastating-rainfall-hits-spain-yet-another-flood-related-disaster (geraadpleegd op 31 oktober 2024).
[28] *Ibidem*, p. 41.
[29] *Ibidem*, p. 41.
[30] Zie nader par. 4.2.1.
[31] PBL 2024, p. 17.
[32] Zoals in 1916, 1926, 1953 en 1984, zie over de overstromingen: Berendse & Brood, p. 46 e.v.

op – in de Wts nader gespecificeerde – overstromingen door zoetwater en aardbevingen met een magnitude van minimaal 4,5 op de schaal van Richter, mits die *in concreto* worden gekwalificeerd als een ramp in de voornoemde zin. Maar de Wts is niet beperkt tot overstromingen en aardbevingen. De Wts kan bij Koninklijk Besluit ook van toepassing worden verklaard op andere rampen in de zin van artikel 1 Wvr.[33] Daarvoor is alleen plaats als de betreffende ramp 'ten minste van vergelijkbare orde' is als de zoetwateroverstroming of zware aardbeving én dat die ramp van voldoende zwaarte is (met veel getroffenen). Of dat allemaal zo is, beoordeelt het kabinet. Schade door extreme weersomstandigheden wordt geacht in beginsel binnen de eigen persoonlijke risicosfeer te vallen. Als wél aan de voorwaarden van artikel 1 Wts of artikel 3 Wts is voldaan, dan kan de rijksoverheid, binnen de genoemde voorwaarden, bijspringen via de Wts. Die biedt financiële steun voor met name opstal-, inboedel- en evacuatieschade. De Wts is niet méér dan een vangnetregeling, op grond waarvan het Rijk een gedeeltelijke financiële tegemoetkoming kan bieden voor materiële schade of kosten. Het karakter van een vangnetregeling houdt in dat schade die redelijkerwijs verzekerbaar, verhaalbaar of vermijdbaar is, niet voor de tegemoetkoming in aanmerking komt.[34]

Ook de omvang van de tegemoetkoming is begrensd in de Wts en in het Besluit tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen (Bts). Over de hoogte van de tegemoetkoming en de procedure kunnen bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld. Het is vaste praktijk om dit te doen. Van de ministeriële regeling kan alleen worden afgeweken 'voor zover toepassing gelet op het belang dat deze wet beoogt te beschermen, zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard'.[35] Verder kunnen bij ministeriële regeling een eigen risico, een drempelbedrag en een maximum voor de tegemoetkoming (en voor het totaal) worden vastgesteld. De begrenzing van de hoogte van de tegemoetkoming kan voor verschillende categorieën gedupeerden van de ramp verschillend worden gesteld.[36]

De uitvoering van de Wts staat onder verantwoordelijkheid van de minister van Justitie en Veiligheid. Zij is gemandateerd aan de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO).[37] De RVO zorgt samen met de stichting Nederlands Instituut van Registerexperts (NIVRE) voor de afhandeling van schademeldingen. Nadat een gedupeerde melding heeft gemaakt van geleden schade, wordt een schadeonderzoek verricht door een onafhankelijke schade-expert van het NIVRE. De uitkomsten daarvan worden in een schaderapport neergelegd. Gedupeerden kunnen op eigen kosten eventueel besluiten om contra-expertise te organiseren.[38]

Een restrictief stelsel dus, dat beperkt inzetbaar is. Dat blijkt ook uit het feit dat de Wts in zijn zesentwintigjarig bestaan zes keer is ingezet. Telkens voor hoogwaterschade of wateroverlast. De laatste keer was de waterschade van juli 2021. De Wts heeft toen belangrijke vragen opgeroepen, die betrekking hadden op de vangnetfunctie en de beschikbaarheid van verzekeringen voor schade door extreem weer. Zelfredzaamheid van burgers staat volgens de wetgever voorop. Dat houdt de Wts beheersbaar en betaalbaar en een te snelle greep naar de Wts zou juist de keuze voor het afsluiten van

[33] Het dient ingevolge artikel 1 Wvr te gaan om: *'een zwaar ongeval of een andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken'.*
[34] Artikel 4 lid 3 Wts.
[35] Artikel 8 Wts.
[36] Artikel 6 Wts, lid 2 en 4 respectievelijk lid 5.
[37] M. Noordzij, T&C, *Openbare orde en veiligheid, commentaar op Wet tegemoetkoming schade bij rampen*, losbladige editie, nr. 1 (geraadpleegd op 28 februari 2024).
[38] MvT, p. 9.

een verzekering ontmoedigen.[39] Maar voor de waterschade van 2021 zijn – eenmalige – uitzonderingen gemaakt, onder meer omdat gebleken was dat 'een substantieel aantal particulieren niet of onvoldoende verzekerd was'. Zo is onder meer de zogeheten *Beleidsregel coulance wateroverlast in juli 2021* ingevoerd.[40] Nadrukkelijk wilde het kabinet een precedentwerking van deze uitzonderingen voorkomen. Burgers moeten zich adequaat voor rampen verzekeren en het verzekeringsbewustzijn (van particulieren als van ondernemers) voor overstromingsgevaar in ons land moet worden vergroot. Het Verbond van Verzekeraars werkt met het Rijk aan informatievoorziening om zowel particulieren als het mkb bewust te maken van klimaatschade, zowel met betrekking tot het verzekeringsaanbod en het nut van dekking als via de Klimaatschademonitor.[41]

Maar in hoeverre is schade door hevig weer of door klimaatverandering 'redelijkerwijs verzekerbaar' of valt zij juist onder de Wts? In hoeverre bevordert de Wts een consistente wetstoepassing voor zulke schade in de toekomst? Vraagt de Wts, mede gelet op de toepassingen, ervaringen en verwachtingen in het verleden, om een herziening?

1.2 Het onderhavige onderzoek

1.2.1 Vragen over de Wts na de ramp van juli 2021

Deze vragen naar aanleiding van de afwikkeling van de waterschade van juli 2021 hebben geleid tot het onderhavige onderzoek. Het proces van de schadeafhandeling zelf is in opdracht van het WODC door AEF geëvalueerd om inzicht te krijgen in de wijze van de inzet van de Wts in dat geval 'en de verbetermogelijkheden en leerpunten die betrokken partijen daarbij zien'.[42] De 'Eindrapportage Procesevaluatie afhandeling waterschade Zuid-Nederland' is op 16 maart 2023 aan de Tweede Kamer aangeboden.[43]

Naast de waardering voor de inzet en de toepassing van de Wts die uit deze evaluatie naar voren kwam, is als een overkoepelende conclusie erop gewezen dat de toepassing van de Wts heeft geleid tot 'een proces van voortdurend repareren'.[44] Er is een 'mismatch' ontstaan tussen de politieke en beleidsmatige ambities en de gecreëerde verwachtingen over ruimhartigheid enerzijds en de juridische mogelijkheden binnen het kader van de Wts (het vangnetkarakter en de andere begrenzingen en de systematiek van de Wts) anderzijds.[45] Om toch nog zoveel mogelijk aan de gewenste ruimhartigheid te voldoen binnen de begrenzingen van de Wts zijn er verschillende additionele regelingen in het leven geroepen. Die moesten 'als pleister op de wond' de kloof dichten tussen de maatschappelijke verwachtingen en de mogelijkheden binnen de Wts om de gedupeerden (burgers en ondernemers) tegemoet te komen. De *ad hoc* tot stand gebrachte Beleidsregel coulance wateroverlast in juli 2021 bood gedupeerden bijvoorbeeld een tegemoetkoming voor onverzekerde schade die *wel* verzekerbaar was, zij het met de nadrukkelijke toevoeging dat toekomstige gedupeerden zich zullen moeten verzekeren. Ook is er een aparte regeling gekomen voor schade in uiterwaarden, hoewel die schade nadrukkelijk is

[39] Aldus de minister in haar toelichting bij het Besluit van de minister van 11 maart 2022, houdende de bekendmaking van een beleidsregel voor coulance bij de toepassing van de Regeling tegemoetkoming waterschade in Limburg en het onbedijkte gebied langs de Maas in Noord-Brabant in juli 2021 (Beleidsregel coulance wateroverlast in juli 2021), *Stcrt.* 2022/6099, p. 3.
[40] *Stcrt.* 2022/6099.
[41] Verbond van Verzekeraars 2024, p. 17.
[42] *Kamerstukken II* 2021/22, 32698, nr. 71, p. 6.
[43] AEF-rapport 2023; *Kamerstukken II* 2022/23, 32698, nr. 77.
[44] *Ibidem,* p. 47.
[45] *Ibidem,* p. 47-48.

uitgezonderd in de Wts.[46] Ook hierbij is erop gewezen dat sprake was van een eenmalige uitzondering.[47]

Maatschappelijke verwachtingen van gedupeerden hebben duidelijk een rol gespeeld in het proces van toepassing van de Wts bij de waterschade van juli 2021. Ze hebben eraan bijgedragen dat voor bepaalde categorieën gedupeerden en schade uitzonderingen zijn gemaakt die niet in lijn zijn met de Wts. Dat kan tot precedentwerking leiden,[48] en het roept vragen op over de toekomstige toepassing van de Wts.

1.2.2 De opdracht

Naar aanleiding hiervan heeft het toenmalige kabinet aangekondigd 'om de toekomstbestendigheid te borgen van de vangnetregeling die de Wts beoogt te zijn'.[49] De minister van Justitie en Veiligheid (JenV) zegde toe om daar een onderzoek naar te laten verrichten: het onderhavige onderzoek. Dit moest, in breder opzicht, gericht zijn op de toekomstbestendigheid van de Wts. Onze opdracht was om in een algehele evaluatie van de Wts te voorzien en om de kennis aan te dragen 'om een beleidsmatige en politieke afweging te kunnen maken of de Wts, gelet op de bestaande en in ontwikkeling zijnde verzekeringsmogelijkheden met betrekking tot de thans onderkende gevolgen van klimaatverandering (extreem weerscenario's), voldoende toekomstbestendig is'.[50]

Vervolgens is in april 2024 nog een nieuwe *ad hoc* beleidsregel afgekondigd voor een tegemoetkoming aan mensen die als gevolg van de waterschade van juli 2021 in financiële nood zijn geraakt. Het gaat daarbij om de groep van gedupeerden die dubbele woonlasten hebben moeten aangaan of die 'door hen niet op te brengen' schade hebben opgelopen aan de gebruiksfunctie van hun woning.[51] Ook hierbij is door de minister aan het onderhavige onderzoek gerefereerd en is het streven verwoord om 'de herziene Wet tegemoetkoming schade bij rampen zo in te richten dat een beleidsregel als deze in de toekomst niet meer nodig zal zijn'.[52]

1.2.3 Roep om eenduidigheid en duidelijke grenzen

Dit beleidsvoornemen staat niet op zichzelf. Al vóór 2021 is voor de Wts veelvuldig gewezen op een gebrek aan eenduidigheid: wanneer wordt de wet nu precies ingezet?[53] Die eenduidigheid zal geborgd moeten zijn bij de uitvoering van de Wts, maar ook is zij van belang voorafgaand aan de ramp. Hartlief noemt de Wts een mooi voorbeeld van een wettelijke regeling die een ontoereikend juridisch kader biedt, 'zodat regelmatig *ad hoc* oplossingen nodig zijn' en waarbij 'om die in de toekomst te voorkomen, steeds weer de vraag rijst of het bestaande regime moet worden aangepast of aangevuld'.[54] De Wts moest juist een einde maken aan de fragmentarische aanpak die tot dan toe aan de orde was.[55] Maar het wettelijk kader van de Wts bleek 'niet geschikt voor toepassing in situaties als die van de vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam, zodat alsnog *ad hoc* voorzieningen, waar zeer veel geld mee gemoeid was, werden getroffen'.[56]

---

[46] *Ibidem,* p. 43.
[47] Beleidsregel tegemoetkoming teeltplanschade uiterwaarden Maas juli 2021, *Stcrt.* 2022/5866.
[48] AEF-rapport 2023, p. 48.
[49] *Kamerstukken II* 2021/22, 32698, nr. 71 (Brief van ministers van JenV, EZK en LNV, mede namens de minister van BZK over de kabinetsmaatregelen), p. 6.
[50] *Kamerstukken II* 2022/23, 32698, nr. 75 (Brief van ministers van JenV, EZK en LNV, mede namens de ministers van BZK, Financiën en IenW), p. 3.
[51] Zie, hierover uitvoerig, par. 3.2.6.
[52] *Kamerstukken II* 2023/24, 32698, nr. 86 (Brief van minister van JenV, 26 april 2024).
[53] Hartlief 2014, p. 67; Tjepkema, *NTB* 2014; zie voorts o.a. Van de Bunt, diss. 2016; Hartlief, *NJB* 2021; Van Boom, *NJB* blog 2022.
[54] Hartlief 2014, p. 67.
[55] *Ibidem,* p. 67.
[56] *Ibidem,* p. 68.

Deze conclusie van Hartlief sluit aan bij een meer gehoorde kritiek op de Wts. Al in 2004 heeft de Commissie-Borghouts gewezen op het belang van, en de behoefte aan, meer structuur in de schadefondsen en -regelingen bij rampen en calamiteiten.[57] Uit haar onderzoek kwam naar voren dat de rijksoverheid geen vaste criteria hanteert bij de vaststelling van de hoogte van die tegemoetkoming en dat de kringen van gerechtigden betrekkelijk willekeurig worden vastgesteld.[58] Ook in de jaren nadien is dergelijke kritiek geuit: met het oog op de waterschade van juli 2021,[59] maar ook bij veel andere massale schadevoorvallen.[60] Uitzonderingen vanuit het streven naar ruimhartigheid staan vaak op gespannen voet met de grenzen die wettelijk zijn getrokken.[61] *Ad hoc* tegemoetkomingen zetten de innerlijke consistentie van het recht dan ook onder druk.[62]

Dit spanningsveld laat zich plaatsen in de bredere context van discussies over de grenzen van de 'compensatiemaatschappij'.[63] Deze term ziet op de trend dat de overheid compensatieregelingen opzet om burgers (particulieren en ondernemers) financieel te steunen, terwijl de overheid daar op grond van het recht niet direct toe is verplicht. Juist in die gevallen waarin de schade niet langs de 'normale' weg (aansprakelijkheid en verzekeringen) wordt vergoed, zou de overheid de algemene middelen dienen aan te spreken.[64] Voorbeelden betreffen veelal regelingen buiten de Wts om, maar een typisch voorbeeld betreft natuurlijk ook juist de uitzonderingen op de Wts bij de waterschade van juli 2021. In het jaarverslag van 2022 signaleert de Raad van State een 'toegenomen roep om financiële vergoeding of tegemoetkoming voor onrecht dat is ondergaan of voor bezwarende omstandigheden'. Die wordt 'steeds vaker positief beantwoord, ook daar waar de overheid geen directe verantwoordelijkheid draagt of juridisch geen verplichtingen kent', terwijl de kernvraag telkens zou moeten zijn tot waar de taken, de verantwoordelijkheden en mogelijkheden van de overheid reiken.[65] Ook in de Miljoenennota 2023 wordt hiervoor gewaarschuwd:

'Als er te vaak voor wordt gekozen om te compenseren voor onverwachte kosten of negatieve consequenties van beleidskeuzes, dan dreigt Nederland steeds meer een 'compensatiemaatschappij' te worden'.

Terughoudendheid is op zijn plaats bij de – politieke – afweging of het toegeven aan de vraag naar compensatie voor onverwachte kosten gerechtvaardigd is'.[66] Dat vraagt in de eerste plaats om een heldere communicatie vanuit de overheid over de verwachtingen die burgers wel én niet van de overheid mogen hebben. Gelet op de vangnetfunctie van de Wts is het noodzakelijk dat particulieren, voor zover zij in staat zijn schaderisico's zelf te verzekeren, dit ook daadwerkelijk doen. Maar particuliere verzekeringen bieden, zoals wij in hoofdstuk 4 nog zullen zien, beperkt antwoorden op de behoefte aan compensatie na rampen. Het risico dat primaire waterkeringen falen, bijvoorbeeld, en aardbevingen zijn nagenoeg onverzekerbaar. Daarmee blijft de Wts van groot belang.

---

[57] Commissie-Borghouts 2004, p. 27. Voor de aanbevelingen van de CTRC, zij verwezen naar par. 4.2.4.
[58] *Ibidem*, p. 27. Ook in het rapport van Berenschot, 2004, p. 77 wordt hierop gewezen.
[59] Hartlief, *NJB* 2021.
[60] Zie par. 3.2.
[61] Van de Bunt, diss. 2016.
[62] Vgl. ook de bestuursrechtelijke procedures in het kader van de gaswinning in Groningen, bijvoorbeeld Afdeling bestuursrechtspraak van 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:374.
[63] Onder meer in de oratie van Van den Brink 2023, zie ook F. Jensema, 'Waar houdt overheidscompensatie op en begint eigen risico?', *NRC Handelsblad* 16 juni 2023 en P. Hasekamp, 'De compensatiesamenleving gaat niet werken', *FD* 25 maart 2022, ook als CPB column beschikbaar via https://www.cpb.nl/.
[64] In die woorden Hartlief 2014, p. 76 (zonder overigens de term compensatiemaatschappij te gebruiken, die van later datum is).
[65] Raad van State, *Jaarverslag 2022*, p. 26-27, www.raadvanstate.nl/jaarverslag2022.
[66] *Kamerstukken II* 2022/23, 36200, nr. 1, p. 90-91.

1.2.4 Wts als overheidstaak; onderdeel van het adaptatiebeleid

Het is hierbij goed om ons te realiseren dat het bevorderen van adequaat schadeherstel bij grootschalige overstromingen en fundamentele rechtsinbreuken tot de taken van de rijksoverheid wordt gerekend, maar dat dit niet betekent dat het Rijk zelf de financieel dragende partij is of wordt geacht te zijn. Zij kan die schade (deels) zelf dragen, zoals in het kader van de Wts, maar zij kan ook de verzekerbaarheid bevorderen. Wij zullen dit kort toelichten.

1.2.4.1 EU-adaptatiestrategie 2021 en 2024

De Nederlandse keuzes op het vlak van klimaatadaptatie staan onder invloed van EU-beleid. De Europese Commissie heeft na de eerste stap hiertoe in 2013,[67] in 2021 de EU-strategie voor klimaatadaptatie aangenomen,[68] als onderdeel van de *Green Deal.* Hierin is uiteengezet hoe de Europese Unie op weg naar 2050 weerbaar kan worden tegen de klimaatverandering. Die omarmt het zogeheten 'drievoudige dividend' van adaptatie. Dat heeft de *Global Commission on Adaptation (GCA)* van de VN in 2019 onderscheiden: vermijd toekomstige menselijke, natuurlijke en materiële schade, genereer economisch voordeel door risicoaanpak en verhoog de productiviteit.[69] De GCA dringt erop aan dat landen én de private sector negatieve gevolgen van klimaatverandering tegengaan. Ze moeten maatregelen nemen om mensen en zaken te beschermen, onder meer met goede voorbereidings- en reactiesystemen (zoals *early warnings).* Ook moeten ze beschikken over modaliteiten voor vormen van schadeopvang en -herstel.[70] Bij deze derde laag komt voor ons land de Wts in beeld.

Op 12 maart 2024 verscheen de beleidsreactie van de Europese Commissie op het hierna te bespreken EUCRA (2024). In de Mededeling 'Klimaatrisico's beheren – De bevolking en de welvaart beschermen'[71] geeft de Commissie aan hoe de EU effectief onze klimaatweerbaarheid kan bevorderen. Voorop staan wereldwijde emissiereducties en een reeks acties, preventief en adaptief. Hierbij noemt zij dat de EU via het Europese Solidariteitsfonds en sectorale steunpakketten overbelaste nationale capaciteiten kan ondersteunen. Die staan zwaar onder druk 'terwijl de risicodruk zal blijven toenemen'.[72] Het fonds biedt steun aan getroffen lidstaten of landen die dit nodig hebben. Dit kan dan een deel van de overheidsuitgaven na een ramp dekken als het gaat om herstelkosten voor infrastructuur, noodopvang en het opruimen van getroffen gebied. De Nederlandse overheid heeft hier ook aanspraak op gemaakt na de waterschade van juli 2021. Het gaat alleen om steun op overheidsniveau. Gedupeerden kunnen hier dus geen aanspraken aan ontlenen.

Verder noemt de Europese Commissie het van belang dat er binnen de lidstaten verzekeringsdekking is voor klimaatgerelateerde gevaren. Zij signaleert 'een lacune in klimaatbescherming op het gebied van verzekeringen'.[73] In 2023 heeft de Europese toezichthouder voor het verzekeringsbedrijf, EIOPA, aandacht gevraagd voor dit *'insurance protection gap'*.[74] Enkele jaren daarvoor, in 2020, had EIOPA al becijferd dat

---

[67] Mededeling van de Commissie, 'Een EU-strategie voor aanpassing aan de klimaatverandering', COM(2013) 0216 final, https://eurex.europa.eu/legalcontent/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0216&qid=1539613386761&from=NL (geraadpleegd op 5 april 2024).

[68] Mededeling van de Commissie, 'Een klimaatveerkrachtig Europa tot stand brengen - de nieuwe EU-strategie voor aanpassing aan de klimaatverandering', 24 februari 2021, COM(2021) 82 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0082 (geraadpleegd op 5 maart 2024).

[69] Global Commission on Adaptation 2019, p. 4.

[70] Global Commission on Adaptation 2021, p. 17. Inrichting van het *Early Warning Center (EWC)* in ons land gebeurt door het KNMI.

[71] Mededeling van de Commissie, 12 maart 2024, COM(2024) 91 final; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52024DC0091.

[72] *Ibidem,* p. 15.

[73] *Ibidem,* p. 25.

[74] EIOPA 2023.

Nederland tot de landen in Europa behoort met de grootste risico's op schade door overstroming.[75] Op dit punt doet de Commissie geen concrete voorstellen. Zij verwijst naar de EU-strategie voor duurzame financiering en de 'dialoog over klimaatveerkracht'.

1.2.4.2 Nationaal beleid inzake klimaatadaptatie: NAS en NUPKA

In antwoord op de eerdere oproep van de Europese Commissie aan de lidstaten om een nationale klimaatadaptatiestrategie op te stellen, heeft de Nederlandse overheid in 2016, onder regie van het Ministerie van IenW, de *Nationale klimaatadaptatiestrategie (NAS)* tot stand gebracht. Die stelt vast dat extreem weer, zoals hittegolven en forse regen- en hagelbuien, steeds vaker voorkomen en tot grotere schade leiden dan voorheen het geval was.[76] Nadrukkelijk wordt ook gewezen op het risico van oogstschade door extreem weer.[77] Opvallend is wel dat nergens in de NAS aan wateroverlast voor woningen of aan de Wts wordt gerefereerd.

In 2022 is de NAS in opdracht van IenW geëvalueerd.[78] Eén aanbeveling was om meer te kijken naar de gevolgen van klimaatverandering voor mens, cultuur en natuur. Voor inzicht in 'hoe de uitvoering van de NAS wordt aangepakt en wat nodig is om te versnellen', is in 2023 het Nationaal Uitvoeringsprogramma Klimaatadaptatie (NUPKA) verschenen.[79] Daarin staan de beleidsmaatregelen, zowel voor Europees als Caribisch Nederland. Bij elke ontwikkeling in Nederland dient standaard rekening te worden gehouden met zeespiegelstijging, toenemende hitte, langere periodes van droogte en meer extreme neerslag. Nadrukkelijk wordt aandacht gevraagd voor de schade die dit tot gevolg kan hebben: 'Een overstroming veroorzaakt door een doorbraak van een primaire kering langs een rivier of langs de kust kan leiden tot zeer grote schade en doden en gewonden. Dit kan ook de vitale functies aantasten, zoals de drinkwatervoorziening, het elektriciteitsnet en het telecomnetwerk,[80] en cultureel erfgoed beschadigen.

Voor adaptatie wordt onderscheid gemaakt tussen het risico van wateroverlast door extreme neerslag en door waterveiligheid: de bescherming tegen overstromingen vanuit zee en rivieren. Voor het laatste geldt dat dit met het dijkversterkingsproject tussen nu en 2050 zal afnemen.[81] Voor het risico van extreme neerslag is meer nodig: het hiervoor besproken model van meerlaagsveiligheid zet in op preventie (laag 1), een waterrobuuste ruimtelijke inrichting (laag 2) en crisisbeheersing (laag 3). Maar ook moet worden ingezet op 'klimaatrobuust herstel' (laag 4): dit betekent 'dat bij herstel na een ramp rekening wordt gehouden met klimaatverandering en de eisen die dit stelt aan bijvoorbeeld een gebouw. Tot nu toe ligt na een ramp vaak de focus op snel herstel van de oude situatie: terugbouwen zoals het was, op de plek waar het stond. Klimaatrobuust herstel moet de standaard worden voor burgers, bedrijven en overheden. Het moet ook worden opgenomen in verzekeringsvoorwaarden en regelgeving'.[82] Dit roept de vraag op of de Wts ook zo ingericht zou moeten worden dat de basis voor de tegemoetkoming niet wordt gevormd door herstel van de woning, maar door (een begrensde bijdrage aan) de kosten die nodig zijn om die woning in overeenstemming te brengen met de eisen voor een klimaatrobuuste woning. Dit komt in hoofdstuk 2 aan de orde.[83] Ook worden opgaven en maatregelen genoemd voor Caribisch Nederland (waarover meer in hoofdstuk 7).

---

[75] EIOPA 2020; AFM 2021, p. 7.
[76] NAS 2016, p. 5.
[77] *Ibidem*, p. 20 en 27.
[78] *Kamerstukken II* 2022/23, 31793, nr. 233 (brief van minister van IenW, 16 december 2022).
[79] NUPKA 2023. Dit is een uitgave van IenW en zes andere ministeries (o.a. BZK, EZK en JenV) samen met onder meer de Deltacommissaris, het KNMI, het PBL, Rijkswaterstaat, het RIVM, VNG en UvW.
[80] *Ibidem*, p. 5.
[81] *Ibidem*, p. 29.
[82] *Ibidem*, p. 32.
[83] Zie par. 2.5.3

Resumerend kan worden gesteld dat de laatste jaren, naast het beleid dat gericht is op *ex ante* bescherming tegen overstromingsgevaar, vormen van schadeherstel worden verlangd door het communautaire en het Nederlandse adaptatiebeleid. Schadeherstel na (klimaat)rampen wordt in het NUPKA zelfs als de vierde laag gepositioneerd in het meerveiligheidsbeleid. Daarbij wordt aandacht gevraagd voor klimaatrobuust herstel. In het volgende hoofdstuk en specifieker in hoofdstuk 4 zal dit aspect worden betrokken bij de vraag of de Wts een passend antwoord biedt op rampen die verband houden met de risico's van extreem weer en klimaatverandering.

1.2.5 Verdere internationale context

De vraag hoe ver adaptatieverplichtingen tot schadeherstel nopen, behoeft ook aandacht in het licht van het commitment van Nederland aan het voeren van een adequaat mitigatie- en adaptatiebeleid bij het Akkoord van Parijs.[84] Dit betekent dat de Staat, naast mitigatiebeleid (gericht op het terugdringen van broeikasgasemissies), de plicht heeft om te zorgen voor *adaptatie.* Dit laatste omvat niet alleen maatregelen in fysieke zin, zoals dijkverhoging, maar ook het voorzien in instrumenten voor financieel schadeherstel.[85]

Burgers kunnen voor mitigatie aan het EVRM rechten ontlenen, zo oordeelde het Europees Hof voor de Rechten van de Mens op 9 april 2024 in de zaak *Klimaseniorinnen tegen Zwitserland*.[86] Artikel 8 EVRM omvat het recht op effectieve bescherming door de Staat tegen de ernstige gevolgen van klimaatverandering voor hun levens, gezondheid, welzijn en kwaliteit van leven. Die omvat positieve verplichtingen tot het terugdringen van broeikasgasemissie, maar ook tot het vooraf en achteraf bieden van adequate en doeltreffende bescherming aan gedupeerden. Dit blijkt met zoveel woorden ook uit de *Urgenda*-zaak: voor *mitigatie* is de Staat een rechterlijk gebod opgelegd om de broeikasgasuitstoot met ten minste 25% te verminderen ten opzichte van 1990,[87] maar zijdelings oordeelde het gerechtshof in die zaak dat 'het zeker op de weg van de Staat ligt óók adaptatiemaatregelen te nemen'.[88] Hierbij kan de Wts van belang zijn: die biedt bescherming in de vorm van een tegemoetkoming in de schade bij klimaatrampen, naast andere modaliteiten (zoals verzekeringen, fondsen en het aansprakelijkheidsrecht) die worden ingezet voor de effectuering van fundamentele rechten.

1.3 Onderzoeksvragen

1.3.1 De – tweeledige – centrale onderzoeksvraag

Gegeven het voorgaande luidt de centrale tweeledige onderzoeksvraag als volgt:

I. In hoeverre zijn de Wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts) en het Besluit tegemoetkoming schade bij rampen (Bts) voldoende toekomstbestendig, gelet op de (ervaringen met de) toepassingen van de Wts tot op heden, de (extra) schade en kosten die als gevolg van klimaatverandering kunnen gaan optreden en gelet op de bestaande en in ontwikkeling zijnde verzekeringsmogelijkheden met betrekking tot de thans onderkende gevolgen van klimaatverandering?

[84] Artikel 2, lid 1 sub *b* jo artikel 3 en artikel 7 van de Overeenkomst van Parijs [2016] *Pb. EU* 2016 L 282.
[85] NUPKA, 'Slimmer, intensiever, voor en door iedereen', november 2023, opgave 4.1 ('meerlaagse' bescherming tegen wateroverlast en hoogwater) en opgave 7 (klimaatbestendige ruimtelijke ordening).
[86] EHRM (Grote Kamer) 9 april 2024, 53600/20, *Verein Klimaseniorinnen Schweiz e.a./Zwitserland*.
[87] HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, *NJ* 2020/41, m.nt. J. Spier; *AB* 2020/24, *Urgenda*. Zie hierover ook Engelhard, Arons, Van Deursen, De Jong e.a. 2024, p. 28 e.v.
[88] Hof Den Haag 9 oktober 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:2591, *AB* 2018/417, rov. 59.

II. In hoeverre en hoe kan de Wts van toepassing zijn in Caribisch Nederland of zijn er goede en uitlegbare redenen om de Wts daar al dan niet van toepassing te laten zijn? Zo ja, wat zijn die redenen?

1.3.2 Elf onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag is uitgesplitst in elf deelvragen. Die zijn, omwille van de overzichtelijkheid, gerangschikt in drie categorieën: de inrichting/toepassing van de Wts, de toekomstbestendigheid van de Wts en het werkingsgebied van de Wts.

Inrichting/toepassing van de Wts

1. Hoe is de uitvoering van de Wts in de praktijk verlopen en hoe verhoudt dat zich tot de oorspronkelijke verwachtingen en doelen van de wet, mede gelet op de ruimere toepassing van de Wts die is gecreëerd naar aanleiding van de waterschade van juli 2021 in Zuid-Nederland?
2. In hoeverre zijn de criteria aan de hand waarvan de Wts wordt toegepast (met name artikelen 1 en 2) en de begrippen in de Wts en in het Bts (zoals woning, winterbed, inboedel) voldoende eenduidig en van deze tijd, of behoeven deze aanpassing? In hoeverre sluiten de begrippen in de Wts en in het Bts (nog) aan op wet- en regelgeving waarin vergelijkbare begrippen worden gebruikt, zoals rivierbed in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro)[89] en in de Beleidsregels grote rivieren (Bgr). Behoeven de begrippen in de Wts en in het Bts aanpassing?
3. In hoeverre biedt de Wts ruimte voor een balans tussen enerzijds flexibiliteit om rekening te kunnen houden met de specifieke omstandigheden van een bepaalde ramp en anderzijds rechtszekerheid voor toekomstige gedupeerden, afgemeten aan (in elk geval):
    a. De reikwijdte van de Wts?
    b. De criteria op grond waarvan de Wts wordt toegepast en in hoeverre en hoe deze criteria zouden kunnen worden aangepast, zodat op voorhand duidelijk is wanneer de Wts wordt toegepast?
    c. De schade- en kostencategorieën die wel en niet voor vergoeding in aanmerking (zouden moeten) komen (waaronder cultureel erfgoed)?
    d. De wijze waarop de hoogte van de tegemoetkomingen wordt bepaald (waaronder eigen risico, drempelbedragen en berekeningsgrondslagen) en de mogelijke verdelingseffecten hiervan voor de gedupeerden?
4. In hoeverre zijn de in de Wts genoemde schade- en kostencategorieën nog relevant in relatie tot de thans bestaande en in ontwikkeling zijnde verzekeringsmogelijkheden en zijn de uitsluitingsgronden (zoals ‘redelijkerwijs verzekerbaar’) voldoende duidelijk omschreven?
5. In hoeverre en, zo ja, hoe heeft bestaande en in ontwikkeling Europese regelgeving op het gebied van staatssteun gevolgen voor de Wts?
6. In hoeverre sluiten de verwachtingen van burgers ten aanzien van de (toepassing van de) Wts aan op de feitelijke toepassing van de wet?

Toekomstbestendigheid Wts

7. Welke relevante ontwikkelingen hebben zich al voorgedaan op het terrein van verzekerbaarheid (bijvoorbeeld voor de gevolgen van extreem weer door

[89] Met de inwerkingtreding van de nieuwe Omgevingswet, per 1 januari 2024, is het vroegere Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) opgegaan in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Par. 5.1.3 van het Besluit van 3 juli 2018, houdende regels over de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en de uitoefening van taken en bevoegdheden (Besluit kwaliteit leefomgeving), *Stb.* 2018/292.

klimaatverandering), dan wel zijn nu gaande, en wat betekent dat voor de werking van de Wts?
8. Hoe wordt in omringende landen omgegaan met het door de overheid tegemoetkomen in, dan wel vergoeden van niet-verzekerbare en niet-verhaalbare schade, in het bijzonder schade door natuurrampen?
9. Wat betekenen de antwoorden op de onderzoeksvragen 1 tot en met 7 voor het toekomstbestendig inrichten van de Wts en het Bts?
10. Welke wijzigingen van de Wts en het Bts zouden op korte termijn kunnen worden gerealiseerd om te komen tot een verbeterde werking van de wet en welke wijzigingen zijn van meer structurele en principiële aard?

Werkingsgebied Wts

11. In hoeverre en hoe kan de Wts van toepassing zijn in Caribisch Nederland of zijn er goede en uitlegbare redenen om de Wts daar al dan niet van toepassing te laten zijn? Wat zijn dan die redenen?

Deze elf onderzoeksvragen zijn op basis van (de combinatie van) verschillende onderzoeksmethoden beantwoord. De onderzoeksmethoden zullen nu worden toegelicht.

1.4 Methodologie

Het doel van het onderzoek is om de toekomstbestendigheid van de Wts en keuzes over de niet-werking in Caribisch Nederland te beoordelen. Met het oog hierop is gekozen voor de combinatie van een documentstudie en kwalitatief empirisch onderzoek.

Hierna zullen eerst de plaats en functie van de documentstudie in het onderzoek en onze werkwijze worden belicht (par. 1.4.1). Dit heeft noodzakelijke bouwstenen opgeleverd voor de beoordeling van de toekomstbestendigheid van de Wts (par. 1.4.2). Het empirisch onderzoek bestaat uit in totaal vierentwintig semigestructureerde interviews (par. 1.4.3) en twee expertsessies (par. 1.4.4). Deze methoden zullen eveneens uiteen worden gezet: de werkwijze, beperkingen en representativiteit van deze onderzoeksmethoden. Tot slot zal de verhouding tussen de documentstudie en het empirisch onderzoek worden belicht (par. 1.4.5).

1.4.1 Methodologie van de documentstudie

Het doel van de documentstudie was om informatie te achterhalen over en inzichten op te doen in de verschillende onderdelen van alle onderzoeksvragen. De documentstudie bestond uit (de combinatie van) klassiek juridisch onderzoek en deskresearch. Onder klassiek juridisch onderzoek verstaan wij de methode van onderzoek waarbij de geldende wet- en regelgeving en rechtspraak worden geïnventariseerd, waarna de inhoudelijke betekenis en systematiek worden vastgesteld tezamen met de ratio(nes) en bedoeling(en) van de rechtsvormer.[90] Klassiek juridisch onderzoek brengt de relevante wetgeving, rechtspraak en literatuur op een systematische wijze bijeen. Dit overlapt deels met deskresearch. Dit laatste ziet op de methode die bestaat uit de inventarisatie en analyse van beleidsvisies en -strategieën, wetenschappelijk en toegepast (evaluatie-)onderzoek, kwantitatieve data en andere praktische informatie.

De documentstudie is zowel gebruikt om de kennis op te doen en inzichten te verkrijgen voor de beantwoording van de onderzoeksvragen, als ter voorbereiding van de interviews. Ook is zij gebruikt voor het ontwikkelen van het theoretisch kader en van bouwstenen voor toekomstscenario's voor de Wts.

[90] Zie o.m. Smits 2015, p. 8 en Tjong Tjin Tai & Verbruggen 2022, p. 5.

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen 1-8 hebben wij een inventarisatie gemaakt en de geschreven bronnen geanalyseerd met betrekking tot:

a. de beleidsmatige achtergrond, de doelstelling en de uitvoering van de Wts,
b. de juridisch-technische inrichting van de Wts,
c. de feitelijke uitvoering van, ervaringen met en verwachtingen van de Wts,
d. de relevante staatssteunaspecten,
e. de relevante klimaatrisico's en verzekeringsmogelijkheden,
f. alternatieve oplossingen in andere landen (België, Frankrijk en Duitsland) en
g. het zogeheten *comply or explain* beginsel en de bestuurlijke inrichting alsmede de maatschappelijke, sociale, economische en klimatologische omstandigheden en de verzekeringsmogelijkheden van/in Caribisch Nederland.

De uitkomsten hebben als ijkpunt gefungeerd bij het analyseren van toekomstscenario's en de impact van een eventuele uitbreiding van het werkingsgebied van de Wts. Die scenario's betreffen de mogelijke herziening van de Wts en alternatieven voor de Wts in de vorm van verzekeringsmodellen. Met het oog daarop is een inventarisatie gemaakt en zijn geschreven bronnen geanalyseerd met betrekking tot verzekeringsoplossingen en de wijze waarop in andere landen (België, Frankrijk en Duitsland) met zulke oplossingen wordt gewerkt.

<u>a. Beleidsmatige achtergrond, doelstelling en uitvoering: klassiek juridisch onderzoek en deskresearch</u>

De beantwoording van **onderzoeksvraag 1** (over de totstandkoming van de Wts en de uitvoering van de Wts in de praktijk en de verhouding daarvan tot de oorspronkelijke verwachtingen en doelen) berust op klassiek juridisch onderzoek en deskresearch. De beleidsmatige achtergrond en oorspronkelijke doelstelling van de Wts zien op de context en wijze van totstandkoming van de wet en het door de wetgever beoogde doel (of de beoogde doelen) bij de invoering van de Wts. Onderzocht zijn de complete parlementaire behandeling, de invoering en alle eerdere evaluaties en toepassingen van de Wts, op basis waarvan de achtergrond, de doelstelling en de feitelijke toepassingen van de Wts zijn gereconstrueerd. De achtergrond en het doel van de wetgever zijn in dit rapport in beeld gebracht op basis van de Memorie van Toelichting en veel andere kamerstukken. Dit doel heeft als uitgangspunt gediend voor onze evaluatie van de Wts, nu dit ten grondslag ligt aan de hele inrichting en systematiek van de Wts.

Vervolgens is bezien hoe de toepassing en uitvoering van de Wts zich tot dit doel hebben verhouden. Voor een goed inzicht in de uitvoering van de Wts is gekeken naar de regelingen en beleidsdocumenten voor en over de inzet van de Wts in concrete gevallen en in het bijzonder naar de evaluatie van de ruime toepassing van de Wts met betrekking tot de waterschade van juli 2021. De afwikkeling van de waterschade van juli 2021 vormt de aanleiding van dit onderzoek en wordt daarom in dit rapport uitvoeriger en diepgaander belicht dan de andere toepassingen. Juist deze afwikkeling heeft vragen opgeroepen over de bedoeling, de reikwijdte en de toekomstbestendigheid van de Wts. Op onderdelen zijn bevindingen in onze interviews en middels korte gerichte vragen aan de betrokken professionals (ambtenaren) verder uitgevraagd en verdiept.

Ook is gekeken naar documenten die betrekking hebben op rampen waarbij de Wts *niet* is toegepast. Zoals de vuurwerkramp in Enschede (2000), Q-koorts (2007-2010), de hagelschade in Zuidoost-Nederland (2016) en de valwind bij Leersum (2021). Dat verbreedt het zicht op de reikwijdte, doeltreffendheid en toekomstbestendigheid van de Wts. We wilden hiermee ook voorkomen dat onze inzichten werden beïnvloed door een *(availability) bias* waar het de soorten rampen betreft die tot toepassing van de Wts leiden. Dat zijn immers alleen watergerelateerde rampen, terwijl de Wts ruimer is. Dat is van belang in het licht van de toekomstbestendigheid van de Wts, de hoofdvraag van het onderhavige onderzoek. De bespreking van de afhandeling van enkele rampen of crises

buiten de Wts (Q-koorts, Enschede) is uitvoeriger en gedetailleerder dan van andere afwikkelingen van rampen binnen of buiten de Wts. Dit houdt niet alleen verband met verschillen qua complexiteit en impact en met het feit dat er over die gebeurtenissen meer informatie beschikbaar was dan over andere, maar vooral ook met de relevante vragen en inzichten die ze ons boden voor of over de Wts.[91]

De inzichten die uit dit deel van de documentstudie zijn verkregen, zijn geanalyseerd in het licht van de inzichten over de oorspronkelijke doelstelling van de wetgever. Op basis hiervan is geëvalueerd in hoeverre de eerdere toepassingen en niet-toepassingen van de Wts aan dat doel kunnen beantwoorden.

b. Inrichting van de Wts (in huidige vorm): klassiek juridisch onderzoek en deskresearch
Voor de beantwoording van **onderzoeksvragen 2 en 3** hebben we op basis van klassiek juridisch onderzoek in kaart gebracht hoe de Wts is ingericht: wat zijn de reikwijdte, de begrippen, criteria en systematiek van de Wts en hoe is de tegemoetkoming op basis van de Wts en het Bts begrensd? Daartoe zijn de kernbegrippen en criteria van de Wts geanalyseerd, in het licht van de doelen van de wetgever, hun betekenis bij eerdere toepassingen van de Wts en de risico's en mogelijke scenario's die verband houden met extreem weer of klimaatverandering.

Daarnaast zijn enkele kernbegrippen van de Wts beoordeeld in het licht van hun consistentie met andere wet- en regelgeving waarin dezelfde begrippen worden gebruikt. Het gaat hierbij om het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), voorheen: het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) en de Beleidsregels grote rivieren (Bgr).

Ook voor **onderzoeksvraag 4** (de vraag of de schade- en kostencategorieën van de Wts gelet op de verzekeringsmogelijkheden nog voldoende relevant en consistent zijn en of de uitsluitingsgronden van artikel 4 Wts voldoende helder zijn) heeft klassiek juridisch onderzoek en deskresearch plaatsgevonden.

Artikel 4 Wts somt de schade- en kostensoorten op waarvoor de Wts een tegemoetkoming biedt. Daarnaast sluit lid 3 het recht op een tegemoetkoming onder meer uit als 'de schade of de kosten redelijkerwijs verzekerbaar waren' of 'de gedupeerde uit anderen hoofde een tegemoetkoming in de schade of de kosten heeft verkregen of kan verkrijgen'. Dit geeft de Wts het karakter van een vangnetregeling. Onderzocht zijn de parlementaire geschiedenis op deze onderdelen (wat is de bedoeling geweest van de wetgever, welke uitleg/interpretatie is beoogd?), literatuur en rechtspraak (over de vraag naar aansprakelijkheid voor overstromingsschade en andere rampen).

Voor het zicht op de verzekeringsmogelijkheden is deskresearch verricht en daarnaast is de betekenis van artikel 4, mede in het licht van de discussies over de verzekerbaarheid bij de waterschade van juli 2021, nader uitgevraagd in interviews met organisaties die betrokken zijn bij de uitvoering van de Wts en organisaties die (ook) burgers met particuliere schade een stem geven.

c. Feitelijke uitvoering van, ervaringen met en verwachtingen van de Wts: deskresearch
Voor de beantwoording van **onderzoeksvraag 6** – naar de verwachtingen van getroffenen – is een documentstudie verricht op basis van deskresearch. Hierin zijn de kennis en inzichten over ervaringen van gedupeerden met de toepassing van de Wts in beeld gebracht en hun verwachtingen van de feitelijke inzet van de Wts.

[91] Zie par. 3.2.1.

Hiervoor zijn drie typen documenten bestudeerd en geanalyseerd:

- Documenten/rapportages die direct inzicht bieden in de ervaringen van gedupeerden met de feitelijke toepassing van de Wts, zoals evaluatierapporten over de inzet van de Wts van respectievelijk LEI-DLO, Laser, PWC, SEO, de RVO en de Commissie-Borghouts.
- Andere openbare bronnen die een beeld schetsen van de ervaringen van gedupeerden met de inzet van de Wts, zoals mediaberichtgeving, rapporten van de Nationale Ombudsman, *et cetera.*
- Documenten die in bredere zin inzicht bieden in de verwachtingen van burgers bij schadeherstel of compensatie vanuit de overheid en het burgerperspectief op de uitvoering hiervan. Dergelijke bronnen verschaffen de bredere context voor ons empirisch onderzoek.

De inzichten die uit dit deel van de documentstudie zijn verkregen, zijn nader verdiept en verbreed in door ons afgenomen interviews en een speciaal hiervoor georganiseerde expertsessie. Dit hebben wij gebruikt als bouwstenen voor toekomstscenario's voor de Wts (waarover hierna meer).[92]

d. Voor de Wts relevante staatssteunaspecten: klassiek juridisch onderzoek

Voor **onderzoeksvraag 5** is klassiek juridisch onderzoek verricht op hoofdlijnen van de relevante staatssteunaspecten, uitmondend in een kort en bondig overzicht, waarin de belangrijkste recente ontwikkelingen in het Europees staatssteunrecht zijn meegenomen. De validiteit van onze keuzes en bevindingen is gewaarborgd door het controleren en het uitvragen hiervan door en bij staatssteunexperts.

e. Klimaatrisico's en verzekerbaarheid: deskresearch

Voor **onderzoeksvraag 7** is op basis van rapporten van kennisinstituten nagegaan welke klimaatscenario's op korte en lange termijn worden verwacht en wat de relevante risico's hiervan zijn voor de Wts. Vervolgens is de koppeling gelegd met ontwikkelingen in de verzekeringsmogelijkheden voor de schade door extreem weer en/of klimaatverandering, zodat duidelijk wordt hoe de Wts zich verhoudt tot verschillende scenario's van extreem weer en klimaatschade in de toekomst. Op basis van deskresearch (beleidsstukken en openbare documentatie van verzekeraars) en nadere uitvraag van de gevonden resultaten bij het Verbond van Verzekeraars hebben we getracht te achterhalen in hoeverre schade- en kostencategorieën van de Wts verzekerbaar zijn. Ook hebben wij op die wijze de in ontwikkeling zijnde relevante verzekeringsmogelijkheden in kaart gebracht.

f. Alternatieve buitenlandse oplossingen: klassiek juridisch onderzoek en deskresearch

Onderzoeksvraag 8 gaat over de wijze waarop de overheid in omringende landen met niet-verzekerbare en niet-verhaalbare schade door extreem weer en (klimaat- of natuur)rampen omgaat. Op basis van beschikbare literatuur en deskresearch zijn de bestaande vergoedingsregelingen in België, Frankrijk en Duitsland op hoofdlijnen in beeld gebracht. Daarbij is in het bijzonder aandacht besteed aan de mate van verzekering, overheidstussenkomst en fondsoplossingen en aan de verschillen in de bredere juridische kaders waarin deze systemen ingebed zijn.

Bestudering van Duitsland is interessant gebleken, omdat het stelsel sterk lijkt op het Nederlandse in de zin dat de overheid rampschade vergoedt, doch dit op een '*ad hoc*' basis berust. Bovendien zijn, vergelijkbaar met in Nederland, voorstellen geformuleerd om een verzekeringsoplossing in te voeren. Frankrijk is van belang omdat de wetgever daar elke verzekerde die een opstalverzekering heeft (*multi-risques habitation*), verplicht

[92] Zie par. 1.4.2.

om tegelijk een verzekering voor natuurrampen erbij af te sluiten. De dekking voor de zogenoemde *catastrophes naturelles* is, met andere woorden, een verplicht supplement bij de (vrijwillig afgesloten) opstalverzekering (*assurance multi-risques habitation*). Ook België is belangwekkend, omdat het, na verschillende andere routes te hebben gevolgd, uiteindelijk voor een regeling heeft geopteerd die aansluit bij het Franse stelsel. Op basis van de literatuur in de betrokken landen is kritisch onderzocht welke voor- en nadelen er zijn bij de gekozen oplossingen.

Mede op basis van de bevindingen van deze landenoverzichten zijn we nagegaan in hoeverre de in deze drie landen gekozen oplossingen aangewezen zouden kunnen zijn voor een mogelijke hervorming van de Wts. Deze analyse en conclusies zijn voorgelegd en besproken in (en aangevuld met informatie uit) interviews en in de expertsessie.[93]

g. *Comply or explain;* Caribisch Nederland

Voor **onderzoeksvraag 11** is eveneens deskresearch verricht naar het *comply or explain* beginsel. Dat is het beleidsprincipe dat het kabinet sinds 2019 hanteert voor de vraag naar toepassing van wet- en regelgeving in Caribisch Nederland: alle Europees-Nederlandse regelgeving is van toepassing in Caribisch Nederland, tenzij er gronden zijn om dat niet te doen. Voor de beoordeling van de mogelijke consequenties van eventuele toepassing van de Wts op de eilanden Bonaire, Sint Eustatius (Statia) en Saba is in het bijzonder aandacht besteed aan de bestuurlijke inrichting van Caribisch Nederland en aan de maatschappelijke, sociale, economische en klimatologische omstandigheden en de verzekeringsmogelijkheden op de eilanden. Voor dit laatste is gebruikgemaakt van klimaatrapporten van het IPCC en het KNMI, het rapport van het *Institute for Environmental Studies (IVM)* van de VU uit 2022 en bijvoorbeeld ook de kennis die naar voren is gebracht in de (thans lopende) aansprakelijkstelling van burgers van Bonaire en Greenpeace jegens de Staat (2023). Ook zijn voor de beantwoording van deze onderzoeksvraag empirische kennis en inzichten opgehaald en geanalyseerd aan de hand van elf online interviews, die hierna nog zullen worden toegelicht.[94]

De informatie en inzichten die deze documentstudie op de aangegeven terreinen heeft opgeleverd, zijn nader uitgevraagd, aangevuld en verdiept op basis van de semigestructureerde interviews en de expertsessies. Op grond van deze combinatie van onderzoeksmethoden is de Wts geëvalueerd met als doel om een zo volledig mogelijk beeld te verkrijgen van hoe de Wts, mede in het licht van zijn doel, functioneert. Daarbij zijn knelpunten aan het licht gekomen, waar getracht is oplossingsrichtingen voor te vinden: de toekomstscenario's voor de Wts. Dit zal nu worden toegelicht.

1.4.2 Drie parameters (bouwstenen) voor de toekomstanalyse

Voor **onderzoeksvraag 9** is uit de voorgaande onderzoeksvragen een drietal parameters geselecteerd en verkend voor de beoordeling in hoeverre de Wts toekomstbestendig is. Toekomstbestendig is de Wts als hij:

1) beantwoordt aan de in deze studie geïdentificeerde verwachtingen van burgers,
2) opgewassen is tegen de in deze studie geïdentificeerde klimaatrisico's en
3) aansluit bij de in deze studie besproken verzekeringsmogelijkheden.

Daarin is tevens een zekere beperking gelegen van de onderhavige studie, want voor het criterium van toekomstbestendigheid zouden ook andere (economische, financiële of beleidsmatige) parameters kunnen worden gekozen. Voor de selectie van juist deze drie parameters zijn de onderzoeksvragen voor ons leidend geweest. Wel hebben wij voor de oriëntatie op alternatieven voor de Wts (zie hoofdstuk 9) de blik ruimer laten gaan en

[93] Zie par. 1.4.4.
[94] Zie par. 1.4.3.

bijvoorbeeld ook gekeken naar effecten zoals preventie en de uitvoerbaarheid van het stelsel. Dit komt hierna nog aan de orde.

Voor **onderzoeksvraag 10** is geanalyseerd of en in hoeverre de Wts op de genoemde drie punten herziening behoeft, naast de door deze studie aangedragen punten van actualisering van de Wts. Hierbij hebben we het oorspronkelijke doel van de Wts als leidend beschouwd, nu dit ten grondslag ligt aan de hele opzet en inrichting van de Wts. Onze herzieningsvoorstellen voor de Wts zijn, met andere woorden, verenigbaar met en dienstbaar aan de oorspronkelijke doelstelling van de wetgever.

In het kader van onderzoeksvraag 10 hebben wij ons evenwel ook de vraag gesteld of het oorspronkelijke doel van de Wts, zoals beoogd door de wetgever, nog wel voldoende aansluit bij de voorstellen geformuleerd tot herziening van de Wts. Of is dat doel zelf toe aan herziening? In dat geval komen alternatieve oplossingen zoals verzekering in beeld. Daartoe was onze blik gericht op verschillende voorstellen en suggesties die in rapporten, literatuur en beleidsstukken zijn gedaan op basis waarvan de toekomstbestendigheid van de Wts zou kunnen verbeteren, inclusief verder reikende voorstellen en suggesties, namelijk om de Wts te verruilen voor een verzekering. Daarnaast hebben wij de wijze verkend waarop omringende landen met onverzekerbare en onverhaalbare rampschade omgaan. Deze analyses hebben tezamen alternatieve verzekeringsscenario's opgeleverd (zie hoofdstuk 9) voor een stelsel van rampschade dat toekomstbestendig is in de hiervoor bedoelde zin. Ook die zijn in (onderdelen van) de documentstudie, de interviews en de expertsessie nader verkend: wat zijn de voor- en nadelen van een verzekering als alternatief voor de Wts, ook in het licht van andere relevante aspecten, zoals uitvoerbaarheid en preventie?

1.4.3 Methodologie van de interviews

1.4.3.1 Algemene opmerkingen over functie en werkwijze

Voor de beantwoording van onderzoeksvragen 1, 4, 6, 7 en 11 zijn, naast de informatie en inzichten die uit de documentstudie naar voren zijn gekomen, semigestructureerde interviews ingezet: dertien interviews over de Wts in het kader van onderzoeksvragen 1, 4, 6 en 7 en elf interviews over Caribisch Nederland (met in enkele interviews meer dan één respondent). De respondenten zijn professionals die betrokken zijn of zijn geweest bij de totstandkoming of bij de uitvoering van de Wts. Daarnaast zijn er professionals geïnterviewd op basis van hun expertise en/of praktijkervaring (waarover hierna meer)[95] om meer en beter inzicht te krijgen in de verwachtingen van gedupeerden. De documentstudie is door ons gebruikt voor het formuleren van vragen én hypothesen over de verwachtingen die (potentiële) gedupeerden hebben van de Wts, ervaringen, bouwstenen voor de toekomst van de Wts en oplossingsrichtingen. Op grond hiervan hebben we een topiclijst opgesteld, die door ons is aangevuld met vragen op deze punten die niet in de literatuur en deskresearch naar voren zijn gekomen.

Voorafgaand aan de semigestructureerde interviews is onze gesprekspartners ter voorbereiding een topiclijst toegestuurd. Deze diende als leidraad voor het gesprek, maar in het gesprek hebben we geïnterviewden via open vragen ook ruimte geboden om andere relevante punten aan te dragen. De interviews hebben we in beginsel fysiek gevoerd. Afhankelijk van voorkeuren en agenda's van onze gesprekspartners waren ze online. Voor Caribisch Nederland hebben alle interviews online plaatsgevonden. Per interview is door ons een verslag opgemaakt, waarin de belangrijkste opbrengsten van het gesprek voor de beantwoording van de onderzoeksvragen zijn samengevat. De topiclijst en

[95] Zie par. 1.4.3.2.

daarmee ook de manier waarop verschillende onderwerpen aan de orde zijn gekomen, is toegespitst op de verschillende categorieën respondenten.

In appendix 4 en 5 bij dit rapport zijn de verschillende topiclijsten opgenomen.

1.4.3.2 Interviews en expertsessie burgerperspectief

Onderzoek naar verwachtingen van gedupeerden voorafgaand aan rampen is slechts beperkt beschikbaar. Daarom waren we voor onze documentstudie vooral aangewezen op breder onderzoek naar ervaringen met schadeafwikkeling. Vervolgens hebben we daar (mogelijke) verwachtingen van burgers uit afgeleid met betrekking tot de uitvoering van de Wts.

Om dit verder uit te vragen, is ervoor gekozen om naast de brede documentstudie enkele semigestructureerde interviews en een expertsessie (zie par. 1.4.4) te organiseren met een belangenorganisatie voor gedupeerden en met experts uit wetenschap en praktijk. Geselecteerd zijn professionals op basis van hun ervaring en kennis met schadeafwikkeling door de overheid in de context van de Wts en/of met verwachtingen van burgers, die bereid en in staat waren deel te nemen en, blijkend uit gerenommeerde publicaties, rapportages, advisering of andere vormen van actieve deelneming aan het debat, het speelveld overzien. Op basis van deze criteria zijn wij ervan uitgegaan dat zij goed in staat zouden zijn om ervaringen uit het verleden te vertalen naar inzichten over de toekomstbestendigheid van de Wts.

Aangezien de ervaringen van gedupeerden in concrete situaties waarin de Wts is ingezet (met name de waterschade van juli 2021) deels ook is opgetekend in de rapportages die in dit rapport zijn meegenomen, is dit voor deze studie niet (nogmaals) gebeurd. Voorts was onzeker in welke mate niet-materiedeskundige burgers met betrekking tot klimaatrisico's, verzekeringsmogelijkheden en de doelen van de Wts, inzicht zouden geven in de toekomstbestendigheid van de Wts.

1.4.3.3 Interviews over Caribisch Nederland

In het kader van **onderzoeksvraag 11** zijn gericht elf interviews gehouden met experts op en buiten Caribisch Nederland, met stakeholders op het vlak van klimaatrisico's en de verzekeringsmarkt in Caribisch Nederland.

In deze elf semigestructureerde interviews met experts en stakeholders binnen Europees en Caribisch Nederland is ingezoomd op de (veranderende) klimaatrisico's die zich voordoen op Bonaire, Statia en Saba, de ontwikkelingen in de verzekeringsmarkt op deze drie eilanden en de mate van verzekerbaarheid die hier de resultante van is. Ook is in de interviews nader ingegaan op de mate waarin er sprake is van vangnetten van enigerlei aard voor de (niet-verzekerbare) risico's die natuurlijke en rechtspersonen lopen. De interviews zijn voorbereid op basis van de genoemde literatuurstudie en deskresearch. Op basis daarvan zijn de onderwerpen bepaald die om verdieping vroegen in de interviews, naast de inbreng van de geïnterviewden die tijdens het interview naar voren is gekomen.

1.4.3.4 Interviews over toekomstscenario's en oplossingen

In de interviews en nadrukkelijk ook in de expertsessie (zie par. 1.4.4.2) zijn verdieping en reflectie gezocht op de genoemde onderdelen, ter aanvulling op de documentstudie naar de bouwstenen voor toekomstscenario's voor de Wts en op onze inventarisatie en analyse van voorstellen die de toekomstbestendigheid kunnen bevorderen.

1.4.3.5 Lijst van geïnterviewden

De lijsten van geïnterviewden voor deze interviews zijn op basis van de nadere oriëntatie en verkennende studie samengesteld. Ze zijn opgenomen in appendix 2.

1.4.4 Methodologie van de expertsessies

Op basis van de documentstudie en de (eerste) bevindingen uit de semigestructureerde interviews zijn de onderwerpen bepaald, verdiept en aangevuld om aan de orde te stellen tijdens twee expertsessies.

1.4.4.1 Expertsessie burgerperspectief (de verwachtingen van burgers)

Voor **onderzoeksvraag 6** heeft de documentstudie over de ervaringen en verwachtingen van burgers en het burgerperspectief in bredere zin ons inzicht geboden in de belangrijkste ervaringen, waarden en verwachtingen van burgers met/bij de inzet van de Wts in toekomstige scenario's. In een expertsessie met professionals zijn de inzichten over en de verwachtingen van burgers verder aangevuld en uitgediept: welke verwachtingen hebben gedupeerden (burgers en ondernemers) van de overheid bij overstromingsschade, welke rol wordt bij klimaatrampen van de overheid verwacht, voor welke schade of kosten hebben burgers en ondernemers (waarbij er gedifferentieerd is naar branche) verwachtingen van de overheid? Hoe kunnen deze verwachtingen verklaard worden? Het inzicht in de verwachtingen zoals die uit het documentonderzoek naar voren kwamen, is op basis van die sessie verrijkt en verdiept.

In appendix 2 is de lijst opgenomen van degenen die hebben deelgenomen aan de expertsessie over het burgerperspectief.

1.4.4.2 Expertsessie toekomst van de Wts (toekomstscenario's)

Op basis van de documentstudie, de interviews en de expertsessie over het burgerperspectief hebben wij oplossing(srichting)en voor de Wts ontwikkeld om de Wts toekomstbestendig te maken en alternatieve toekomstscenario's verkend. Vervolgens is door ons een toetsingssessie georganiseerd om deze varianten voor de Wts, op basis van onze bevindingen, te bespreken met experts.

Voor de expertsessie hebben wij negen mensen uitgenodigd, uit de wetenschap en uit de praktijk: van de overheid, van onafhankelijke adviesorganen en van verzekeraars. Ook hierbij zijn de voornoemde selectiecriteria gehanteerd,[96] waarbij voor de selectie ook is gezorgd voor een spreiding van expertise, waarmee de Wts en de toekomstbestendigheid ervan zoveel mogelijk werden bestreken en overzien. Het doel van de expertsessie was om de varianten (toekomstscenario's) te toetsen op volledigheid, logische consistentie en uitvoerbaarheid. Ook zijn in deze sessie de voor- en nadelen van de toekomstscenario's in kaart gebracht. Op basis van de inzichten die daaruit naar voren kwamen, hebben wij de toekomstscenario's en de oplossing(srichting)en verder uitgewerkt en aangescherpt.

In appendix 2 is de lijst opgenomen van de deelnemers aan de expertsessie.

1.4.5 Verhouding tussen theoretisch en empirisch onderzoek

Gekozen is voor een onderzoeksopzet waarbij de verschillende onderzoeksmethoden elkaar versterken.

De documentstudie heeft in drie opzichten als de basis gefungeerd voor de interviews en de expertsessies. Ten eerste heeft zij een gewogen samenstelling van de topiclijst en de bespreekpunten bevorderd. Daarnaast is zij behulpzaam geweest bij het formuleren en toepassen van de criteria voor de selectie van de respondenten. In de derde plaats heeft zij voeding geboden voor de interviews en de expertsessies.

[96] Zie par. 1.4.3.2 voor de gehanteerde selectiecriteria.

Het kwalitatief empirisch onderzoek – de (combinatie van de) semigestructureerde interviews en de beide expertsessies – heeft het onderhavige onderzoek op drie manieren versterkt:

1. Het empirisch onderzoek heeft ons de mogelijkheid geboden van het controleren van de informatie die uit de documentstudie naar voren is gekomen. Deze controle heeft bestaan uit het bevestigen en het nuanceren van informatie en de bevindingen uit de documentstudie, hetgeen van belang is voor de validiteit van het gehele onderzoek.
2. Het empirisch onderzoek heeft ook nieuwe informatie en inzichten geboden naast de documentstudie. De nieuwe informatie afkomstig van de experts heeft betrekking op feitelijke informatie, alsook op opvattingen en percepties. Dit heeft de uitkomsten van de documentstudie aangevuld en versterkt.
3. Het empirisch onderzoek heeft ons in staat gesteld om toekomstscenario's voor de Wts op te stellen, nader te verkennen en om tot aanvulling, verdieping en verbetering te komen. Aan de experts zijn toekomstscenario's voor de Wts voorgelegd in de speciaal daarvoor georganiseerde expertsessie en in interviews. De visies en inzichten die daarin naar voren zijn gebracht, hebben ons in staat gesteld tot het nader uitwerken en onderbouwen van onze aanbevelingen en oplossingsrichtingen.

1.5 Leeswijzer

De opzet van dit rapport is als volgt.

De beoordeling van de toekomstbestendigheid van de Wts berust op hoofdstuk 2, 3 en 4. In hoofdstuk 2 wordt de juridische basis van de Wts besproken, waarna in hoofdstuk 3 onze analyse volgt van alle gevallen waarin de Wts is toegepast en van gevallen waarin de Wts niet is toegepast, terwijl daar wel om was verzocht. Daarbij wordt tevens ingegaan op de verwachtingen die gedupeerden van de Wts of van een overheidsregeling zoals de Wts (kunnen) hebben. Hoofdstuk 4 analyseert voor de vraag naar toekomstbestendigheid van de Wts de meest relevante huidige inzichten over klimaatscenario's voor ons land en de verzekeringsmogelijkheden voor de (in het kader van de Wts relevante) risico's. Zoals wij zullen zien, kent de Wts verschillende knelpunten, die eraan in de weg staan dat de Wts in huidige vorm toekomstbestendig kan worden genoemd. In deze drie hoofdstukken worden daar verschillende oplossingen voor aangedragen en worden suggesties gedaan om de toekomstbestendigheid van de Wts te bevorderen.

In hoofdstuk 5 en 6 wordt de blik verlegd naar verzekering als mogelijk alternatief voor de Wts. Daartoe wordt in hoofdstuk 5 ingegaan op de theorie van het verzekeringsmodel en worden in hoofdstuk 6 concrete verzekeringsoplossingen besproken in de omringende landen. De hieruit verkregen inzichten zijn van belang voor onze analyse van alternatieve oplossingen voor de Wts in hoofdstuk 9 (zie hierna).

In hoofdstuk 7 staat Caribisch-Nederland centraal: in hoeverre en hoe kan de Wts van toepassing zijn in Caribisch Nederland en zijn er goede redenen om de Wts op Bonaire, Sint-Eustatius (Statia) en Saba niet van toepassing te laten zijn?

Hoofdstuk 8 belicht op hoofdlijnen de voor de Wts meest relevante staatsteun-aspecten.

In hoofdstuk 9 worden toekomstscenario's en alternatieve oplossingen voor de Wts naast elkaar besproken en aan de hand van de genoemde parameters kort geanalyseerd.

Hoofdstuk 10 bevat de overkoepelende eindconclusie, waarin alle onderzoeksvragen beantwoord worden, en onze concrete aanbevelingen worden gedaan.

2 Doel, inhoud en begrenzing van de Wts

E.F.D. Engelhard

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden het doel, de inhoud en de wijze van begrenzing van de Wts geanalyseerd. Wat waren de oorspronkelijke verwachtingen en het doel van de wet? Zijn de begrippen en criteria van de Wts eenduidig en van deze tijd? Geldt dat ook voor de schadecategorieën en de uitsluitingsgronden? In hoeverre waarborgt de Wts de balans tussen flexibiliteit en rechtszekerheid? Welke ruimte biedt dit alles bijeen genomen om de Wts bij aardbevingen, overstromingen of andere rampen te kunnen inzetten? Voor het antwoord op die vragen moeten we eerst meer weten over de Wts zelf. Deze juridische analyse vormt de basis voor de beoordeling van de toekomstbestendigheid van de Wts. Daarnaast berust die beoordeling op onze analyse van de zes toepassingen van de Wts en niet-toepassingen van de wet en de verwachtingen van burgers (hoofdstuk 3) en op de (huidige inzichten over) klimaatscenario's en verzekeringsmogelijkheden (hoofdstuk 4).

Aangevangen wordt met het doel van de Wts (par. 2.2). Daarna wordt aandacht besteed aan achtereenvolgens de systematiek (par. 2.3) en de begrippen en criteria (par. 2.4), de schade- en kostencategorieën (par. 2.5) en de uitsluitingsgronden van de Wts (par. 2.6). Besloten wordt met de conclusie (par. 2.7).

2.2 Doel van de Wts

2.2.1 Zoutwaterrisico is bedwongen, zoetwaterrisico's nog niet

De Wts is in 1998 tot stand gekomen, na de ingrijpende confrontatie met de hoogwaters van 1993 en 1995. Niet alleen was daarmee op rijksniveau het besef gegroeid dat hoogwaters, zolang de Deltawerken grote rivieren nog niet voltooid waren, *een structureel risico* zouden blijven voor het wonen en leven in ons land. Het risico van schade aan huis en haard door grote rivieroverstromingen was daarbij ook *grotendeels onverzekerbaar* gebleken. Het was de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid om maatschappelijke ontwrichting in dergelijke situaties te voorkomen of het hoofd te bieden (onder meer) door dat risico financieel te ondervangen. Dat gold eveneens voor het risico van overstromingen vanuit de zee, maar dat risico was net in belangrijke mate bedwongen door de Deltawerken (met de voltooiing van de Maeslantkering bij Hoek van Holland en de Hartelkering bij Spijkenisse in 1997). Na de watersnoodramp van 1953 had het toenmalige kabinet de Deltacommissie ingesteld, die het Deltaplan had voorgesteld.[97] Dit Deltaplan was vastgelegd in wetgeving waarin veiligheidsnormen voor de primaire keringen waren opgenomen.[98]

Hoewel de wetgever nadrukkelijk de ruimte heeft gecreëerd om de Wts ook bij een zoutwateroverstroming in te zetten, lag het zwaartepunt van de zorgen dan ook bij het risico van *zoet*wateroverstromingen, althans: bij de onverzekerbaarheid van dat risico. De Wts doorademt de idee dat het Rijk bescherming tegen het *zout*water had gerealiseerd en dat overheidssteun nu vooral opportuun was voor onverzekerbare zoetwaterrisico's.

[97] Dit behelsde de bouw van de stormvloedkering in de Oosterschelde, inkorting van de kustlijn met 700 kilometer en het op Deltahoogte brengen van alle zeeweringen, 5 meter boven NAP bij Hoek van Holland; Berendse & Brood 2022, p. 197.

[98] Per 2009 was dit de Waterwet; die is in 2011 gewijzigd, *Stb.* 2011/604 en per 1 januari 2024 zijn grote delen vervallen bij de Invoeringswet Omgevingswet *(Stb.* 2020/175).

Voor een goed begrip van de oorspronkelijke verwachtingen en het doel van de Wts, zullen wij iets dieper duiken in deze achtergrond: wij gaan terug naar enkele jaren vóór 1998.

2.2.2 Vóór de Wts: lappendekens van kostbare schaderegelingen

Tot de invoering van de Wts op 12 juni 1998 ontbrak een structurele regeling op grond waarvan het Rijk bij rampen een tegemoetkoming aan gedupeerden kon verstrekken. De schade werd hoofdzakelijk gedistribueerd via verzekeringen en aanspraken uit sociale zekerheid. Voor onverzekerde schade was er het private initiatief van het Nationaal Rampenfonds (NRF). Dit deed uitkeringen aan particulieren op basis van donaties. Soms sprong ook het Rijk bij. Daarvoor werd dan per gebeurtenis *ad hoc* een regeling gecreëerd door de ministeries op wier terrein de schade lag. Door het Ministerie van Binnenlandse Zaken werden bijvoorbeeld schaderegelingen vastgesteld voor schade aan woningen en aan infrastructuur. Door het Ministerie van LNV voor het agrarische bedrijfsleven en door Economische Zaken voor andere bedrijven. Dit had als voordeel dat de ministers die het beste waren ingevoerd in de doelgroep rechtstreeks betrokken waren bij de opzet en uitvoering van de schaderegeling. Een nadeel van deze *ad hoc* regelingen was 'het gebrek aan zekerheid vooraf bij gedupeerden'. Er lag geen regeling klaar waardoor zij op voorhand konden weten of, en zo ja in hoeverre, zij een tegemoetkoming zouden ontvangen. Zij waren in feite afhankelijk van de politiek-financiële situatie.[99] Onder maatschappelijke en politieke druk kwam zo'n *ad hoc* regeling er dan uiteindelijk veelal wel.

De behoefte aan een structurele regeling is gegroeid nadat in de jaren negentig, kort na elkaar meerdere rampen ons land troffen: eerst een ongekend zware aardbeving, toen de vliegramp in de Bijlmer en kort erna de hoogwaters van 1993 en 1995. Bij deze laatste twee rampen, in het bijzonder het – meest kostbare – hoogwater van 1995, ligt de directe aanleiding van de Wts. Wij zullen daar hierna meer aandacht aan besteden. Daarbij zullen we relatief kort ingaan op de Bijlmerramp, aangezien de afwikkeling daarvan, zoals veelal het geval is bij niet-natuurlijke (zogeheten *man-made)* rampen, via het aansprakelijkheidsrecht is geschied.[100]

2.2.3 De zwaarst gemeten aardbeving en de Bijlmerramp (1992)

Aardbevingen waren en zijn uitgesloten in de polis van de meeste verzekeringen, zoals opstal-, inboedel- en brandverzekeringen. In 1992 leidde dit tot grote verontwaardiging nadat op 13 april 1992 een record zware aardbeving was ontstaan bij Roermond: met 5,8 op de Schaal van Richter was (en is) dit volgens het KNMI de hoogste gemeten natuurlijke aardbeving in ons land.[101] De schade bestreek het grensgebied van Nederland, België en Duitsland. Voor Nederland is de totale schade geschat op 170 miljoen gulden (ongeveer € 77 miljoen).[102] Er zijn mensen lichtgewond geraakt, maar vooral was de schade materieel. Dagblad *De Limburger* berichtte hierover: 'In honderden huizen was huisraad omgevallen. Muren waren gescheurd, balkons ontzet, auto's beschadigd door

[99] *Kamerstukken II* 1995/96, 24640, nr. 1 (brief van ministers van Financiën en van Binnenlandse Zaken, 7 maart 1996), p. 5.
[100] Andere *man-made* rampen waren onder meer het treinongeval bij Hoofddorp (1992), waarbij vijf doden en 33 gewonden waren te betreuren, de crash van de KLM Cityhopper, vlucht 433 naast Schiphol (1994), waarbij drie doden vielen en er 21 gewonden waren, de Herculesramp op Vliegbasis Eindhoven (1996), waarbij maar liefst 34 mensen zijn omgekomen en 21 mensen gewond zijn geraakt en tien dagen erna de Dakotaramp op de Waddenzee bij Den Helder (1996), waarbij 32 doden zijn gevallen.
[101] Zie hierover het KNMI, https://www.knmi.nl/kennis-en-datacentrum/uitleg/aardbeving-roermond-1992 (laatst geraadpleegd op 22 maart 2024).
[102] *Ibidem;* https://nos.nl/artikel/2424992-30-jaar-na-de-aardbeving-roermond-herhaling-niet-ondenkbaar.

vallend puin. Vooral veel schoorstenen waren van daken gevallen. (…) Bijna honderd monumentale gebouwen , waaronder veel kerken, hadden forse schade'.[103]

Verschillende partijen, hoofdzakelijk het NRF en de rijksoverheid, hebben aan de financiële afwikkeling van deze schade bijgedragen.[104] Verzekeraars kwamen snel tot de conclusie dat deze schade binnen de branche standaard niet onder de dekking van de inboedel- en brandverzekeringen viel. Het Rode Kruis stelde een rampengironummer open, dat ruim 22 miljoen gulden (bijna € 10 miljoen) aan donaties opleverde. De rijksoverheid heeft daar uiteindelijk een bedrag van *ƒ* 7,5 miljoen (€ 3,4 miljoen) bovenop verstrekt aan het NRF en ook verzekeraars en gemeenten deden donaties. Het rampenfonds was bedoeld voor schades aan woonhuizen, ook van agrarische bedrijven, maar sloot bedrijfsschade uit.[105] Daarnaast betaalde het Rijk nog *ƒ* 12 miljoen (€ 5,45 miljoen) aan de provincie voor het cultureel erfgoed in Limburg.[106] Dat het risico op aardbevingen in de meeste verzekeringen van de dekking was uitgesloten, leidde tot publieke verontwaardiging.[107] Daarbij werd ook gewag gemaakt van de uitsluiting van schade door overstromingen. Verzekeraars haastten zich om naar een oplossing te zoeken en traden hierover in overleg met het Rijk, maar dit bleek een moeizaam proces.[108] Wel riep dit onder gedupeerden de vraag op of er een structurele regeling kon worden getroffen 'voor de vergoeding van schade aan opstallen, inboedels en bedrijfsinventarissen' bij aardbevingen en overstromingen.[109]

Terwijl de dialoog hierover tussen de rijksoverheid en de verzekeraars volop gaande was, werd Nederland op 4 oktober 1992 'voor het eerst in zijn geschiedenis getroffen door een vliegramp boven zeer dichtbevolkt gebied':[110] een vrachtvliegtuig, de Boeing 747, dat net was opgestegen vanuit Schiphol, boorde zich door twee flats in de Bijlmermeer. Dit heeft aan 39 bewoners het leven gekost, naast de drie bemanningsleden en een passagier.[111] Er waren 26 lichamelijk gewonden en de ramp veroorzaakte psychisch diepe wonden. Door het instorten van de flats en de brand waren mensen ineens hun huis, inboedel, auto en andere bezittingen verloren. Schadeopvang kwam van sociale en particuliere verzekeringen en voorzieningen, de gemeente, het Rode Kruis (deels met hulp van de EU)[112] en daarnaast van de aansprakelijkheidsverzekeraars van de fabrikant Boeing en de luchtvaartmaatschappij El Al.[113] Boeing en El Al waren door gedupeerden aansprakelijk gesteld. Ze hebben de materiële en immateriële schade 'ruimhartig vergoed'; iets wat uitzonderlijk mag heten.[114] Uiteindelijk heeft ook het Rijk een regeling ingevoerd, na een motie van het Kamerlid Van Gijzel: de 'Uitkeringsregeling Hulpfonds

[103] Zie *De Limburger*, 'Precies 30 jaar geleden schrok Limburg wakker door de zwaarste aardbeving ooit in Nederland', E. Schmidt, 13 april 2022.
[104] *Ibidem*: 'Na de eerste schrik, kwam een tweede schok toen verzekeraars direct lieten blijken dat de schade grotendeels niet zou worden vergoed (…) Ook de landelijke overheid en het Nationaal Rampenfonds gaven in eerste instantie niet thuis'.
[105] LEI-DLO 1995, p. 25.
[106] *Kamerstukken II* 1996/97, 25159, nr. 5, p. 11. Zie ook *De Limburger,* 'Extra geld voor herstel schade aardbeving Limburg', 5 januari 1993.
[107] O.a. *NRC Handelsblad* 14 april 1992: Kamerfracties vinden dat verzekeraars 'er zich te makkelijk vanaf maken'; *Algemeen Dagblad* 16 april 1992: 'De Nederlandse verzekeraars hebben zich niet echt populair gemaakt met de snelle conclusie dat ze de schade van de aardbeving in Limburg niet zullen vergoeden'.
[108] *Trouw* 4 juni 1993, 'Schade aardbeving wordt in de toekomst beperkt verzekerbaar'.
[109] *Kamerstukken I,* 1997/98, 25159, nr. 140b (MvA), p. 2.
[110] Commissie-Meijer, rapporttekst zoals opgenomen in *Kamerstukken II* 1998/99, 26241, nr. 8 en nr. 9, p. 17.
[111] *Ibidem,* p. 9.
[112] Akkermans & Brans 2002; Van den Wall Bake, Van Dijk e.a. 2004, p. 30.
[113] Van den Wall Bake, Van Dijk e.a. 2004, p. 31.
[114] Zie Akkermans & Brans 2002, p. 12.

Gedupeerden Bijlmerramp', ruim zeven jaar na de ramp.[115] Deze *ad hoc* schadeafwikkeling is maar matig gedocumenteerd[116] en niet echt in verband gebracht met de Wts. Dat is in zekere zin ook logisch, want de Bijlmerramp had daarvoor een te incidenteel en exceptioneel karakter en, belangrijker, de meeste gedupeerden waren in belangrijke mate vergoed, al kon dit het trauma van deze ramp niet wissen.

2.2.4 Maasoverstroming I (1993): roep om structurele regeling

Aardbevingen en overstromingen daarentegen waren vrijwel niet verzekerbaar, terwijl het overstromingsrisico, anders dan het risico van een vliegramp, toch haast inherent is aan ons deltaland. Overstromingen vormen een structurele kostenpost. Dit kwam op indringende wijze aan het licht bij de hoogwaters in 1993 en 1995: die legden de structurele kwetsbaarheid bloot van Limburg en het rivierenland voor overstromingen.

Eerst het hoogwater van 1993. Kort voor de kerst, op 20 december 1993 was het water in de Rijn en de Maas sterk gaan stijgen door een periode van aanhoudende regen. In de dagen erna werden in Limburg circa 12.000 mensen geëvacueerd en kwam circa 18.000 hectare land onder water te staan.[117] Hierdoor zijn met name grote delen van Limburg overstroomd en ook enkele gemeenten in Noord-Brabant hadden waterschade. Over honderden kilometers werden in steden en dorpen duizenden huizen overspoeld, grondwater kwam omhoog en rioleringen liepen over. De hoge waterstanden van de Maas waren ongekend.[118] De Maas was toen in Limburg nog bijna geheel onbedijkt.

Kort na de ramp is de schade geschat op *ƒ* 265 miljoen (€ 120 miljoen), naast de impact die de overstroming op de bewoners en hulpverleners heeft gehad.[119] Het ging om particulieren die hun huizen, inboedel en andere bezittingen zwaar beschadigd zagen en geconfronteerd werden met ondergelopen straten en dergelijke. Ook agrarische en andere bedrijven en instellingen waren getroffen, gemeenten, de provincie, Rijkswaterstaat en dergelijke. Verzekeraars hebben *vrijwillig* slechts een zeer beperkt deel van de schade op zich genomen.[120] Ze waren alleen bereid tot het verzekeren van de schade als het Rijk een substantiële financiële bijdrage ter beschikking zou stellen, maar het Rijk weigerde dat.[121] Aan deze koers blijft het Rijk, zo bleek recent, vasthouden (zie par. 9.4).

Het Rijk heeft uiteindelijk in totaal *ƒ* 36 miljoen verstrekt aan het NRF. Dit heeft tegemoetkomingen uitgekeerd aan particulieren en *ƒ* 12,5 miljoen (€ 5,67 miljoen) aan agrarische bedrijven.[122] Ook is aan agrarische bedrijven steun verleend via rentesubsidies en borgstellingsgaranties.[123]

Na onderzoek kwam het besef dat er in Limburg teveel huizen in het winterbed van de rivier waren gebouwd, dat bescherming tegen de wateroverlast hard nodig was en dat de Maas daartoe moest worden verbreed en verdiept.[124] Tot die tijd zouden de mensen aan gevaarlijke hoogwaters blootstaan, waarbij men telkens weer schade zou oplopen.

---

[115] *Kamerstukken II* 1998/99, 26241, nr. 26 (Motie Van Gijzel, 2 juni 1999); Uitkeringsregeling Hulpfonds Gedupeerden Bijlmerramp, *Stcrt.* 2000/18, p. 15 e.v.
[116] Observatie 1 ten behoeve van de CTRC (zie par. 4.2.4) van Van den Wall, Van Dijk e.a. 2004, p. 68.
[117] Berendse & Brood 2022, p. 203; Rijkswaterstaat 1994, p. 29.
[118] Rijkswaterstaat 1994, p. 5.
[119] *Ibidem*, p. 29. Zie verslagen van inwoners en andere betrokkenen bij de overstroming van 1993 op https://www.toneelgroepmaastricht.nl/pQnpKu3/verhalen-over-de-overstromingen (geraadpleegd op 14 mei 2024).
[120] In het Kamerdebat over de financiële afwikkeling wordt vermeld 'dat de verzekeraars vrijwillig een paar dagen na de aardbeving 10 mln. beschikbaar hebben gesteld voor de slachtoffers', zie *Kamerstukken II* 1993/94, 23564, nr. 10, p. 4.
[121] De minister verklaarde in de Kamer: 'Als de verzekeraars 200 mln. vragen, regelt de overheid een en ander wel zelf' *(Kamerstukken II* 1993/94, 23564, nr. 10, p. 10).
[122] *Kamerstukken II* 1996/97, 25159, nr. 5, p. 12.
[123] LEI-DLO 1995, p. 25.
[124] Berendse & Brood 2022, p. 203.

2.2.5 Hoogwater in het rivierenland en Maasoverstroming II (1995): solidariteit

Maar nog voordat de plannen tot verbreding en verdieping van de Maas tot uitvoering konden worden gebracht, kwam hier in 1995 een grote zorg bij, die de directe aanleiding van de Wts vormt: extreme hoogwatergolven in het stroomgebied van alle grote rivieren van ons land. Die waren ontstaan na forse sneeuwsmelt in onder meer het hooggebergte en zeer zware regenval in de Belgische Ardennen, Noord-Frankrijk en Duitsland.[125] Dit had in het stroomgebied van de grote rivieren van ons land geleid tot hoogwaters: door de gevaarlijk hoge waterstanden van de Rijn, de Maas, de Waal en de IJssel dreigden dijken in het rivierengebied het te begeven. Op verschillende plaatsen, vooral in de nog onbedijkte dorpen in Limburg, vonden overstromingen plaats. In laaggelegen delen van Gelderland, in het bijzonder in het Land van Maas en Waal, was de situatie penibel en dreigden dijken (waaronder de Waaldijk) te bezwijken, waarbij huizen tot wel vijf meter onder water zouden kunnen komen te staan.

Dit heeft tot een grootschalige (verplichte) evacuatie geleid van 250.000 mensen en van 1 miljoen dieren in Zuidoost-Nederland. De gevreesde overstromingsschade in het rivierenland is gelukkig beperkt gebleven doordat dijken niet doorbraken, maar de wél ontstane schade werd geschat op maar liefst *ƒ* 150 miljoen (€ 68 miljoen).[126] In de eerste plaats bestond die uit materiële schade ontstaan aan huizen en inboedels en andere panden en bezittingen en (agrarische) bedrijven in de wel overstroomde gebieden. Daarnaast waren er vooral ook de kosten van de grootschalige evacuaties en de opruimkosten, naast de materiële en psychische impact van het hoogwater op de betrokken inwoners en op het landschap.

Voor de schade door het hoogwater van januari 1995 zijn de schaderegelingen zeer uitvoerig geweest, vergeleken met de overstromingen van 1993 en ook met de aardbeving 1992.[127] Daarbij is weer een totale lappendeken van *ad hoc* schaderegelingen tot stand gekomen.[128] Er werden regelingen getroffen op decentraal niveau, op het niveau van de provincie en de gemeenten. Ook het NRF heeft een flinke bijdrage geleverd voor particulieren, naast hun aanspraken uit hoofde van sociale zekerheid en verzekeringen. Het fonds had maar liefst *ƒ* 82 miljoen (€ 37,2 miljoen) uit donaties ontvangen. De rijksoverheid heeft dit bedrag verdubbeld. Hieruit is de schade aan woningen en inboedels vergaand vergoed.

Vanuit het Rijk was elk ministerie weer voor haar eigen doelgroep betrokken. Het Ministerie van BZK heeft met name huishoudens die geëvacueerd waren een vergoeding geboden. Die was voor bereddingskosten en voor de evacuatieschade. Ook decentrale overheden en onder meer kerkgenootschappen ontvingen compensatie. Het Ministerie van LNV heeft met *ƒ* 85 miljoen (€ 38,5 miljoen) het grootste deel van de schade voor haar rekening genomen. Dit was voor boeren en tuinders[129] Het Ministerie van EZ heeft andere bedrijven gecompenseerd voor schade aan opstallen en bedrijfsinventaris en VWS creëerde een regeling voor zorginstellingen. De afwikkeling (registratie van de schade, expertise, uitbetaling) was voor een belangrijk deel overigens wel uniform geregeld. Zij lag in handen van twee stichtingen: de Stichting Watersnood Particulieren (waarin provinciale bestuurders zitting hadden) en de Stichting Watersnood Bedrijven 1995.[130]

---

[125] https://www.knmi.nl/over-het-knmi/nieuws/hoogwater-rijn-en-maas-1995 (geraadpleegd op 14 mei 2024).
[126] TAW 1995, p. 7.
[127] *Kamerstukken II* 1995/96, 24071, nr. 34.
[128] Zie *Kamerstukken II* 1995/96, 24640, nr. 1 (brief van ministers van Financiën en van Binnenlandse Zaken), p. 3. voor een overzicht van de hierna genoemde regelingen.
[129] LEI-DLO 1995, p. 25.
[130] *Kamerstukken II* 1995/96, 24640, nr. 1 (brief van ministers van Financiën en van Binnenlandse Zaken), p. 3.

2.2.6 Daadkracht: het Deltaplan Grote Rivieren

Het hoogwater van 1995, zo kort na de overstromingen van 1993, was tevens de motor voor het Deltaplan Grote Rivieren. De overstromingen in 1993 en 1995 hadden het Rijk doordrongen van het gevaar van rivierhoogwaters voor woningen, gebouwen en infrastructuur.[131] Gekozen werd voor een drastische versnelling van de plannen voor rivierdijkversterking langs de grote rivieren. Ook bespoedigde dit de plannen voor rivierverbreding en -verdieping ter beperking van de wateroverlast langs de onbedijkte Maas.[132] Het Deltaplan Grote Rivieren ging van kracht, met als belangrijke onderdelen het programma Maaswerken (dat in 1997 is gestart) en de dijkverzwaring in het Rijnstroomgebied.[133] Daartoe is gelijk in dat jaar een noodwet ingevoerd.[134] Dat plan had een moeizame voorgeschiedenis gehad: in de jaren zeventig en tachtig was er veel weerstand tegen extra dijken met het oog op landschaps-, natuur- en cultuurhistorische (LNC) bescherming.[135] Later is met de Planologische Kernbeslissing (PBK) *'Ruimte voor de rivier'* breder besloten om primair in te zetten op rivierverruiming. Waar dat niet mogelijk was, moest dijkverhoging ons beschermen tegen hoogwater. Dit alles heeft bij de latere hoogstanden van de Maas veel schade voorkomen.[136]

Landelijk is dit programma voorlopig nog niet gereed. Tot 2050 zal worden gewerkt aan het versterken van de dijken en andere waterkeringen.[137] Sinds 2017 gelden daar nieuwe veiligheidsnormen voor, waarvoor klimaatinzichten mede bepalend zijn geweest.[138] In 2023 kwam uit de eerste *Landelijke Beoordeling Overstromingskansen-1 (LBO-1)*[139] naar voren dat 62 procent van de onderzochte waterkeringen om versterking vraagt om in 2050 aan de nieuwe normen te voldoen. Zolang die dijken en kaden niet versterkt zijn, is het overstromingsrisico in aangrenzende gebieden groter dan met het huidige beleid wordt beoogd.[140] Deze opgave is daarmee groter dan verwacht, ook financieel gezien.[141] De Regeling veiligheid primaire waterkeringen 2023, die in 2024 is opgegaan in de Omgevingsregeling,[142] voorziet in de tweede beoordeling, LBO-2. Die is in 2023 gestart en zal tot 2035 lopen.

2.2.7 Behoefte aan een schademodaliteit: inzet op verzekering

Met deze plannen voor de waterveiligheid, waarvan de uitvoering vele jaren tot decennia zou kosten, was de vraag naar een structurele oplossing voor de – onverzekerbare – hoogwaterschade nog niet beantwoord. Wat als het intussen mis zou gaan en er een nieuwe overstroming plaatsvond? Naar aanleiding van de eerste Maasoverstroming van 1993 is, gelijk in dat jaar, overleg gestart tussen de ministeries van Financiën en BZK en

---

[131] Berendse & Brood 2022, p. 203.
[132] *Kamerstukken II* 1994/95, 18106, nr. 54 (brief van minister van VenW, 13 februari 1995).
[133] Berendse & Brood 2022, p. 203.
[134] *Kamerstukken II* 1994/95, 18106, nr. 53. Het citaat komt uit het rapport van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Deltaplan Grote Rivieren, 13 februari 1995, https://open.rijkswaterstaat.nl/publish/pages/74829/deltaplan_grote_rivieren.pdf, p. 3.
[135] *Kamerstukken II* 1994/95, 24109, nr. 3 (MvT), p. 1.
[136] Rijkswaterstaat 2007, p. 7.
[137] DP 2024; *Kamerstukken II* 2022/23, 27625, nr. 592 (brief van minister en staatssecretaris van IenW, 'Waterbeleid, Bodembeleid', 25 november 2022), p. 11.
[138] Trajecten waarbij de overstromingskansen worden gekwantificeerd, zijn al van vroeger datum.
[139] De ILT-rapportage is als bijlage opgenomen bij *Kamerstukken II* 2022/23, 31710, nr. 81 (brief van minister van IenW, 30 mei 2023).
[140] PBL 2024, p. 103.
[141] *Kamerstukken II* 2023/24, 31710, C (brief van minister van IenW, 8 november 2023).
[142] Eveneens per 1 januari 2024 *ex* artikel 2 van het Besluit van 26 september 2023 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van enkele ministeriële regelingen of onderdelen daarvan in verband met de Omgevingswet, *Stcrt.* 2023/26454.

het Verbond van Verzekeraars. Men trachtte hierin aanvankelijk overeenstemming te bereiken over een vrijwillige rampenverzekering.[143] Het Verbond heeft een tijdelijke *pool*constructie voorgesteld met een beperkte inleg van verzekeraars en voor het overige de inleg van de overheid. Daarna zou een structurele variant mogelijk zijn.[144] Het Rijk ging daar niet mee akkoord. Het wilde telkens, afhankelijk van de concrete situatie, kunnen bezien welke financiële steun wenselijk en mogelijk was.

Intussen heeft het Rijk wederom diverse *ad hoc* regelingen getroffen voor waterschade aan de land- en tuinbouwsector. Ditmaal ging het niet om schade door hoogwaters, maar door extreme neerslag die in het najaar van 1993 en begin 1994 was gevallen. Ook die was in die tijd slechts beperkt verzekerbaar.[145] Het Ministerie van LNV kwam akkerbouwbedrijven en vollegrondstuinders in Noord-Holland tegemoet, ter grootte van in totaal *ƒ* 10 miljoen (€ 4,54 miljoen) en *ƒ* 5,5 miljoen (€ 2,5 miljoen). Het ging overigens niet alleen om neerslagschade. Ook na periodes van droogte en vooral na vorst en hagel zijn door de rijksoverheid jarenlang diverse schadebedragen betaald.[146] Hier kwam kritiek op,[147] met name vanwege de onzekerheid en het gebrek aan een structureel kader voor het verlenen van die financiële steun, mede in het licht van de kosten die ermee gemoeid waren.

Onder druk van de Tweede Kamer in september 1994 is vervolgens nog ingezet op het mogelijk maken van een verplichte verzekering.[148] Op 17 mei 1995 lag hiertoe zelfs al een convenant klaar van het Verbond van Verzekeraars en de ministers van Financiën en Binnenlandse Zaken. Dat behelsde ‘een regeling ter vergoeding van schade aan opstallen, bedrijfsinventarissen en inboedels’.[149] Men wilde tezamen een fonds instellen. Dat zou gefinancierd worden via een verplichte heffing op de opstalverzekering. Ook andere landen kenden zo’n regeling.[150] Maar dit plan voor publiek-private samenwerking stuitte op ernstige en fundamentele kritiek van de Raad van State. De Raad vond principieel dat de overheid deze schade moest dragen. Maar waarom nu precies? Dat zullen wij nu toelichten.

2.2.8 Solidariteitsdenken (1995): het Rijk moet hiervoor instaan

Na de ramp van 1995 leek men doordrongen van de grotere, landelijke omvang van het probleem: er moest circa 600 kilometer dijk worden versterkt en verhoogd en de mogelijkheden voor waterberging moesten fors worden verruimd. De omgang met het water van de grote rivieren in ons land was de verantwoordelijkheid van de overheid. Daarbij paste óók verantwoordelijkheid (niet te verwarren met aansprakelijkheid)[151] voor de schade die dit meebracht. Vanuit die gedachte werd afgezien van het beoogde convenant en is gekozen voor financiering uit de algemene middelen.[152]

Deze omslag kwam voort uit de ernstige kritiek van de Raad van State op het convenant.[153] De Raad van State vond dat de bijdrage van het Rijk uit de algemene middelen moest komen. De Raad wees hiertoe op artikel 21 van de Grondwet,[154] dat de

---

[143] *Kamerstukken II* 1995/96, 24640, nr. 2 (VOA, 26 april 1996), p. 3.
[144] Zie nader par. 5.4.1 over de mogelijkheden voor en aandachtspunten bij een dergelijke constructie.
[145] Zie par. 4.4.3.3.
[146] Voor een overzicht: LEI-DLO 1995, p. 26-27 (met een tabel voor hagelschade).
[147] *Ibidem.*
[148] Zie hierover *Kamerstukken I,* 1997/98, 25198, nr. 140*b* (MvA), p. 2.
[149] LEI-DLO 1995, p. 1.
[150] Zie hierover *Kamerstukken I,* 1997/98, 25198, nr. 140*b* (MvA), p. 2.
[151] Voor het vestigen van civielrechtelijke aansprakelijkheid (die de rechtsplicht schept tot het betalen van integrale schadevergoeding) zou concreet onrechtmatig gedrag of gebrekkig onderhoud vereist zijn.
[152] LEI-DLO 1995, p. 1.
[153] *Kamerstukken II* 1995/96, 24640, nr. 1 (brief van ministers van Financiën en van Binnenlandse Zaken), p. 2. Zie over de bezwaren van de Raad ook hierna nog, par. 5.4.1.
[154] ‘De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu’, zo luidt deze bepaling.

overheidszorg waarborgt voor de bewoonbaarheid van het land. Daar wordt ook de zorg toe gerekend voor de waterstaat en de verdediging van het land tegen het water. De gedachte was hierbij dat het Rijk hiervoor een verantwoordelijkheid heeft, die zich ook naar financiële solidariteit laat vertalen. Dit stond haaks op de plannen voor publiek-private samenwerking. Verder redeneerde de Raad dat bij het beoogde fonds, als dit ontoereikend was om in een adequate vergoeding te voorzien, een deel van de schade vermoedelijk alsnog uit de algemene middelen zou worden betaald. Ook vond de Raad dat verzekeraars niet aan dit financieel risico moesten worden overgeleverd. Het gevaar van zoetwateroverstromingen zou, naar zijn inschatting, bovendien 'goeddeels' worden weggenomen door de uitvoering van de Deltawet grote rivieren. Hij achtte de kans groot dat dit risico van grootschalige overstromingen drie jaar later, als gevolg van de voortgang van het dijkversterkingsprogramma, verzekerd zou kunnen worden.[155] De verzekerbaarheid voor overstromingen is echter, zoals wij in hoofdstuk 4 zullen zien, maar beperkt van de grond gekomen.

Zolang de uitvoering van de deltaprogramma's nog niet gereed was of als de dijken zouden bezwijken, rustte op de overheid de verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat de schade door de gehele gemeenschap zou worden gedragen.[156] Dit vond steun bij de meerderheid van de Tweede Kamer.[157]

2.2.9 Doel van Wts: solidariteit, maar wel begrensd

Er moest dus een solidariteitsregeling komen die uit de algemene middelen zou worden gefinancierd. Die kwam voort uit 'de breed levende wens om meer financiële zekerheid vooraf te creëren voor (toekomstige) benadeelden' van aardbevingen of overstromingen uit 'onderlinge solidariteit van de Nederlandse bevolking'.[158] Maar wel op basis van een systematische regeling, zonder rechtsongelijkheid of rechtsonzekerheid.[159] De Wts moest daarom óók kunnen gelden voor andersoortige rampen. Daarmee wilde de wetgever een einde maken aan het *ad hoc* beleid op basis waarvan het Rijk telkens in financiële tegemoetkomingen voorzag na rampen.[160] En zo geschiedde het: op 12 juni 1998 werd de Wts van kracht.[161]

Onderkend werd daarbij dat, vanuit de solidariteitsgedachte, voor gebeurtenissen 'die feitelijk net geen ramp zijn' in de zin van de Wts, gemakkelijk 'druk vanuit de maatschappij' zou kunnen ontstaan om die gebeurtenissen desondanks als een ramp aan te merken.[162] Bij de parlementaire behandeling is de toepassing van de Wts bij lichtere zaken of bij extreme weersomstandigheden, zoals ernstige stormschade, door de minister van Binnenlandse Zaken nadrukkelijk van de hand gewezen. De bewindsman noemde het onwenselijk 'dat de reikwijdte van het wetsvoorstel [inzake de Wts] wordt uitgebreid met stormen, omdat dit risico verzekerbaar is en het bieden van financiële hulp van de zijde van de rijksoverheid dus niet – ook niet bij buitengewone hevige stormwinden – aan de orde zal zijn'.[163] Meermaals benadrukte hij dat de Wts niet automatisch van toepassing is bij extreme weerssituaties.[164] Dat volgt in feite ook uit artikel 3 Wts: de gebeurtenis moet van een vergelijkbare orde zijn als de zoetwateroverstromingen en aardbevingen, zoals die in de Wts zijn gedefinieerd.

---

[155] *Kamerstukken II* 1995/96, 24640, nr. 1 (brief van ministers van Financiën en van Binnenlandse Zaken), p. 2.
[156] *Ibidem*, p. 1.
[157] *Kamerstukken II* 1995/96, 24640, nr. 2 (VOA, 26 april 1996), p. 3.
[158] MvT, p. 1.
[159] *Ibidem.*
[160] *Ibidem*, p. 5.
[161] *Stb.* 1998/325.
[162] *Kamerstukken II* 1995/96, 24640, nr. 1, p. 6.
[163] *Kamerstukken II* 1996/97, 25159, nr. 5 (Nota naar aanleiding van het verslag, 14 augustus 1997), p. 3.
[164] *Kamerstukken II* 1998/99, 24071, nr. 53 (brief van staatssecretaris van BZK, 6 juli 1999), p. 1.

2.2.10 Een te rooskleurig beeld van verzekerbaarheid

De Wts was ontstaan vanuit een lacune in de verzekerbaarheid van aardbevingen en overstromingen, maar voor zoetwateroverstromingen werd dat gezien als een tijdelijk probleem. De Raad van State had ingeschat dat dit risico binnen drie jaar, als gevolg van de voortgang van het dijkversterkingsprogramma, verzekerbaar zou zijn. Vanuit het grote vertrouwen in de Deltawerken en het Deltaprogramma voor de grote rivieren zijn de mogelijkheden tot verzekering van overstromingsrisico's achteraf gezien te rooskleurig ingeschat. Hierbij was geen rekening gehouden met vertraging in de uitvoering, laat staan met de gevolgen van klimaatverandering. Na dit advies zou ook het kabinet ondervinden dat de verzekerbaarheid moeizaam van de grond kwam.

Al kort na de invoering van de Wts heeft het kabinet daar wel actief beleid op gevoerd. Zo werd in de publieke communicatie door bewindspersonen benadrukt dat de Wts bedoeld was voor schade waarvoor geen verzekering mogelijk is.[165] Bedrijfsschade door extreme regenval diende te worden gedragen via verzekeringsconstructies die berustten op de onderlinge solidariteit binnen de bedrijfstak. 'Indien de sectoren hierin slagen, is in toekomstige situaties de Wts niet meer op de betreffende sector die een verzekeringsvorm heeft ingericht van toepassing'.[166] Deze bedrijfsschade was dan verzekerbaar geworden. De minister van BZK heeft door de jaren heen telkens de terughoudende rol benadrukt die het Rijk, gelet op de beperkte algemene middelen, nog wenste te spelen.[167] De zorg bleef bestaan dat de praktijk van *ad hoc* regelingen de verwachting bij burgers had gewekt dat de collectiviteit uiteindelijk zou betalen. Dat kon hun prikkel wegnemen om zelf voorzieningen te treffen om schaderisico's bijvoorbeeld te verzekeren (moreel risico).[168]

2.2.11 Solidariteit onder druk

Dit was enkele maanden na de invoering van de Wts al goed zichtbaar geworden: de solidariteitsgrondslag van de Wts kwam toen al gelijk onder druk te staan door de hoge uitkeringslast die met de Wts gemoeid was. In 1998 legden tegemoetkomingen aan (hoofdzakelijk) de agrarische sector in verband met de extreme neerslag van dat najaar 'een groot beslag op de rijksbegroting'.[169] Deze eerste Wts-toepassing komt aan bod in hoofdstuk 3,[170] maar hier kan alvast worden opgemerkt dat er 'exceptionele' bedragen mee gemoeid waren. Die zijn in de ministerraad besproken. Met steun ook van de Tweede Kamer (en een motie) achtte de staatssecretaris van BZK het van belang de verzekerbaarheid van dergelijke schade nog breder te stimuleren.[171]

Sindsdien is het beleid actiever erop gericht (potentiële) gedupeerden eigen verzekeringen te laten afsluiten. Wij zullen dit uitvoeriger bespreken in hoofdstuk 4.[172] De rijksoverheid richtte zich daarbij aanvankelijk vooral op bedrijven. 'Daar waar in sectoren het overleg over verzekeringsvormen nog niet is gestart, zal het betrokken ministerie initiatieven daartoe nemen'.[173] Daarnaast is het Rijk in overleg getreden met verzekeraars over de mogelijkheden om ook voor particulieren het schaderisico van *overstromingen door regenval* verzekerbaar te maken. Voor dat specifieke geval zou de

---

[165] *Kamerstukken II* 1998/99, 24071, nr. 53 (brief van staatssecretaris van BZK, 6 juli 1999), p. 1.
[166] *Ibidem*, p. 1.
[167] In die woorden, *Kamerstukken II* 2005/06, 29668, nr. 11 (brief van minister van BZK, 5 juli 2006), p. 11-12.
[168] *Ibidem*, p. 12.
[169] Aldus de staatssecretaris van BZK in een brief aan de Kamer, *Kamerstukken II* 1998/99, 24071, nr. 53.
[170] Zie par. 3.2.2.
[171] *Kamerstukken II* 1999/2000, 24071, nr. 55 (brief van staatssecretaris van BZK, 25 januari 2000), p. 1
[172] Zie par. 4.4.3.
[173] *Kamerstukken II* 1999/2000, 24071, nr. 55 (brief van staatssecretaris van BZK, 25 januari 2000), p. 2.

Wts dan niet meer hoeven te worden toegepast.[174] Dit heeft uiteindelijk tot de introductie van de neerslagclausule en de BWV geleid, waarover meer in hoofdstuk 4.[175] Een dergelijk overleg over de grote overstromingsrisico's (de risico's van overstromingen door falende of overlopende primaire keringen) bleef tot op heden zonder een dergelijk resultaat (het verzekerbaar maken van die risico's).[176]

2.2.12 Tussenconclusie

De slotsom is duidelijk: het doel van de Wts is om een structurele basis te bieden voor nationale solidariteit. Maar wel begrensd: de wet komt voort uit een lacune in de verzekerbaarheid en geldt alleen indien en voor zover de grenzen van het verzekeren zijn bereikt. Dit was primair bedoeld voor zoetwateroverstromingen en aardbevingen, vanwege het terugkerend karakter ervan, maar met de ruimte om de Wts ook in te zetten bij andere rampen, in het bijzonder zoutwateroverstromingen, in domeinen waarin de overheid de taak heeft de veiligheid te waarborgen. Van de Wts werd een structurele oplossing voor die rampen verwacht, die een einde kon maken aan de rechtsonzekerheid en mogelijke rechtsongelijkheid die inherent is aan *ad hoc* schaderegelingen. Daarbij is gekozen voor een systematiek waarin er ruimte is voor maatwerk. Dit zal nu worden besproken.

2.3 Systematiek van de Wts

Om de juiste balans te vinden tussen rechtszekerheid en flexibiliteit, kent de Wts een gelaagd systeem. De Wts, als formele wet, noemt de criteria voor de toepasselijkheid, de soorten schade en de uitsluitingsgronden. Bij AMvB – het Besluit tegemoetkoming schade bij rampen (Bts) – is de berekening voor specifieke schade- en kostencategorieën nader geregeld. Ook worden enkele begrippen in dit besluit gespecificeerd. Daarmee is het algemeen wettelijk kader van de Wts gegeven.

Als er in concrete gevallen voldaan is aan de criteria voor een ramp (artikel 1 Wvr) die voldoet aan de criteria van artikel 1 Wts, dan is de Wts *van rechtswege* van toepassing.[177] Het al dan niet *overeenkomstig* van toepassing verklaren van de Wts ingevolge artikel 3 Wts, vergt evenwel een – politieke – afweging en keuze van het kabinet. De toepassing van de Wts wordt formeel vastgesteld bij KB. Wanneer dat het geval is, dan worden in een ministeriële schaderegeling het rampgebied, de schade- en/of kostenposten én de berekeningsmethodieken vastgesteld, die leidend zijn voor de schadeafwikkeling.[178] De wetgever wilde ruimte inbouwen om de schaderegeling per ramp nader vorm te kunnen geven. Via deze ministeriële regelingen vindt dus in feite telkens weer, per schadegebeurtenis, de vaststelling plaats van:

- het schadegebied (ex artikel 1 Wts),
- een eventuele aanvulling van de schade- en kostencategorieën van artikel 4, lid 1 Wts (*ex* artikel 4, lid 2 Wts),
- de hoogte van de tegemoetkoming, het voor de tegemoetkoming geldende eigen risico en drempelbedrag en eventueel maximumbedragen die voor de tegemoetkoming gelden en die beschikbaar zijn (*ex* artikel 6 Wts) en
- de procedure voor de schadeafwikkeling (*ex* artikel 7 Wts).

---

[174] *Ibidem*, p. 2.
[175] Par. 4.4.3.3.
[176] *Kamerstukken II*, 2023/24, 32013, nr. 291 (brief van de ministers van Financiën, JenV en IenW, 18 juni 2024). Zie par. 9.4.
[177] Zie onder meer de Nota van Toelichting bij het KB, *Stb.* 2021/419 ('Er is hier sprake van een ramp als bedoeld in artikel 1 van de Wet veiligheidsregio's. De Wts is *derhalve rechtstreeks* van toepassing op bovenbedoelde overstromingen' (cursief toegevoegd).
[178] Besluit van 10 november 1998, houdende regels ter uitvoering van de Wts (Besluit tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen), *Stb.* 1998/48.

Voor de schadeafwikkeling zelf oogt dit onzekerder dan het is: voor het leeuwendeel wordt telkens uitgegaan van de schaderegeling bij eerdere rampen. De hoogte van de tegemoetkomingen blijft afhangen van een ministeriële regeling. De wetgever heeft op dit punt nadrukkelijk flexibiliteit beoogd, opdat per ramp kan worden beslist hoeveel middelen worden vrijgemaakt. Dat vergt derhalve een afweging van het bestuur op een *ad hoc* basis.[179] Die berust op een precieze inschatting van het schadegebied (en dus op het aantal getroffenen en de geografische omvang) en de schade, maar bijvoorbeeld ook op de passend geachte verdeling van de algemene middelen onder gedupeerden. Die afweging en uiteindelijke keuze vergen een afweging van het bestuur.

Dit biedt ruimte om rekening te houden met de specifieke omstandigheden van een ramp, maar het geeft ook rechtsonzekerheid: de toepassing, de schaderegeling én de daarvoor beschikbare bedragen worden telkens pas na de ramp bepaald. Dit kwam in het bijzonder naar voren bij de zesde toepassing van de Wts in 2021, die zal worden besproken in hoofdstuk 3. Op dit punt plaatst ook het Verbond van Verzekeraars kanttekeningen bij de Wts: 'Dit betekent dat compensatie afhankelijk is van politieke beslissingen en burgers en bedrijven geen zekerheden worden geboden'.[180] Dat is, zoals we in hoofdstuk 4 zullen zien, van invloed op de keuze van burgers en ondernemers om zich tegen overstromingsschade (of andere waterschade) te verzekeren.[181]

De wettekst is wel transparant waar het gaat om het scala aan schade- en kostenposten waarvoor de Wts geldt en de berekeningsmethodieken. Maar daarmee is niet gezegd welke aanspraken gedupeerden daar *in concreto* aan kunnen ontlenen. Die onzekerheid voor gedupeerden komt uit onze evaluatie van de toepassingen van de Wts, zoals wij in hoofdstuk 3 zullen zien, naar voren als een punt dat vaker, en in het bijzonder bij de waterschade van juli 2021, heeft geleid tot teleurstelling en/of frustratie. Dat is ook deels te wijten aan de besproken wetssystematiek van de Wts: er is een politiek oordeel nodig voor het vaststellen van het (voor de inzet van de Wts) beschikbare bedrag en voor de concrete vertaling daarvan naar schadebedragen voor gedupeerden. Een politieke afweging vergt óók de inzet van de Wts via de route van artikel 3 Wts. Daarbij is het, zoals we in hoofdstuk 3 zullen zien, zaak dat de Wts consistent wordt *toegepast* en dat er niet alsnog buiten de wet om regelingen worden gecreëerd of uitzonderingen worden gemaakt. In onze optiek verlangt dit een wetsherziening, waarbij de Wts zodanig wordt vormgegeven dat de vele *ad hoc* regelingen niet meer nodig zijn. Wij zullen hier nog op terugkomen.[182] Hierna zal eerst de Wts nader worden besproken: de begrippen en criteria, de schade- en kostencategorieën en de uitsluitingsgronden.

2.4 Begrippen en criteria van de Wts

2.4.1 Algemene begripsbepalingen

Artikel 1 Wts geeft een vijftal begripsbepalingen, waarvan we over de eerste (sub *a*) en laatste (sub *e*) kort kunnen zijn. Zo bepaalt artikel 1, sub *a* Wts nog dat onder 'Onze Minister' de minister van Binnenlandse Zaken wordt verstaan. Dit zal bij herziening van de Wts uiteraard in 'de minister van Justitie en Veiligheid' dienen te worden gewijzigd. In sub *e* wordt bepaald dat onder 'gedupeerde' degene wordt verstaan 'die schade heeft geleden dan wel kosten heeft gemaakt als bedoeld in artikel 4, eerste of tweede lid'. Meer aandacht vragen de begripsbepalingen van sub *b* tot en met *d*. Die kwalificeren bepaalde zoetwateroverstromingen en aardbevingen als ramp, maar alleen als ze daarnaast voldoen

[179] MvT, p. 3; vgl. Snijders 2015, nr. VII.41.
[180] Verbond van Verzekeraars 2018, p. 20.
[181] DNB 2022; *Kamerstukken II* 2022/23, 32013, nr. 280 (brief van minister van Financiën, 30 maart 2023); zie nader, par. 4.4.3.2 tot en met par. 4.4.3.4.
[182] Zie par. 2.7 en par. 3.5.

aan de essentialia van *het begrip ramp* van artikel 1 Wvr. Dit heeft een speciale betekenis, die nu zal worden toegelicht.

2.4.2 Het begrip ramp: drie cumulatieve elementen

Voor de rol die de Wts kan spelen, worden wij in artikel 1 Wts verwezen naar de Wet veiligheidsregio's (Wvr). Daarin staan de voorwaarden om een gebeurtenis als ramp te kwalificeren. Alleen artikel 2 Wts staat een tijdelijke afwijking toe, namelijk zolang de werkzaamheden van het Deltaplan grote rivieren ter bescherming tegen hoogwater langs de Maas nog niet volledig ten uitvoer zijn gebracht. Artikel 3 biedt de mogelijkheid om de Wts op andere rampen toe te passen dan zoetwateroverstromingen en aardbevingen, maar alleen als aan het rampbegrip van artikel 1 Wvr is voldaan.

Van een 'ramp' is volgens artikel 1 Wvr sprake bij: 'een zwaar ongeval of een andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken'. Voor het kunnen toepassen van de Wts zijn dus drie elementen noodzakelijk:

1. dat het leven en de gezondheid van veel personen, 'grote materiële belangen' dan wel het milieu zijn bedreigd of geschaad,
2. dat dit in ernstige mate het geval is en
3. dat een gecoördineerde inzet van diverse hulpdiensten is vereist.

Dit zijn cumulatieve voorwaarden.[183] Voor een tegemoetkoming ingevolge de Wts moet te allen tijde sprake zijn van een ramp in deze drieledige zin.[184] Dat is essentieel, omdat de wetgever met de Wts, zoals wij hiervoor al lieten zien, nadrukkelijk niet alle grote problemen in ons land heeft willen oplossen. De wet is bedoeld om in crisissituaties burgers bijstand te verlenen vanuit de algemene middelen (al wordt de term crisis om andere redenen in de Wts vermeden).[185] Wij betwijfelen of deze specifieke invulling van het rampbegrip en de specifieke rol van de Wts als vangnet voor onverzekerbare schade voldoende bekend zijn bij gedupeerden en wellicht zelfs bij professionals.

In de interviews kwam naar voren dat sommige respondenten zich afvragen, mede als gevolg van de toenemende kans op natuurrampen, of deze uitleg van het begrip 'ramp' nog wel voldoet. Zij noemden dat er zich andere natuurverschijnselen of situaties kunnen voordoen die geen overstroming of aardbeving zijn en die ook niet noodzakelijkerwijs gepaard gaan met de 'opschaling van de nooddiensten', waardoor de Wts er niet op kan worden toegepast. Een respondent verwoordde dit als volgt:

'Funderingsschade is een groot probleem. Grondwater is een probleem. Beide zijn niet te verzekeren in Nederland. Er zijn zeker risico's die nog niet gedekt zijn, waarvoor ook de Wts geen oplossing biedt.'[186]

---

[183] *Kamerstukken II* 2006/07, 31117, nr. 3 (MvT bij de Wvr), p. 54. Aan de hand hiervan is later ook de waterschade van juli 2021 beoordeeld, *Kamerstukken II* 2021/22, 32698, nr. 71, p. 1.
[184] *Kamerstukken I* 1997/98, 25159, nr. 140*b* (MvA), p. 2, al lijkt de minister op dit punt voor artikel 2 Wts een uitzondering te maken (zie hierna).
[185] De wetgever heeft gekozen voor het spreken van een ramp en niet van het Wvr-begrip crisis 'in verband met de afweging om de kosten van gemeenten die voortvloeien uit de crisisbeheersing niet voor vergoeding in aanmerking te laten komen', aldus *Kamerstukken II* 2008/09, 31968, nr. 3 (MvT bij de Wvr), p. 4.
[186] Zie over funderingsschade par. 4.3.2.

Een andere respondent vroeg zich af of een verbreding van het begrip wenselijk is:

'De vraag is wel of de Wts ingeroepen gaat worden bij bijvoorbeeld droogte, branden of termietenschade. Dat kan veel schade doen aan erfgoed. Niet alleen overstromingen zijn een risico.'

Het antwoord op de vraag wanneer sprake is van een ramp, wordt bepaald door deze drie voorwaarden van artikel 1 Wvr en daarmee 'door de omstandigheden van de concrete gebeurtenis en de waardering die daaraan wordt gegeven'.[187] Van een gecoördineerde hulpinzet is niet bij elke waterschade sprake en ook het criterium van 'voldoende ernst' vraagt een zekere afweging. Dit kan in meerdere opzichten het geval zijn, bijvoorbeeld doordat sprake is van een economische ontwrichting of doordat de totaalschade zeer groot is of de burgers onevenredig zwaar worden getroffen.[188]

Op basis van de omstandigheden van het geval maakt het kabinet in concrete gevallen de afweging of dit het geval is. Als de uitkomst niet voldoet aan de verwachtingen van gedupeerden in de nasleep van de ramp, kan dat vragen oproepen. Zo hebben meerdere gedupeerden van de valwind in Leersum in 2021 het als teleurstellend ervaren dat niet aan deze criteria was voldaan, terwijl de overstroming in Zuid-Nederland in datzelfde jaar 'wel meteen' een ramp was.[189] De voornoemde criteria bieden ons inziens wél voldoende houvast om dergelijke beslissingen van het kabinet te kunnen uitleggen en te legitimeren.

Het rampbegrip *an sich* is goed werkbaar in de context van de Wts, ondanks dat de Wvr-definitie van oorsprong voor een andere context is bedoeld dan de financiële context van de Wts: het bestuurlijk-juridische terrein van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Daarin staat het slagvaardig kunnen optreden bij rampen voorop.[190] Dat is een terrein op zichzelf, dat al jaren in ontwikkeling is,[191] ook in EU-verband.[192]

Hoe ver het rampenbegrip potentieel strekt, komt goed naar voren in de evaluatie van de Wvr door de Commissie-Muller.[193] Zij heeft de doeltreffendheid en effecten van de Wvr en onderliggende regelgeving onderzocht. Daarbij heeft zij bezien of de Wvr bruikbaar is bij (verwachte) dreigingen en maatschappelijke ontwikkelingen. Zij laat zien hoe veelzijdig dreigingen zijn – van digitale *hacks* tot terroristische aanvallen.[194] De commissie heeft hierbij geen voorstellen gedaan tot wijziging van artikel 1 Wvr. Voor het onderhavige onderzoek vraagt de dreiging van klimaatrisico's aandacht. Dit komt in hoofdstuk 4 aan de orde.

---

[187] MvT, p. 4.
[188] *Kamerstukken II* 1997/98, 25159, nr. 140*b* (MvA), p. 3 (cursief toegevoegd).
[189] Hazelzet 2023, p. 235 en zie hierover nader par. 3.2.3.3.
[190] Vgl. reeds *Kamerstukken I* 1996/97, 24481, nr. 18b (MvA), p. 3 (in de context van de Rampenwet) en, voor de Wvr, de brief van de minister van JenV, 13 februari 2019, *Kamerstukken II* 2023/24, 29517, nr. 251.
[191] In december 2020 is het evaluatierapport Wvr van de Commissie-Muller verschenen, waarbij de conclusie was dat belangrijke wijzigingen nodig waren ter versterking van de crisisbeheersing. Daarop is een wetgevingstraject gestart met aanpassing van de Wvr in twee tranches, zie *Kamerstukken II* 2023/24, 29517, nr. 251 (brief van minister van JenV), p. 2. Het begrip ramp is niet gewijzigd.
[192] De Europese Commissie werkt aan een versterkte *Civil Protection Pool* voor een gecoördineerde Europese hulprespons bij rampen, waaronder ook natuurbranden vallen; zie Verordening (EU) 2021/836 van 20 mei 2021 tot wijziging van Besluit nr. 1313/2013/EU betreffende een Uniemechanisme voor civiele bescherming. Het gaat hierbij evenwel niet om het bieden van financiële compensatie.
[193] AEF 2013; rapport Commissie-Muller 2020 (bijlage bij *Kamerstukken II* 2020/21, 29517, nr. 174).
[194] Commissie-Muller 2020, p. 8.

Bij het doel van de Wts past het minder goed om de Wts laagdrempeliger en voor een breder scala aan rampen mogelijk te maken, bijvoorbeeld door de koppeling aan artikel 1 Wvr los te laten. Daarnaast biedt het rampbegrip van artikel 1 Wvr goede richting voor niet-natuurrampen (die via artikel 3 ook binnen de reikwijdte van de Wts vallen). Zonder de koppeling aan het rampbegrip van artikel 1 Wvr zal het diffuus worden voor welke gevallen de Wts is bedoeld. Juist die koppeling is essentieel voor de solidariteitsgedachte van de Wts: zij zorgt voor een scheiding tussen individuele gevallen (zoals een enkele ondergelopen kelder) en vele ondergelopen kelders ('grote materiële belangen' zoals bedoeld in artikel 1 Wvr) als gevolg van een grootschalige overstroming. Dat houdt deze modaliteit, die gefinancierd wordt uit de algemene middelen, uitvoerbaar en betaalbaar.

Kortom, niet alle grootschalige schades kunnen met de Wts het hoofd worden geboden. In artikel 1, sub *b* en *c* worden de gebeurtenissen genoemd waar voor de Wts primair aan is gedacht: dit zijn bepaalde zoetwateroverstromingen en aardbevingen.

2.4.3 Zoetwateroverstroming: drie alternatieve criteria

Artikel 1 definieert in sub *b* de *'overstroming door zoet water'* als 'een overstroming die een ramp is als bedoeld in artikel 1 van de Wet veiligheidsregio's en die inhoudt:

> 1° hoge waterstanden, veroorzaakt door een rivierafvoer met een gemiddelde kans van voorkomen van minder dan 1/50 per jaar, voor zover het gaat om het gedeelte van de Maas waar geen gereglementeerde waterkeringen aanwezig zijn,
>
> 2° het buiten de oevers treden van andere wateren binnen Nederland waar geen primaire of anderszins gereglementeerde waterkeringen aanwezig zijn, of
>
> 3° het overlopen of bezwijken van primaire waterkeringen, dan wel het overlopen of bezwijken van anderszins gereglementeerde waterkeringen die binnen een door primaire waterkeringen beschermd gebied liggen, met dien verstande dat het overlopen of bezwijken van primaire waterkeringen langs de Noordzee, de Waddenzee en de Westerschelde tot de stormvloedkeringen in de Nieuwe Waterweg en de Oosterschelde, met inbegrip van deze stormvloedkeringen, en als direct gevolg daarvan het overlopen of bezwijken van andere primaire waterkeringen niet wordt aangemerkt als overstroming door zoet water'.

De Wts definieert niet de term 'gereglementeerde waterkering', maar naar mag worden aangenomen betreft het waterkeringen waarvan het veiligheidsniveau (de norm) door het Rijk of de provincie is bepaald. De term waterkering ziet op 'een natuurlijk of kunstmatig object dat als functie heeft om het (oppervlakte)water tegen te houden', zoals dijken, dammen en duinen.[195] Daarbij is het gangbaar om te onderscheiden tussen primaire en regionale (secundaire) waterkeringen.[196] De primaire keringen beschermen Nederland tegen buitenwater uit de Noordzee, de Waddenzee, de grote rivieren en het IJssel- en het Markermeer.[197] Regionale waterkeringen beschermen ons land tegen binnenwater uit de vele meren, kleine rivieren en kanalen.

[195] Zie o.m. Bijlage 1 bij de Beleidsregels Integrale Legger en Waterschapsverordening.
[196] Ook de per 6 september 2024 in werking getreden Waterschapsverordening maakt dit onderscheid.
[197] Bijlage 1 bij de Waterschapsverordening definieert primaire waterkeringen thans als waterkeringen die beveiligen tegen overstroming door buitenwater en secundaire (regionale) keringen als waterkeringen die bij doorbraak van de primaire kering de overstroming kunnen beperken of vertragen.

Ad 1 Uitzonderlijk hoge waterstanden op onbedijkte[198] delen van de Maas
In de eerste plaats is sprake van een zoetwateroverstroming door hoge waterstanden van de Maas. Maar alleen als er geen dijk aanwezig is die het achterliggende woongebied daartegen beschermt of een andere gereglementeerde kering. Dit geldt bovendien slechts voor de uitzonderlijke hoogwaters: veroorzaakt door een rivierafvoer die minder vaak dan eens per vijftig jaar voorkomt. Hierbij is de gedachte geweest dat wie op laaggelegen gronden of in rivierdalen van de Maas woont, een zeker risico van wateroverlast aanvaardt (en dit wellicht verdisconteerd zal zien in de koop- of huurprijs van de desbetreffende woning). Men leeft dan als het ware met de kans dat men eens in die vijftig jaar (of minder) met een overstroming te maken krijgt. In die gevallen zou het redelijk zijn 'aanvragen om een tegemoetkoming na elk hoogwater te voorkomen' door dit risico voor die delen van de Maas nader te begrenzen.[199]

De Wts geeft hiermee dus alleen aanspraken bij rivierafvoeren met een relatief lage gemiddelde overstromingskans, de onzeker(der)e risico's, waar bijvoorbeeld ook de waterschades van 1993 en 1995 onder zouden vallen. Die norm (1/50 jaar) is ingegeven door het beleid van het provinciaal bestuur in Limburg, dat hem destijds hanteerde.[200] Gelet op de toename van het overstromingsrisico door klimaatverandering oogt dit thans betrekkelijk willekeurig. Bovendien kan men zich afvragen of het Rijk gedupeerden bij een ernstige overstroming van de uitgesloten risico's daadwerkelijk aan hun lot zou overlaten. Financiële ondersteuning kan immers ook via artikel 3 Wts mogelijk worden gemaakt, zoals wij zullen bespreken in paragraaf 2.4.6.

Relevant is hier verder nog artikel 2 Wts, want dit voorziet in een tijdelijke aanpassing die verband houdt met *het programma Maaswerken*,[201] dat onder het Deltaplan grote rivieren ressorteert. In 2006 is Rijkswaterstaat met de provincie Limburg begonnen aan de uitvoering van de Maaswerken. Het doel van dit project was het verminderen van de wateroverlast. Dit deed men door de aanleg en versterking van kaden (waarvan een deel de status kreeg van primaire kering) en rivierverruiming (verlaging en/of verbreding van het rivierbed). Naar verwachting nadert dit project zijn einde en wel met succes: bij de waterschade in juli 2021 konden hierdoor (en door de verschillende dammen en stuwen) ernstige overstromingen van de Maas worden voorkomen. Dat Valkenburg en Meerssen toch kampten met hevige overstromingen was vooral te wijten aan de verzadiging van het bekenstelsel naar de Maas toe.[202] De oorsprong van artikel 2 Wts is een amendement van Van der Hoeven. De gedachte was dat mensen die in solitaire bebouwingen in het winterbed van de Maas woonden tegen hoge waterstanden moesten worden beschermd zolang de kaden nog niet klaar waren.[203] Artikel 2 Wts bepaalt dat zolang er nog gewerkt wordt aan de Maaswerken, onder hoge waterstanden, in afwijking van het bepaalde in artikel 1, sub 1°,[204] zelfs de rivierafvoer met een gemiddelde kans van voorkomen van minder dan eens per tien jaar (1/10 jaar), wordt verstaan. Hierbij hoeft dus niet te worden voldaan aan het criterium van minder dan eens in de 50 jaar (1/50 jaar) overstromingskans dat in artikel 1 onder sub *b* wordt genoemd. Dit geldt alleen voor het deel van de Maas waarlangs er geen gereglementeerde waterkeringen aanwezig zijn. Er

[198] Wij spreken hier (en ook hierna nog) kortweg van 'onbedijkt', maar het betreft strikt genomen het ontbreken van 'gereglementeerde waterkeringen'.
[199] MvT, p. 10.
[200] MvT, p. 11.
[201] Dat is het programma waarin de hoogwaterveiligheid en bevaarbaarheid van de Maas is verbeterd met dijkversterkings- en rivierverruimingsprojecten (*Ontwerp Programma IRM: Naar een toekomstbestendig rivierengebied*, p. 4). Zie par. 4.2.2.2.
[202] Zie par. 3.2.6.2.
[203] *Kamerstukken II* 1997/98, 25159, nr. 7 (Amendement van Van der Hoeven e.a., 11 november 1997).
[204] Zie par. 2.4.3.

geldt wel een temporele beperking: uitgesloten zijn (delen van) woningen, bedrijven, en dergelijke die pas na 19 april 1996 in de winterbedding van de Maas zijn geplaatst.[205]

Artikel 2 Wts heeft grote relevantie gehad, zoals wij nog zullen zien,[206] want het heeft in 2003, 2011 en 2021 tot toepassingen van de Wts geleid. Het koppelt als het ware een betalingsplicht voor het Rijk aan deze specifieke situatie waarin de overheid tijdelijk onvoldoende in waterveiligheid kan voorzien. Zolang de beschermingsmaatregelen nog niet op orde zijn, moet het Rijk een tegemoetkoming in de ontstane schade verstrekken. De minister van Binnenlandse Zaken heeft bij de parlementaire behandeling opgemerkt dat voor een aanspraak krachtens artikel 2 het gegeven van de hogere overstromingskans (van minder dan 1/10) volstaat, 'ook al is er in die situatie geen sprake van een ramp'.[207] Dit was een blijk van solidariteit met huishoudens die gedurende de Maaswerken nog onevenredig kwetsbaar zouden zijn voor de hoogwaters van de Maas.[208] Bij de overstroming van de Maas in 2003 is de Wts op grond van artikel 2 dan ook toegepast 'zonder dat er sprake was van een ramp (met uitzondering van een gebied ter hoogte van Tegelen)'.[209] Daarmee heeft artikel 2 een atypisch karakter, want bij alle andere gronden voor toepassing van de Wts (ook bij de route van artikel 3) is vereist dat aan de elementen van artikel 1 Wvr is voldaan.

De Maaswerken zullen eind 2027 worden afgerond.[210] Van de beoogde elf locaties zijn er thans acht gereed. Het werk concentreert zich nog op de resterende drie locaties.[211] Uit ons interview met de RVO kwam naar voren dat de ingrepen met betrekking tot de hoogwater doelstellingen zelf al in 2020 zijn gerealiseerd. Wat alleen nog resteert, zijn de grind- en zandwinning en optimalisatie van de Grensmaas. Gelet op de voortgang die met het programma Maaswerken is geboekt, kan artikel 2 Wts onzes inziens bij een eventuele herziening van de Wts komen te vervallen. Eventueel met ingang van een dan te verwachten einddatum.

Ad 2 Overstroming van andere onbedijkte wateren dan de Maas

Ten tweede is van een zoetwateroverstroming zoals bedoeld in artikel 1 Wts sprake bij het buiten de oevers treden van andere wateren binnen Nederland. Maar weer alleen op de plaatsen waar er geen primaire of anderszins gereglementeerde waterkeringen zijn. Het gaat hier om onbedijkte wateren die buiten hun oevers treden, zoals kleine rivieren of beken. Waterschade door afstromend water uit hoger gelegen gebieden buiten Nederland dat niet via de riolering en beekjes en stroompjes kon worden afgevoerd, valt erbuiten. Dat is vanuit de solidariteitsgedachte die aan de Wts ten grondslag ligt een groot gemis. Eventueel kan dit risico, waar dit tot een ramp heeft geleid in de zin van artikel 1 Wvr via artikel 3 Wts tot toepassing van de Wts leiden. Dat kan alleen via een Koninklijk Besluit en slechts onder bijzondere omstandigheden (bij een groot aantal getroffenen en voldoende zwaarte). Dat vergt dus een politieke afweging, hetgeen ook voor toekomstige gevallen rechtsonzekerheid meebrengt. Voor de afwikkeling van de waterschade van juli 2021 is de Wts, naast de 'normale' toepassing op grond van artikel 1, sub *b* onder 2 Wts, via deze route van artikel 3 Wts toegepast.[212]

---

[205] Deze beperking vloeit voort uit artikel 4, derde lid onder *e* Wts; zo ook *Stcrt.* 2003/9, p. 9.
[206] Zie par. 3.2.3 en par. 3.2.5.
[207] *Kamerstukken I* 1997/98, 25159, nr. 140*b* (MvA), p. 1; *idem Stcrt.* 2003/9, p. 9 en de minister van Infrastructuur & Milieu, *Kamerstukken II* 2012/13, 32698, nr. 11, p. 3.
[208] Artikel 2 laat de aanhef van artikel 1, sub *b* onverlet; die geldt daarmee nog steeds.
[209] In die woorden de toelichting bij de Regeling tegemoetkoming schade bij overstroming van de Maas in januari 2011, *Stcrt.* 2011/12398.
[210] Actuele informatie afkomstig van https://grensmaas.nl/ (geraadpleegd op 26 februari 2024).
[211] *Idem*.
[212] Artikel 3 Wts zal worden besproken in par. 2.4.6.

Om dit soort complicaties in de hectische fase direct na de ramp voor de toekomst te vermijden, zou onze voorkeur uitgaan naar een neutrale formulering, waarin het buiten de oevers treden van wateren waardoor een ramp is ontstaan in de zin van artikel 1 Wvr volstaat. Wij zullen daar in hoofdstuk 4 ook andere redenen voor in beeld brengen en een herzieningsvoorstel op dit punt doen.

Artikel 1, sub 2° Wts is verder alleen bedoeld voor onbeschermd gebied waarbij gereglementeerde keringen *ontbreken*. Waterschade in *buitendijks* gebied dat gelegen is vóór een gereglementeerde waterkering, zoals bijvoorbeeld wel het geval is in de regio Rijnmond-Drechtsteden, is uitgesloten. Als zulke gebieden overstromen, door een hoge waterafvoer in rivieren en beken of door hoogwater in boezemwateren door extreme neerslag, draagt in beginsel de eigenaar van de desbetreffende percelen de schade. In de winter van 2024 bijvoorbeeld heeft Hoorn, waar een aantal woningen buitendijks is gebouwd, met wateroverlast gekampt dat vanuit het Markermeer kwam. Schade die ontstaat in *de uiterwaarden*[213] is in artikel 4 lid 3 Wts expliciet uitgesloten van de Wts.[214] Die gebieden hebben een waterafvoer en waterbergingsfunctie waarvoor strikte normen gelden.[215] Die vallen dus buiten de Wts.

Ad 3 Overstroming/ bezwijken van waterkeringen bij zoetwater (zonder dat er zoutwater aan te pas komt)

In de derde plaats ziet de zoetwateroverstroming zoals bedoeld in artikel 1 Wts op het geval dat er wél een dijk is (of een andere waterkering binnendijks) en dat die overloopt of bezwijkt. Dit moet zijn veroorzaakt door (de druk van) water. Denk bij het overlopen bijvoorbeeld aan extreme neerslag en hoogwaters in combinatie met andere catastrofale invloeden (zoals hevige storm). Het bezwijken kan bijvoorbeeld aan de orde zijn door een combinatie van extreme weersinvloeden en de druk van het water. Dit criterium ziet niet op ernstige aantastingen van de waterkering door geheel andere oorzaken. Denk aan een zeer zware aanvaring, langdurig sedimentverlies of gebrekkig onderhoud. Wel kan dan eventueel de hierna te bespreken[216] route van artikel 3 onder omstandigheden tot toepassing van de Wts leiden, mits de schade niet verhaalbaar is. Dat was het geval bij de dijkverschuiving in Wilnis.[217]

De wettekst sluit het geval uit dat de *'zoutwaterkeringen'* overlopen of bezwijken. Deze keringen zijn in de geciteerde wettekst naar geografische ligging vermeld. Dit komt er dus op neer dat zoutwateroverstromingen uitgesloten zijn van de Wts. Toch bestaat de mogelijkheid dat de Wts via artikel 3 bij KB alsnog van toepassing wordt verklaard op overstromingen door of vanuit de zee.[218] Er moet dan sprake zijn van een ramp van ten minste een vergelijkbare zwaarte en met grote aantallen getroffenen.[219] Er is voor artikel 3 zelfs *vooral* aan overstromingen door zoutwater gedacht: via deze route moest de Wts '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 zoutwater, alsmede in de kosten die in dat kader zijn gemaakt'.[220]

De minister noemde het ten tijde van de invoering van de Wts wenselijk dat op rampen die zich via de route van artikel 3 Wts aandienden de Wts 'niet automatisch van

[213] De uiterwaarden zijn de gebieden langs de rivier die bij hoog water overstromen, zie par. 4.3.2.3.
[214] Zie par. 2.4.3; zie ook de Toelichting bij de Beleidsregel tegemoetkoming teeltplanschade uiterwaarden Maas juli 2021, *Stcrt.* 2022/5866.
[215] TTU 2022, p. 6.
[216] Zie par. 2.4.6.
[217] Zie par. 3.2.4.
[218] MvT, p. 4.
[219] MvT, p. 5.
[220] MvT, p. 5.

toepassing is, maar dat een afzonderlijke kabinetsbeslissing vereist is'.[221] Intussen werd er in een structurele dialoog tussen het Rijk en het Verbond van Verzekeraars gesproken over het verzekerbaar maken van het risico van een zoutwateroverstroming. In 2024 heeft het Rijk echter een voorstel verworpen waarin het Verbond met De Vereende oplossingsrichtingen had uitgewerkt voor schade die kan ontstaan door overstroming van primaire keringen.[222] Dit zal worden besproken in hoofdstuk 9 (par. 9.4).

2.4.4 Het begrip aardbeving (artikel 1 Wts)

De Wts geldt ook voor schade door zware niet-geïnduceerde (dat wil zeggen natuurlijke) aardbevingen.[223] Geïnduceerde aardbevingen, zoals in Groningen, zijn veelal verhaalbaar en vallen ook al om die reden buiten de Wts. Artikel 1 Wts spreekt van 'een ramp zoals bedoeld in artikel 1 van de Wvr die wordt veroorzaakt door een trilling aan het aardoppervlak als gevolg van een plotselinge beweging in de aardkorst, met een magnitude van minimaal 4,5 op de schaal van Richter, gemeten door Onze Minister van Infrastructuur en Milieu'. Bij de herziening van de Wts kan dit worden gewijzigd in minister van Infrastructuur en Waterstaat.

2.4.5 Het begrip schadegebied (artikel 1 Wts)

Artikel 1 Wts biedt in sub *d* een definitie van *'schadegebied'.* Dit is 'het bij ministeriële regeling vastgestelde, in Nederland gelegen gebied waarin een overstroming door zoet water, een aardbeving dan wel een ramp waarop deze wet ingevolge artikel 3 van toepassing is verklaard, heeft plaatsgevonden en waarin als gevolg daarvan schade is geleden dan wel kosten zijn gemaakt als bedoeld in artikel 4, eerste of tweede lid'. Dit biedt de mogelijkheid om te komen tot noodzakelijke afbakening van het werkingsgebied van de Wts.

In de praktijk is dit verre van eenvoudig. Door de noodzaak van voortvarend optreden kort na de ramp, maar ook de beperkte capaciteit die daar zeker bij grote rampen, bij kan bestaan, kan dit aanleiding geven tot jarenlange gerechtelijke procedures.[224] Het schadegebied wordt mede om die reden veelal ruim genomen. Men kiest bijvoorbeeld ook de aanpalende gebieden die als gevolg van de hoge waterstanden spontaan geïnundeerd zijn of waarin beheersmaatregelen zijn getroffen om de boezem te ontlasten.[225] De analogie dringt zich op met de financiële afwikkeling van de vuurwerkramp in Enschede. De Commissie-Oosting heeft op dit punt de onvrede verwoord 'bij personen van buiten één van de afgebakende gebieden die eveneens schade hadden geleden als direct gevolg van de ramp'. Zij vielen buiten de intussen al opgestelde schaderegelingen, wat vervolgens weer is hersteld.[226] Het *gelijkheidsbeginsel* pleit veelal voor een ruime afbakening, waarbij de potentiële tekortkomingen worden onderkend van een strikte(re) territoriale indeling.[227]

---

[221] MvT, p. 5.
[222] *Kamerstukken II,* 2023/24, 32013, nr. 291 (brief van ministers van Financiën, JenV en IenW, 18 juni 2024).
[223] MvT, p. 4.
[224] Zie bijvoorbeeld over WTS-2: Rb. Roermond 14 november 2000, ECLI:NL:RBROE:2000:AA8931, ABRvS 10 juli 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE5078, ABRvS 17 juli 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE5358, ABRvS 8 juni 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT6938 en ABRvS 22 november 2009, ECLI:NL:RVS:2006:AZ2761.
[225] Een goed voorbeeld hiervan is de ruime beschrijving van het schadegebied bij de overstromingen van 2011, die tot de vijfde toepassing van de Wts heeft geleid (zie par. 3.2.5).
[226] Commissie-Oosting 2001, p. 245.
[227] *Ibidem*, p. 193 en p. 245.

De ministeriële regelingen zijn op dit punt (de omvang van het schadegebied) in beginsel van een hardheidsclausule voorzien.[228] In gevallen waarin het niet mogelijk is om tegen redelijke uitvoeringskosten tot een afbakening te komen, wordt wel van een indeling in schadegebieden afgezien. Dit gebeurde bijvoorbeeld bij de Tegemoetkomingsregeling Oogstschade 2002, ter beperking van de administratieve lasten die dit zou meebrengen.[229] Maar dat kon toen ook, omdat agrariërs verspreid over heel Nederland met schades waren geconfronteerd.

2.4.6 Toepasselijkheid bij andere rampen: artikel 3 Wts

Zoals al bleek bij de bespreking van het doel van de Wts, is deze wet weliswaar gecreëerd voor zoetwateroverstromingen zoals die in 1993 en 1995,[230] maar daartoe – gelet ook op de bredere solidariteitsgedachte – zeker niet beperkt. Die gedachte is neergelegd in artikel 3 van de Wts: '[d]eze wet kan bij KB van toepassing worden verklaard op een andere ramp in de zin van artikel 1 Wvr'. Dit is mogelijk indien de ramp '*van ten minste vergelijkbare orde* is als een overstroming door zoet water of een aardbeving'.[231] De wetgever heeft kortom beoogd dat dit niet licht het geval is. 'Net zoals bij aardbevingen en overstromingen door zoet water een ondergrens wordt gehanteerd', aldus de Memorie van Toelichting, 'zullen ook andere rampen of zware ongevallen boven een bepaald niveau moeten uitstijgen, wil dit wetsvoorstel van toepassing worden verklaard'. Een 'lichte' ramp rechtvaardigt geen beroep op de Wts.[232] Het moet gaan om 'grote aantallen getroffenen met schade en kosten die niet elders kunnen worden verhaald, dan wel die niet redelijkerwijs verzekerbaar of vermijdbaar waren'.[233] Aan welke aantallen bij de term 'groot' is gedacht, wordt niet genoemd. Die kwalificatie zal ook weer per ramp zeer verschillend kunnen zijn.

Wanneer is hiervan sprake? Bij de waterschade van juli 2021 is afstromend water ontstaan dat in hoger gelegen gebieden niet via de riolering en beekjes en stroompjes kon worden afgevoerd. Dit was eveneens het geval bij de extreme regenval in 1998. In deze beide gevallen is op dat punt de Wts toegepast krachtens artikel 3 Wts (naast de 'normale' toepassing die wel op grond van artikel 1 sub *b* Wts berustte). Dat is ook gebeurd voor de schade door de dijkaantasting bij Wilnis.

Niet is artikel 3 Wts tot op heden ingezet bij andere natuurrampen en evenmin bij rampen die een menselijke oorzaak hebben (de *man-made* rampen), zoals trein- en vliegtuigongevallen, explosies, aanslagen, enzovoort. Hierbij is het belangrijk om voor ogen te houden dat de Wts alleen bedoeld is voor schade die niet verzekerbaar is en waarvoor de gedupeerde ook geen tegemoetkoming kan verkrijgen uit andere hoofde (artikel 4 lid 3 Wts). Dit maakt de Wts in beginsel (veelal) niet toepasselijk bij *man-made* rampen. Het ligt ook voor de hand om die primair via het aansprakelijkheidsrecht op de schadeveroorzaker af te wentelen; bij de laatste ligt immers de oorzaak van de schade.

---

[228] Zoals bij de Regeling tegemoetkoming schade bij dijkdoorbraak te Wilnis, 30 september 2003, *Stcrt.* 2003/202, p. 9: de minister kan in individuele gevallen bij zijn besluitvorming afwijken van het in de bijlage aangewezen schadegebied (artikel 2, derde lid).
[229] Toelichting in de *Stcrt.* 2006/23, p. 23.
[230] MvT, p. 4.
[231] Zo luidt artikel 3 (cursief toegevoegd).
[232] *Kamerstukken II* 1996/97, 25159, nr. 3 (MvT), p. 4.
[233] *Ibidem*, p. 5.

2.5 Schade- en kostenposten van de Wts

2.5.1 Welke schade valt onder de Wts?

Welke schade valt onder de Wts? Artikel 4 spreekt van schade die 'is ontstaan in het schadegebied en het *rechtstreeks en onmiddellijk gevolg* is van' de ramp. Dat is vatbaar voor interpretatie. Zo zou overstromingsschade bijvoorbeeld niet uitsluitend verband mogen houden met de verhoogde slibaanvoer van het water zelf.[234] Bij de toepassing van dit criterium past voorzichtigheid. Zo achtte de Afdeling Bestuursrechtspraak de weigering van de staatssecretaris om een normbedrag voor de lagere opbrengst van zomertarwe vast te stellen omdat die niet alleen het gevolg was van de extreme regenval van 1998 waarvoor de Wts werd toegepast, ondeugdelijk gemotiveerd.[235]

De schade moet in beginsel behoren tot de in de Wts genoemde *schade- en kostencategorieën* (artikel 4, eerste lid, sub *a* tot en met *j*).[236] Verkort gesteld:

- schade aan de woning, de woonwagen of het woonschip (sub *a*), doch zonder daartoe behorende onroerende zaken,
- inboedelschade (sub *b*),
- schade aan openbare infrastructurele voorzieningen (sub *c*),
- schade aan vaste en vlottende activa van bedrijven, instellingen en overheden (sub *d*),
- de teeltplanschade en bedrijfsschade, beide nader bepaald bij ministeriële regeling (resp. sub *e* en *f*),
- opstartkosten ter zake van het productieproces in een installatie (sub *g*),
- evacuatiekosten (waaronder, binnen zekere grenzen, de reis- en verblijfkosten, de transport- en de verzekeringskosten, sub *h*), en
- bereddingskosten en de kosten voor opruiming (ook bij eigen beheer, sub *i* en *j*).

Dit alles binnen de grenzen van proportionaliteit: voor de gemaakte kosten (opstart-, evacuatie-, bereddings- en opruimingskosten) verlangt de Wts dat de maatregelen in het kader waarvan ze zijn gemaakt noodzakelijk zijn geweest en dat de kosten ook in een redelijke verhouding staan tot die maatregelen.[237]

Bij ministeriële regeling *kunnen* de schade- en kostencategorieën worden aangevuld met andere schade, met uitzondering van omzetschade (lid 2). Die wordt tot het normale ondernemersrisico gerekend.[238] Onder de bedrijfsschade (sub *f*) valt uitsluitend de verminderde opbrengst als gevolg van verlies of fysieke beschadiging van gewassen en van dieren. De reden is dat dit als 'een bijzondere vorm van activaschade' wordt aangemerkt.[239] Zuiver financiële omzetschade, die dus geen verband houdt met fysieke schade, valt buiten de Wts. Denk aan ondernemers die bij een overstroming zelf geen

[234] ABRvS 30 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:839, r.o. 5.3 *(Maasplassen)*.
[235] ABRvS 20 maart 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE1087, r.o. 2.3.
[236] Bij de keuze voor deze categorieën (sub *a* tot en met sub *j)* heeft de ministeriële regeling ter zake van de Watersnood van 1995 model gestaan omdat die naar tevredenheid had gewerkt (MvT, p. 4).
[237] Dit volgt uit artikel 6 lid 1, sub *b* Wts.
[238] MvT, p. 14. Vgl. *Kamerstukken II* 1994/95, 24071, nr. 8, waar ook voor de compensatieregelingen verband houdend met de waterschade van 1995 wordt benadrukt: 'Allereerst wil ik zeggen dat 'omzetschade' een onhanteerbaar begrip is. Je zou het dan in ieder geval moeten hebben over margeschade of over inkomstenderving' (toenmalig minister Wijers) en: 'Omzetschade valt moeilijk te definiëren' (toenmalig minister Van Aartsen).
[239] MvT, p. 14.

'natte voeten' hebben gekregen, maar die bedrijfsschade lijden omdat het gebied in een bepaalde periode niet toegankelijk is, zoals horecaondernemers. Dit staat op gespannen voet met het doel van de Wts om uit solidariteit de hoge nood te lenigen, zoals ook naar voren kwam in de verwachtingen van gedupeerden bij de afwikkeling van de waterschade van juli 2021 (waarover meer in hoofdstuk 3).[240]

2.5.2 Verruimingsmogelijkheid (artikel 4, lid 2 Wts)

Lid 2 van artikel 4 Wts maakt een uitbreiding mogelijk via ministeriële regeling, behalve voor omzetschade. Dit creëert 'de vrije bevoegdheid voor de rijksoverheid om binnen de grenzen van de wet middelen ter beschikking te stellen ter behartiging van het algemeen belang'.[241] Hier is bijvoorbeeld gebruik van gemaakt bij de waterschade van juli 2021, toen ook niet-verzekerde schade aan personenauto's in de ministeriële schaderegeling is meegenomen.[242]

Het is de bedoeling 'dat aan het totaal van de tegemoetkomingen een maximumbedrag wordt verbonden' en dat vandaaruit wordt gekeken welke nood van de gedupeerden kan worden gelenigd.[243] De opsomming in artikel 4 Wts van de schade- en kostencategorieën is hierbij leidend. De ministeriële regelingen die bij eerdere toepassingen van de Wts zijn uitgevaardigd, zijn slechts een aanvulling op de Wts en het Bts.[244] Aan de fundamentele uitgangspunten van de Wts moet via de route van het tweede lid van artikel 4 Wts niet worden getornd. Zo is er geen ruimte om via het tweede lid afbreuk te doen aan de regel dat de Wts gedupeerden uitsluitend in onverzekerbare, onverhaalbare en onvermijdbare schade tegemoetkomt. Vooropstaat de eigen verantwoordelijkheid van gedupeerden.[245] Principiële keuzes over de schadetypen die onder de Wts vallen, lenen zich er minder goed voor om pas bij de uitvoering *ad hoc* in het kader van lid 2 te worden gemaakt. Een ministeriële regeling wordt dan immers gemaakt door het zittende bestuur, niet door de wetgever.

Bij een eventuele herziening van de Wts kan worden overwogen om de schade- en kostencategorieën van lid artikel 4, lid 1 Wts aan te vullen met enkele specifieke schades. In 2006 is al beslist om personenschade op te nemen,[246] maar wij zien meer redenen voor het opnemen van een drietal specifieke schadevormen (waarover hierna meer).

Een voorvraag is of een enumeratieve opsomming van schade- en kostenposten met het oog op de toekomstbestendigheid van de Wts nodig en wenselijk is. De Wts voorziet in een tegemoetkoming voor bepaalde vormen van zaakschade en een enkele post financieel verlies. De RVO heeft nog als een mogelijkheid geopperd om de diverse schadecategorieën van artikel 4 los te laten en het accent te laten vallen op de materiële schade (dus zonder uitsplitsing naar de specifieke categorieën materiële schade). Dat zou de speelruimte en flexibiliteit van de regeling groter maken, aldus de RVO, maar men onderkent daarbij dat het ook de discussies over wat onder materiële schade valt groter maakt. Het loslaten van de schade- en kostencategorieën zou bovendien haaks staan op de voorspelbaarheid die in de door ons gehouden interviews als kracht van de Wts naar voren is gekomen. Ter bevordering van rechtszekerheid en verwachtingenmanagement, waarvan het belang in de procesevaluatie van de waterschade van juli 2021 is

[240] Zie par. 3.2.6.
[241] Rb. Roermond 14 november 2000, ECLI:NL:RBROE:2000:AA8931 *(Oogstschade, WTS2)*. Dit beperkt de rechter, aldus nog de rechtbank, in de toetsing van het gebruik van die bevoegdheid.
[242] Zie par. 3.2.6.
[243] MvT, resp. p. 2 en p. 4.
[244] Resp. *Stcrt.* 1998/208, *Stcrt.* 1998/244 en *Stcrt.* 1999/52, *Stcrt.* 2003/9 en *Stcrt.* 2003/63, *Stcrt.* 2003/202 en *Stcrt.* 2011/12398.
[245] MvT, p. 2-3.
[246] *Kamerstukken II* 2005/06, 29668, nr. 11 (brief van 5 juli 2006), p. 2; zie par. 3.3.4.3.

onderstreept, is een limitatieve opsomming functioneel (waarbij lid 2 ruimte biedt voor maatwerk).

Bij een eventuele herziening van de Wts past onzes inziens in ieder geval het opnemen van drie schades in artikel 4, lid 1 Wts, waarvoor een tegemoetkoming uiteraard uitgesloten zal zijn voor zover deze schades redelijkerwijs verzekerbaar zijn (krachtens het derde lid). Zoals gezegd, heeft het kabinet al in 2006 besloten en algemeen bekend gemaakt om bij een herziening van de Wts personenschade in de Wts op te nemen. Het stelde toen: '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'.[247] Hoewel in het verleden vaker op de urgentie van een uitbreiding naar personenschade is gewezen,[248] is die term te ruim, want het betreft veelal verzekerbare schade. Wel zijn er specifieke schades waarvoor het bij een herziening van de Wts in de rede ligt om ze in artikel 4, lid 1 Wts op te nemen, dan wel om er, waar relevant, in de ministeriële regeling in te voorzien. Daarvoor wordt een wettelijke basis geboden in artikel 4 lid 2 Wts.

De door ons voorgestelde uitbreiding betreft deels personenschade, te weten: het verlies van arbeidsvermogen van letsel dat door de ramp wordt opgelopen en het verlies van levensonderhoud ingeval van overlijden.[249] Hierbij kan worden opgemerkt dat niet alleen lichamelijk letsel, maar ook psychische schade uit verschillende rampen naar voren als impactvol. De schade waar dat toe leidt is echter veelal immaterieel en leent zich in zoverre minder goed voor een regeling als de Wts (die voortkomt uit solidariteit met gedupeerden die met onverzekerbare en onverhaalbare schade blijven zitten). Het verlies van arbeidsvermogen zal verband moeten houden met de directe omstandigheden waaronder de ramp plaatsvindt (de schade dient immers een 'rechtstreeks en onmiddellijk gevolg' te zijn van de ramp, zoals artikel 4, lid 1 Wts bepaalt). Dit betekent dat het om letsel moet gaan dat men door de ramp heeft opgelopen.

Zoals wij in hoofdstuk 3 zullen zien, kan voorts het (tijdelijk) onbewoonbaar verklaard zijn van de woning door de ramp voor gedupeerden ingrijpende financiële consequenties hebben. Dit kwam naar voren bij zowel de hoogwaters van 1993 en 1995 als bij de waterschade van juli 2021 en voorts bij de vuurwerkramp Enschede. Daarbij bleek dat deze schade toen niet of niet volledig 'redelijkerwijs' verzekerbaar was of verhaald kon worden op derden. Het valt moeilijk uit te leggen dat gedupeerden aanspraak kunnen maken op een tegemoetkoming in hun evacuatiekosten (waartoe onder meer de kosten worden gerekend die de gedupeerde maakt als gevolg van schade aan zijn roerende zaken tijdens transport en op- en overslag daarvan),[250] maar niet in de noodzakelijke kosten van een extra onderkomen, zolang men niet terug naar huis kan (binnen daartoe te bepalen grenzen). Een regeling hiervoor zou wellicht in de wet kunnen worden opgenomen.

Het mogelijk maken van een tegemoetkoming voor deze specifieke schades lijkt om meerdere redenen nodig en wenselijk.[251] Ten eerste om de reden dat de hieraan ten grondslag liggende belangen direct aan de bestaanszekerheid raken. De Wts is ingegeven vanuit het oogpunt van solidariteit met gedupeerden. Maar bovendien kan dit voorkomen dat in voorkomende gevallen toch weer een *ad hoc* regeling nodig is. Om die reden zou het ook de voorkeur verdienen om deze schades op te nemen in de wet zelf (artikel 4 lid 1 Wts). Wel kunnen bij een ministeriële schaderegeling (nadere) regels worden gegeven voor de vaststelling en normering van de tegemoetkoming. De beleidsregel die op (onder

---

[247] *Kamerstukken II* 2005/06, 29668, nr. 11 (brief van minister van BZK, 5 juli 2006), p. 8: 'Aan het bezwaar [van de Commissie-Borghouts, EE] 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'.

[248] Pels Rijcken 2008; Mulder, Bisschop e.a. 2013; Engelhard & Rijnhout, WODC 2015.

[249] Zie Engelhard & Rijnhout, WODC 2015.

[250] Aldus de MvT, p. 13, dit geldt slechts voor zover de kosten 'redelijk' zijn.

[251] Zie reeds SEO Economisch Onderzoek, WODC 2013a en Engelhard & Rijnhout, WODC 2015.

meer) het punt van dubbele woonlasten is gemaakt voor de waterschade van juli 2021 biedt hiervoor een richtsnoer.[252] Daarbij is bepaald dat onder de dubbele woonlasten een hypotheekbedrag en een huursom worden verstaan, maar ook 'dubbele lasten voor gas, water en licht, dubbele waterschapsbelastingen, gemeentelijke belastingen, heffingen en een dubbele inboedelverzekering'. Er wordt eenmalig een tegemoetkoming geboden en daar is een standaard bedrag, begrensd tot aan een maximum bedrag aan verbonden. Van gedupeerden wordt verlangd dat ze hun schade voldoende aannemelijk maken, al worden daar geen zware eisen aan gesteld. Hierbij kan worden beoordeeld of de schade in kwestie als 'redelijkerwijs' verzekerbaar kan worden gekwalificeerd. Voor de vaststelling van de tegemoetkoming in deze schades kan worden gewerkt met een vermogensgrens, forfaitaire bedragen en percentages. Voor elk van deze drie schadevormen kan er een plafond worden opgenomen.

Ook in de interviews kwam naar voren dat de in de Wts genoemde schadecategorieën te beperkt zijn, gegeven het feit dat gedupeerden met veel meer vormen van schade worden geconfronteerd. Personenschade zou meegenomen kunnen worden, stelde één geïnterviewd ministerie: *'De Wts is nu een zaakschaderegeling. Het zou goed zijn om ook personenschade mee te nemen. Bijvoorbeeld bij de cafébrand in Volendam was er sprake van veel personenschade. Hoe ga je daarmee om? De landsadvocaat heeft daar nog onderzoek naar gedaan, maar niet duidelijk hoe het nu hiermee staat.'*

In de interviews is genoemd dat een hardheidsclausule voor schrijnende gevallen zou kunnen helpen om de druk eraf te halen die ertoe leidt dat zodra er zich ergens schrijnende gevallen voordoen er direct grote(re) groepen moeten worden gecompenseerd. Een respondent gaf aan: *'Er is geen hardheidsclausule voor schrijnende gevallen, dat hadden we graag gewild. Zo'n clausule kan een ventielwerking hebben om incidentele gevallen te kunnen helpen. Dat betekent niet per se dat de druk eraf gaat voor hele groepen die nu gecompenseerd zijn buiten de Wts om.'*

Ook noemden geïnterviewden dat een onbedoeld gevolg van de inperking van de schadecategorieën binnen de Wts kan zijn dat er, zoals voor de waterschade van juli 2021, een 'wildgroei' aan aanpalende regelingen ontstaat.

Voor wat betreft de waterschade van juli 2021 hebben gedupeerden het ook als een gemis ervaren dat tuinen en cultureel erfgoed niet in artikel 4 Wts zijn opgenomen. Daarvoor biedt artikel 4 lid 2 Wts, zoals besproken, een wettelijke basis om in concrete gevallen in een ministeriële regeling te voorzien.

In de interviews heeft de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed (RCE) aandacht gevraagd voor een passende oplossing voor specifiek groen erfgoed, zoals monumentale tuinen. Deze zijn moeilijk verzekerbaar, aangezien er maar één verzekeraar is die zich hierin specialiseert. Echter, de Wts biedt in het algemeen geen tegemoetkoming waar het de schade aan tuinen betreft. Hierdoor kon bijvoorbeeld het door de wateroverlast van juli 2021 getroffen groene erfgoed aanvankelijk niet

[252] *Stcrt.* 2024/20307 (Besluit van de Minister van Justitie en Veiligheid van 5 juni 2024, hierna: Beleidsregel financiële nood als gevolg van de wateroverlast in juli 2021). Zie par. 3.2.6.5.

worden hersteld. Er werd pas later een specifieke regeling voor erfgoed getroffen. Voor monumentale gebouwen gold dan weer dat deze beter verzekerbaar zijn, maar voor de schadeopname is specifieke expertise nodig. In eerste instantie werd de schade aan monumentale gebouwen echter niet door specialistische schade-experts opgenomen, waardoor de eigenaren te weinig tegemoet gekomen werden. Eigenaren ervaarden dit als wrang, omdat er voor erfgoed een wettelijke instandhoudingsplicht geldt. OCW/RCE menen daarom:

'De Wts moet meer ruimte geven voor erfgoed, voor gebouwen met een Rijksbeschermde status. Verhoudingsgewijs mag de tegemoetkoming daar wat hoger zijn, gezien de plichten op een eigenaar, zoals de instandhoudingsplicht. Zowel een ruimere tegemoetkoming, als ruimer in schadeposten, zoals groen erfgoed.'

2.5.3 Hoogte van de tegemoetkoming (artikelen 5 en 6 Wts)

Artikel 5 Wts bepaalt dat de omvang van de schade en 'voor zover nodig' van de kosten door een schade-expert wordt opgenomen en neergelegd in een schaderapport (lid 1). Het geeft daarvoor praktische uitvoeringsregels.

De RVO heeft erop gewezen dat vanwege dit artikel voor elke schademelding een volledig taxatierapport wordt opgesteld door een schade-expert. De RVO geeft in overweging om gedupeerden zelf te laten aangeven dat het om overzichtelijk kleine schadebedragen gaat en in dat geval slechts een summiere beoordeling te laten plaatsvinden en de tegemoetkoming over het door de gedupeerde ingeschatte bedrag uit te betalen. Op die manier wordt voorkomen dat uitvoeringskosten en de hoogte van de tegemoetkoming onvoldoende met elkaar in verhouding zijn, zoals bijvoorbeeld ook is ervaren bij de aanpak van de schadeafhandeling ter zake van de mijnbouwschade in Limburg.

Met inachtneming van de in artikel 5 Wts bedoelde schaderapporten wordt dan de schade berekend. Artikel 6 maakt het mogelijk dat voor deze berekening van de schade en de kosten bij of krachtens AMvB nadere regels worden gesteld (lid 1). Daarbij kan een eigen risico en een drempelbedrag worden gehanteerd, waarvan de hoogte bij ministeriële regeling wordt bepaald (lid 2).[253] Ook worden bij ministeriële regeling regels vastgesteld over de hoogte van de tegemoetkoming (lid 3). Daarbij kan een maximum worden gesteld (lid 4).

In de geest van het NUPKA zou hier wellicht ook enige ruimte kunnen worden gecreëerd voor een berekeningsmaatstaf die niet uitgaat van herstel in oude toestand, maar van *klimaatrobuust herstel*. Ook het Verbond van Verzekeraars ziet daar voordelen van en noemt hierbij als voorbeeld om na een overstroming een houten parketvloer te vervangen door een keramische vloer.[254]

Bij al deze regels over de berekening van de schade of de kosten en de hoogte van de tegemoetkoming geldt dat ze verschillend kunnen worden gesteld voor verschillende categorieën van gedupeerden (lid 5). Op basis van deze artikelleden zijn er verschillende

[253] Artikel 6, lid 2 Wts kent de toevoeging dat rekening kan worden gehouden met een binnen de periode van twee jaar ontvangen tegemoetkoming in de schade of de kosten.
[254] https://www.verzekeraars.nl/media/11738/klimaatrobuust-schadeherstel-mei-2023.pdf (geraadpleegd op 27 juni 2024).

ministeriële regelingen uitgevaardigd bij eerdere toepassingen van de Wts en het Bts.[255] Met betrekking tot de hoogte van de tegemoetkoming of de aanvraagprocedure en de daarbij geldende termijnen kan op grond van artikel 8 Wts van deze ministeriële regelingen worden afgeweken. Maar dit kan slechts 'voor zover toepassing gelet op het belang dat deze wet beoogt te beschermen, zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard'. Dit is niet snel het geval.[256]

2.6 Uitsluitingsgronden (artikel 4, lid 3 Wts)

2.6.1 Inleiding: vijf uitsluitingen

In artikel 4 lid 3 Wts worden vijf uitsluitingsgronden opgesomd. De gedupeerde heeft geen recht op een tegemoetkoming voor zover:

a. de schade of de kosten redelijkerwijs verzekerbaar waren,
b. hij uit andere hoofde een tegemoetkoming heeft verkregen of kan verkrijgen,
c. de schade of de kosten zijn veroorzaakt door eigen schuld van de gedupeerde,
d. hij onvoldoende maatregelen heeft getroffen ter voorkoming of beperking van die schade of kosten of
e. de schade of kosten – bij zoetwateroverstromingen – zijn ontstaan aan bij AMvB vast te stellen activiteiten die vanaf 19 april 1996 hebben plaatsgevonden in het winterbed van bij AMvB aan te wijzen rivieren.[257]

Wij zullen deze vijf uitsluitingsgronden in de navolgende paragrafen toelichten.

2.6.2 Uitsluiting van redelijkerwijs verzekerbare schade (sub a)

Met het oog op huidige en toekomstige klimaatrisico's en de toekomstbestendigheid van de begrippen van de Wts vraagt het eerste criterium – *redelijkerwijs verzekerbaar* – in de eerste uitsluitingsgrond (sub *a*) bijzondere aandacht. De Memorie van Toelichting leert dat hiervan wordt gesproken 'indien het risico in het algemeen niet van dekking wordt uitgesloten in polissen van schadeverzekeringen', dan wel het risico verzekerbaar is zonder dat zeer beperkende voorwaarden gelden en/of zonder dat er zeer hoge kosten tegenover staan'.[258] In hoofdstuk 4 zal worden besproken in hoeverre overstromings- en waterschaderisico's in objectieve zin verzekerbaar (en verzekerd) zijn.[259] Hier zullen we ons beperken tot de bespreking van de uitsluitingsgrond zelf: hoe wordt in concrete gevallen beoordeeld of dit bijvoorbeeld jegens kleine of middelgrote bedrijven opgaat? Daarbij is het uitgangspunt dat dit een door de rijksoverheid te maken afweging vergt van alle concrete omstandigheden, waarbij dus volgens de wetgever in ieder geval ook eventuele zeer beperkende polisvoorwaarden en/of zeer hoge kosten de gelijkstelling aan onverzekerbaar rechtvaardigen.

In zekere zin zou men kunnen zeggen dat het Rijk met het verstrekken van de Wts-tegemoetkoming een lacune in de verzekeringsmarkt onderkent. Bij overstromingsrisico's rust er dan, mede in het licht van de NUPKA en het bieden van meerlaagsveiligheid (in de zogeheten vierde laag), een verantwoordelijkheid, niet alleen op verzekeraars, maar ook op het Rijk om te werken aan het vergroten van de verzekeringsmogelijkheden en van de verzekeringsbereidheid.[260] De overheid draagt,

[255] Zie *Stcrt.* 1998/208, *Stcrt.* 1998/244 en *Stcrt.* 1999/52, *Stcrt.* 2003/9 en *Stcrt.* 2003/63, *Stcrt.* 2003/202 en *Stcrt*. 2011/12398.
[256] O.a. ABRvS 1 mei 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE2077 (beroep op artikel 8 slaagt niet).
[257] Sub *e* spreekt van de schade of de kosten die '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'.
[258] MvT, p. 15.
[259] Par. 4.4.
[260] Zie hierover par. 1.2.4.2.

zeker nu zij de verzekerbaarheid en niet de verzekerdheid als criterium hanteert om niet te hoeven betalen, mede de verantwoordelijkheid om hier een actieve rol in te spelen en samen met verzekeraars te zorgen dat mensen zich efficiënt (kunnen) verzekeren.

De uitsluitingsgrond van sub *a* beperkt de reikwijdte van de Wts potentieel aanzienlijk doordat die niet ziet op het ook echt verzekerd zijn. Het gaat erom of de schade redelijkerwijs verzeker*baar* is. Opvallend is dat dit maar zo beperkt – namelijk slechts als één van de uitsluitingsgronden – in de Wts tot uitdrukking komt. Bij de waterschade van juli 2021 heeft deze uitsluitingsgrond tot moeilijkheden geleid.[261] Ook uit de door ons gehouden interviews komt naar voren dat de beperking van de Wts tot redelijkerwijs niet verzekerbare schade nadrukkelijker in de wet tot uitdrukking zou mogen komen. Hier ligt ook een aandachtspunt voor tijdige en duidelijke communicatie als toepassing van de Wts wordt overwogen. Wellicht zou het helpen als deze beperking al in de titel van de wet tot uitdrukking wordt gebracht.

Onzeker is hoeveel ruimte er is om bij de invulling van deze toets mede factoren aan de zijde van de gedupeerde in aanmerking te nemen: diens relatie tot het verzekerde object, de financiële draagkracht (die bij het mkb immers verschilt van grote, kapitaalkrachtige ondernemingen), *et cetera*. Doordat de uitsluiting van Wts-aanspraken al geldt voor zover de schade niet 'redelijkerwijs verzeker*baar'* is, is het voor de individuele gedupeerden essentieel dat de desbetreffende verzekeringen daadwerkelijk *ex ante* voor hen beschikbaar en toegankelijk zijn.

Geïnterviewden noemden de criteria voor toepassing van de Wts onvoldoende helder. Volgens hen geeft het multi-interpretabele begrip 'redelijkerwijs verzekeraar' onvoldoende houvast voor burgers en ondernemers. Ook bieden de criteria (te veel) ruimte voor inconsistente toepassing van de Wts. Gesprekspartners stelden dat het wenselijk zou zijn om te zorgen voor meer duidelijkheid op dit vlak. Omdat een kabinetsbesluit nodig is voor het toepassen van de Wts, en vervolgens bij iedere toepassing een Wts-regeling wordt gemaakt, is op voorhand niet duidelijk welke schade in welke mate vergoed gaat worden. Een geïnterviewde expert verwoordde dit als volgt: *'De Wts geeft burgers de suggestie dat het allemaal goed is geregeld, maar dat valt in de praktijk dan tegen'*.

2.6.3 Uitsluiting van verhaalbare schade (sub b)

Essentieel is ook de tweede uitsluitingsgrond: gedupeerden kunnen geen aanspraken ontlenen aan de Wts voor zover hun schade verhaalbaar is op derden. Dat is logisch: waar de schade door derden is veroorzaakt, op wie daarvoor naar de regels van civiel recht aansprakelijkheid rust, wordt de schade in beginsel langs die weg naar de aansprakelijke gealloceerd. Zoals in hoofdstuk 3 uitvoerig zal worden belicht, stuiten die verhaalsacties in de praktijk veelal op lacunes in het aansprakelijkheidsrecht en/of het WA-verzekerd zijn. De oplossingen daarvoor liggen dan ook op die terreinen, niet bij de Wts. Relevant voor de rechtspositie van gedupeerden met rampschade zijn bijvoorbeeld de Wet afwikkeling massaschade in collectieve actie (WAMCA) en ook reeds de Wet collectieve afwikkeling massaschade (WCAM). De praktijk laat wel zien dat die claims, indien ze al succesvol zijn, door de limitering van het verzekerde bedrag onder de WA-verzekering vaak maar een fractie opleveren van de rampschade (die dan onder gedupeerden wordt verdeeld).[262] Voor gevaarlijke of risicovolle (bedrijfs)activiteiten kan onder

[261] Zie hierna, par. 3.2.6.
[262] O.m. SEO Economisch Onderzoek, WODC 2013b, p. 87 en Van de Bunt 2016, p. 127.

omstandigheden aan een omgevingsvergunning wel het voorschrift worden verbonden dat degene die de activiteit verricht, zorgdraagt voor financiële zekerheid.[263] Verwezen zij naar hoofdstuk 3.[264]

2.6.4 Uitsluiting van activiteiten in het winterbed (sub e)

Ook belangrijk is de vijfde uitsluitingsgrond: een tegemoetkoming is uitgesloten als men gaat wonen of activiteiten ontplooit in het bedoelde winterbed en dus dichtbij of op een kering. Dit geldt niet voor activiteiten van vóór 19 april 1996 in het winterbed van de betreffende rivieren. De gedachte is helder: wie bewust risico's aanvaardt, maakt geen aanspraak op een tegemoetkoming.[265]

Deze uitsluitingsgrond sluit aan bij het waterveiligheidsbeleid, dat hiervoor aan de orde kwam,[266] en de keuze van de rijksoverheid om 'water en bodem' sturend te laten zijn voor ruimtelijke ordening.[267] Zoals we zagen, zijn de grote rivieren vanaf 1996 verdiept en verbreed om het achterland beter te beschermen tegen overstromingen.[268]

Thans wordt alleen niet meer gesproken van 'winterbed'; bij een herziening van de Wts past het om de term winterbed in 'rivierbed' te wijzigen.[269]

Op 19 april 1996 is de beleidslijn 'Ruimte voor de Rivier' van kracht gegaan, die in 2006 is vervangen door de Beleidsregels grote rivieren (Bgr). Er zijn verschillende gebieden aangewezen als een 'rivierbed' en activiteiten in het rivierbed zijn beperkt. Dit moet te allen tijde beschikbaar zijn voor de afvoer en berging van water, 'ook met het oog op klimaatverandering waarin hoogwater in de rivier vaker zal gaan voorkomen en niet alleen in het winterseizoen'.[270] Het waterveiligheidsbeleid is erop gericht meer ruimte te bieden aan de rivieren, met oog voor landschapsinrichting en natuurkwaliteit.[271] In de Programmatische Aanpak Grote Wateren werken het Rijk, de regio en maatschappelijke organisaties samen aan het (verder) verbeteren van de waternatuur langs de grote rivieren, onder meer door overstromingsvlaktes en eilandjes te ontwikkelen.

Ook binnendijks zijn enkele gebieden aangewezen als rivierbed, ook als deze zijn gelegen achter (nood)dijken. Hierbij is gedacht aan de locaties zoals de Maasvallei, waar de kering nog niet voldeed aan de nieuwe normeringsnormen. Zodra dat wel het geval is en het dus veilig is achter de primaire kering, kan de status van het rivierbed achter de kering komen te vervallen.[272] Daarmee komen dan in beginsel ook de beperkingen voor deze 'binnendijkse' gebieden te vervallen en is er geen reden meer voor uitsluiting van de toepassing van de Wts.[273]

---

[263] Artikel 8.5 e.v. Omgevingsbesluit (*Stb.* 2018/290).
[264] Zie in het bijzonder par. 3.3.3.3.
[265] *Kamerstukken II* 1995/96, 24640, nr. 1 (brief van ministers van Financiën en Binnenlandse Zaken, 7 maart 1996), p. 8.
[266] Zie par. 2.2.6.
[267] *Kamerstukken II* 2022/23, 27625, nr. 592 (brief van minister en staatssecretaris van IenW, 'Waterbeleid, Bodembeleid', 25 november 2022), p. 2.
[268], die per 1 juli 2018 is gewijzigd, *Stcrt.* 2018/36070.
[269] Op de voet van de Beleidslijn grote rivieren wordt in het Bkl niet meer gesproken van *winterbed* (of uiterwaarden). Men gebruikt de term *rivierbed*. Zie voor het rivierbed van de grote rivieren artikel 5.41 Besluit kwaliteit leefomgeving.
[270] *Kamerstukken II 2022/23,* 27625, nr. 592 (brief van minister en staatssecretaris van IenW, 'Waterbeleid, Bodembeleid', 25 november 2022) en zie de toelichting bij TTU 2022, *Stcrt.* 2022/5866, p. 6.
[271] In 2022 is een onderzoek gepubliceerd waaruit naar voren kwam dat het verlies van oorspronkelijke natuur in Nederland 'aanzienlijk groter' is dan gemiddeld in Europa en dat de kwaliteit afneemt (ANV, *Themarapportage klimaat- en natuurrampen,* 2022, p. 30).
[272] Zoals per 1 april is geschied, *Stcrt.* 2024/10264.
[273] *Kamerstukken II* 2019/20, 27625, nr. 504 (brief van minister van IenW).

Daarnaast is het Ministerie van IenW de laatste jaren kritisch gaan kijken naar bebouwing 'dicht bij dijken, dammen, duinen en waterkerende kunstwerken'.[274] Rond primaire waterkeringen (dijken, kust) wordt ruimte gereserveerd voor toekomstige dijk- en kustversterkingen. Ruimtelijke plannen en instrumenten van gemeenten en provincies 'worden hierop aangepast'.[275] Er is voor gekozen om '5% tot 10% van diepe polders te reserveren voor waterberging, bij voorkeur de diepste delen'. Dit moet wateroverlast als gevolg van aanhoudende regenval of piekbuien (zoals in 2021) tegengaan. 'Hier is geen nieuwe bebouwing toegestaan', zo stelt de minister, 'tenzij het niet ten koste gaat van het waterbergend vermogen'.[276] Wel is er bij de uitwerking van dit beleid ruimte voor maatwerk.

De Beleidsregels grote rivieren gaan uit van eigen risico en verantwoordelijkheid voor eventuele overstromingen door activiteiten in het rivierbed. De uitsluitingsgrond van sub *e* ligt in het verlengde hiervan: burgers of bedrijven die bij overstroming van het rivierbed schade oplopen aan (bouw)activiteiten van na 19 april 1996 (de oorsprong van de huidige Beleidsregels grote rivieren, zie hiervoor), komt geen recht toe op een tegemoetkoming uit hoofde van de Wts. Zo 'zullen agrariërs met percelen in uiterwaarden erop voorbereid moeten zijn dat hun percelen vaker onderlopen, soms ook in de zomer'.[277] Dat geldt ook voor eventuele andere activiteiten in het rivierbed. Het kabinetsbeleid is erop gericht om in de uiterwaarden (die vallen onder de Beleidslijn grote rivieren) geen nieuwe bebouwing meer toe te staan. Dat maakt de rivieren klimaatrobuuster en voorkomt toenemende schade.[278] Voor nieuwe (bouw)activiteiten in het rivierbed is in beginsel een omgevingsvergunning van de minister van IenW nodig. Ook van decentrale overheden wordt verlangd dat ze daar rekening mee houden.

Dit is nader vormgegeven in het Besluit kwaliteit leefomgeving (voorheen: het Barro). Zo is het aantal hectares gemaximeerd dat per gemeente mag worden benut voor nieuwe bebouwing en landaanwinning buitendijks. Ook is de hoofdregel opgenomen dat niet buitendijks wordt gebouwd op daartoe aangewezen locaties en in het bijzonder in het IJsselmeergebied. Wel worden bestaande vergevorderde afspraken over uitbreiding gerespecteerd; het bouwverbod in de uiterwaarden geldt ook niet voor ontwikkellocaties waarover met het Rijk al eerder bestuurlijke afspraken zijn gemaakt. Maar er wordt geen nieuwe landaanwinning (eilanden) meer toegestaan in het IJsselmeergebied, behalve voor overstroombare natuur en om te voldoen aan de Natura 2000-doelen. De voorwaarden voor buitendijks bouwen op bestaand land worden aangescherpt.[279] Dit betekent *'nu al dat we stoppen met buitendijks bouwen, meer ruimte reserveren rond de grote rivieren en rekening houden met het verder opzetten van het peil van het IJsselmeer-Markermeer. (…)'*[280]

Dit beleid staat op gespannen voet met de opgave om woningen te realiseren (en de noodzakelijke economische activiteiten) in gebieden met een overstromingsrisico. Er is een grote druk op het Rijk en op decentrale overheden om woningen te realiseren. Te

---

[274] *Idem.*
[275] Zie https://www.hkv.nl/actueel/afwegingskader-klimaatadaptieve-gebouwde-omgeving-openbaar/ (met een landkaartje van waar wel en niet gebouwd kan worden).
[276] *Kamerstukken II* 2022/23, 27625 en 30015, nr. 592 (brief van minister en staatssecretaris van IenW), p. 8-9.
[277] Toelichting bij TTU 2022, *Stcrt.* 2022/5866, p. 6.
[278] *Kamerstukken II* 2022/23, 27625, nr. 592 (brief van minister en staatssecretaris van IenW, 25 november 2022), p. 8.
[279] *Kamerstukken II* 2022/23, 27625, nr. 592 (brief van minister en staatssecretaris van IenW, 'Waterbeleid, Bodembeleid', 25 november 2022), p. 8; *Kamerstukken II* 2023/24, 27625, nr. 654 (brief van minister van IenW, 5 oktober 2023), p. 6 en Contourenbeleid Ruimte 2023, p. 18.
[280] *Ibidem*, p. 18.

verwachten valt dat ook in gebieden met overstromingsgevaar nieuwe woningen zullen worden gerealiseerd.[281] De afgelopen twintig jaar zijn er buitendijks langs de rivieren al huizen bijgekomen.[282] Veelzeggend zijn de CBS-cijfers over de ruimtelijke ontwikkeling in het rivierbed van grote rivieren in de periode 2000-2021.[283] Daaruit blijkt dat het aantal nieuwe woningen buiten het bebouwde gebied in het stroomvoerende deel van het rivierbed van Rijn en Maas is toegenomen van 2.159 in 2012 tot 2.478 in 2021. Ook was er in 2023 kritische media-aandacht voor de (al gemaakte) plannen van de gemeente Arnhem om in de uiterwaarden van de zuidelijke oever van de Nederrijn honderden nieuwe woningen te bouwen.[284]

Een vergelijkbaar spanningsveld is zichtbaar bij de vraag naar ontwikkellocaties in laaggelegen gebied, zoals de Zuidplaspolder, een diepe polder in Zuid-Holland (6,76 meter onder NAP), waar plannen bestaan voor de bouw van een nieuw dorp met 8.000 woningen, meerdere bedrijven en voorzieningen.[285] De waterschappen hebben op het belang gewezen van veiligheidsmaatregelen 'op dit laagste punt van Nederland'.[286] De Commissie voor de Milieueffectrapportage adviseert de gemeente 'om de keuze van de Zuidplaspolder als ontwikkellocatie te onderbouwen in het licht van de actuele kennis over klimaatverandering en de gevolgen daarvan, zoals overstromingen en extreme regenval'.[287] Het ANV heeft gewaarschuwd dat met zulke keuzes voor economische groei de impact van een overstroming zal toenemen.[288] De toekomst zal moeten uitwijzen of het sturend laten zijn van water en bodem het in een aantal gevallen niet toch uiteindelijk aflegt tegen keuzes ter zake van de ruimtelijke ordening. Voor de Wts is het dan de vraag of in zulke gevallen bij een eventuele overstroming aan de uitsluitingsgrond van artikel 4 sub *e* wordt vastgehouden.

Is er reden om de uitsluiting van de uiterwaarden te heroverwegen wanneer de gemeentelijke praktijk bebouwing (of andere activiteiten) jarenlang heeft toegelaten? Bebouwing wordt immers onder bepaalde voorwaarden toch wel toegestaan. Duidelijk is dat het denken hierover de laatste jaren een ontwikkeling heeft doorgemaakt.[289] Toch zien wij daar vooralsnog geen reden voor. De uitsluitingsgrond betekent dat bij een overstroming in risicovolle gebieden de Wts niet zal worden ingezet. Het zijn de grondeigenaren die, eventueel met bijstand van de gemeente, de schade zullen dragen. Het laten vervallen van deze uitsluitingsgrond zou betekenen dat waar bewust in laaggelegen gebied wordt gebouwd de kosten voor het Rijk komen. Dat staat haaks op de voornoemde beleidslijn van IenW.

---

[281] Zie 'Ondanks overstromingsgevaar worden er nog steeds woningen bijgebouwd buiten de dijken', *De Volkskrant* 16 januari 2023 en bijvoorbeeld 'Als het misgaat, loopt Tegelen vol', *Nederlands Dagblad* 5 maart 2012.

[282] Zie ook de Toelichting bij het Besluit van 27 mei 2020, houdende wijziging van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (kustfundament, grote rivieren, radarstations en hoogspanningsverbindingen), *Stb.* 2020/204, p. 13-23.

[283] Beschikbaar via https://www.clo.nl/indicatoren/ (geraadpleegd 13 februari 2024).

[284] Zie onder meer https://eenvandaag.avrotros.nl/item/gemeenten-blijven-doorbouwen-in-uiterwaarden-ondanks-waarschuwingen-over-hoogwater-door-klimaatverandering/.

[285] Zie https://www.zuidplas.nl/de-nieuwe-zuidplaspolder (geraadpleegd op 24 april 2024).

[286] https://unievanwaterschappen.nl/wp-content/uploads/2024/03/Inbreng-commissiedebat-woningbouw-21-maart-2024.pdf (laatstelijk geraadpleegd op 24 april 2024).

[287] Commissie voor de Milieueffectrapportage, *Middengebied Zuidplaspolder (vijfde dorp), Advies over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport*, 20 oktober 2021, https://www.commissiemer.nl/docs/mer/p35/p3588/3588_advies_reikwijdte_en_detailniveau.pdf (geraadpleegd op 24 april 2024).

[288] ANV, *Themarapportage klimaat- en natuurrampen*, 2022, p. 16.

[289] Zie ook de Toelichting bij het Besluit van 27 mei 2020, houdende wijziging van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (kustfundament, grote rivieren, radarstations en hoogspanningsverbindingen), *Stb.* 2020/204, p. 13-23.

2.7 Conclusie

Hierna zullen wij reflecteren op de oorspronkelijke verwachtingen en het doel van de Wts en daarna, mede in het licht van dat doel, ingaan op de inhoud en de begrenzing van de Wts. In dit hoofdstuk werden verschillende aanbevelingen gedaan met het oog op de toekomstbestendigheid van de Wts, die in hoofdstuk 10 zullen worden gerecapituleerd.

Tweeledige doelstelling en het vertrouwen in verzekerbaarheid

De Wts komt voort uit *lacunes in de verzekerbaarheid* van zoetwateroverstromingen en aardbevingen en het besef, na de grootschalige rivieroverstromingen van 1993 en 1995, dat die *een structureel risico* vormden voor het wonen en leven in ons land. Het doel van de wetgever is, ten eerste, om een wettelijke basis te bieden om gedupeerden bij rampen uit solidariteit van rijkswege financiële steun te bieden. Dat ligt bij grote overstromingen in het verlengde van de grondwettelijke zorgplicht van het Rijk voor de bewoonbaarheid en waterveiligheid van het land. Als die ernstig zijn aangetast, dan vond men het passend dat uit de algemene middelen een tegemoetkoming kon plaatsvinden in onverzekerbare en onverhaalbare schade. Dit doel is in dit hoofdstuk niet ter discussie gesteld, nu dit ten grondslag ligt aan de hele inrichting en systematiek van de Wts.[290]

Daarnaast is met de Wts beoogd om dan gelijk ook in *een algemene regeling* te voorzien die een consistente schadeafwikkeling, met rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, moest bevorderen. De Wts heeft een structureel karakter, dat het mogelijk gemaakt om de Wts eventueel ook op andere rampen te kunnen toepassen. Daarbij is in het bijzonder aan zoutwateroverstromingen gedacht. Wel vanuit de gedachte dat de Deltawerken ertoe zouden leiden dat het overstromingsrisico van de primaire keringen op relatief korte termijn na de invoering van de Wts verzekerbaar zou zijn, waardoor de Wts als vangnet nog maar een beperkte rol zou hebben.

Belangrijk is wel dat de beoogde solidariteit al van meet af aan begrensd is: de Wts is slechts bedoeld als uiterste vangnet. Al kort na de invoering in 1998 is de terughoudende rol van het Rijk benadrukt, waarbij door de verantwoordelijke ministers is gewezen op de primaire rol van verzekeringen voor rampschade. De verzekeringsmogelijkheden voor waterschade zijn daarbij wel rijkelijk overschat, vanuit de idee dat het Deltaprogramma voor grote rivieren het overstromingsrisico beheersbaar zou maken. De Raad van State verwachtte dat het risico van zoetwateroverstroming binnen drie jaar na de invoering van de Wts verzekerbaar zou zijn. Hierbij is geen rekening gehouden met vertraging en met de impact van het veranderend klimaat en zijn (kennelijk) ook de beletsels voor het verzekeren van het bezwijken van primaire keringen en/of het afstromen van water vanuit het buitenland onderschat. Voor zulke rampen is de Wts dus nu in feite, bij het ontbreken van verhaalsmogelijkheden, de enige grond voor schadeopvang.

Het rampbegrip

Maar de Wts biedt daar in de huidige vorm slechts beperkt ruimte voor. De Wts is sterk ingericht op (en primair bedoeld voor) zoetwateroverstromingen. Dit is goed zichtbaar in artikel 1 Wts en de waterveiligheidsbegrippen waaraan de Wts veelvuldig refereert, al heeft de wetgever het mogelijk gemaakt dat de Wts bij andere rampen wordt toegepast. Artikel 1 Wts verwijst vanuit dit laatste streven naar het rampbegrip van artikel 1 Wvr. Deze koppeling is functioneel en belangrijk om te behouden. Zij biedt een goede richting bij de grote variëteit aan gevallen. Sprake moet zijn van: de (dreigende) schending van menselijk letsel of overlijden of van grote materiële belangen of van milieuschade. Die moet(en) ernstig zijn geschaad of worden bedreigd, denk aan economische ontwrichting of bij omstandigheden waarin de totaalschade groot is en/of burgers onevenredig zwaar

[290] In hoofdstuk 5, 6 en 9 zal wel aandacht worden besteed aan modaliteiten die op andere grondgedachten berusten dan de solidariteitsgedachte van de Wts.

worden getroffen. Ook moet er een gecoördineerde inzet nodig zijn geweest van diverse hulpdiensten.

Deze drie criteria van artikel 1 Wvr sluiten uit dat gedupeerden in woongebieden die kwetsbaar zijn voor waterschade, bijvoorbeeld in risicogebieden, bij het onderlopen van een kelder of woning al van rechtswege een Wts-aanspraak hebben. Deze koppeling aan artikel 1 Wvr biedt ook richting bij verzoeken op grond van artikel 3 Wts om de Wts toe te passen op andere rampen, die 'van vergelijkbare orde' zijn als zoetwaterrampen en aardbevingen. Zij *legitimeert* ook het onderscheid tussen bijvoorbeeld waterschade (of natuurbranden) met een lichte, respectievelijk een zware impact en draagt bij aan de systematisering van de afweging in het kader van artikel 1 Wts. Dit bevordert de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid bij de beslissing over al dan niet toepassing van de Wts. Dit systematisch toetsen aan deze criteria gebeurt nog niet altijd. Dat is, zoals we in hoofdstuk 3 zullen zien, belangrijk met het oog op de verwachtingen van gedupeerden.[291]

Artikel 1 Wts ziet primair op overstromingen, maar wel beperkt: uitsluitend door het bezwijken van gereglementeerde keringen onder de hoge druk van het water en op het overlopen van die keringen dan wel oevers in (nog) onbedijkt gebied. Overstromingen door afstromend water van buiten Nederland valt erbuiten en leidt dan ook in beginsel niet tot toepassing van de Wts. Dit onderscheid kan in situaties zoals de waterschade van juli 2021 complex zijn, waardoor de afbakening van overstromingen in artikel 1 Wts in de toch al belastende periode kort na de ramp verlangt de precieze oorzaak aan te wijzen. Ook noodzaakt artikel 1 sub *b* Wts impliciet tot het maken van onderscheid tussen het bezwijken van een waterkering onder hoge druk van het water en het bezwijken door bijvoorbeeld achterstallig onderhoud, droogte of beschadiging (falen). Alleen het bezwijken van de waterkering door de druk van het water valt onder de Wts. Alle andere oorzaken, zoals de drie door ons genoemde oorzaken, vallen buiten de Wts en geven dus geen Wts-aanspraken, tenzij de Wts dan krachtens artikel 3 Wts zou worden toegepast (zoals bij de dijkdoorbraak in Wilnis het geval was). Dat sluit minder goed aan bij de solidariteitsgedachte die aan de Wts ten grondslag ligt en het kan ook complex zijn om, direct na de ramp, de precieze oorzaak aan te wijzen. Ook vanuit het oogpunt van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid valt er veel te zeggen voor een ruimere, neutrale definitie van zoetwateroverstromingen voor artikel 1 sub *b* Wts. Wij zullen hiervoor een concrete aanbeveling doen in hoofdstuk 4.[292]

Bij ernstige, grootschalige rampen zullen de begrenzingen die de huidige criteria van artikel 1 sub *b* Wts opleveren vermoedelijk uiteindelijk niet aan de toepassing van de Wts in de weg staan. Dit vraagt dan echter om de inzet van artikel 3 Wts, zoals het geval was bij de waterschades van 1998 en van juli 2021. In het laatste geval (waterschade van juli 2021) berustte de Wts-toepassing primair op artikel 1, sub *b* onder 2 Wts, maar werd zij nog aangevuld via artikel 3 Wts om tegemoet te kunnen komen in schade als gevolg van afstromend water.[293] Maar juist deze complexiteit onderstreept volgens ons het belang van een minder technische en ruimere formulering.

Schade- en kostencategorieën

De enumeratieve opsomming van schade- en kostenposten van artikel 4 lid 1 Wts blijft, juist ook met het oog op de toekomstbestendigheid van de Wts, nodig en wenselijk. De Wts voorziet in een tegemoetkoming voor bepaalde vormen van zaakschade en een enkele post financieel verlies. Het vervangen van die lijst door een neutraler begrip voor (materiële) schade zou de speelruimte en flexibiliteit van de regeling weliswaar groter

[291] Dit vraagt om een goede uitleg en communicatie van het Rijk, zie par. 3.3.2.2.
[292] Zie par. 4.5 voor ons herzieningsvoorstel voor artikel 1 Wts.
[293] Zie par. 3.2.2 en par. 3.2.6.

maken, maar zou haaks staan op de kenbaarheid die in de door ons gehouden interviews als kracht van de Wts naar voren is gekomen. Ook voor verwachtingenmanagement, waarvan het belang in de procesevaluatie van de waterschade van juli 2021 is onderstreept, is een limitatieve opsomming functioneel (waarbij lid 2 ruimte biedt voor maatwerk).

De opsomming van schade- en kostencategorieën beperkt de inzetbaarheid van de Wts al bij voorbaat doordat zij uitsluitend ziet op zaakschade en de daaraan gerelateerde bedrijfsschade, terwijl ingrijpende schades, zoals het verlies van arbeidsvermogen door letsel dat bij de ramp is opgelopen, het verlies van levensonderhoud voor nabestaanden bij overlijden en ook dubbele woonlasten ontbreken. Denk aan ernstige overstromingen, zoals in Spanje op 30-31 oktober 2024, waar de nationale overheid krachtens de wet ook financiële steun verleent bij overlijden en bij absolute en blijvende invaliditeit (waarvan de toepassing na de watersnood van oktober 2024 ook al door de Spaanse rijksoverheid is toegezegd).[294] Meer in het algemeen kan worden gedacht aan diverse rampen waarbij jeugdige slachtoffers geraakt worden in hun arbeidsvermogen, die levens kosten en/of waardoor woningen tijdelijk onbewoonbaar worden verklaard. De uitsluiting van deze schades is onverenigbaar met de solidariteitsgedachte van de Wts en met het doel om met de Wts in een structurele regeling te voorzien die *ad hoc* regelingen onnodig maakt. Voor de wijze van begrenzing biedt de in juni 2024 tot stand gebrachte 'Beleidsregel financiële nood als gevolg van de wateroverlast in juli 2021' een goed richtsnoer.[295] Beoogd wordt om daarmee een pilot te doorlopen 'om de uitvoeringsprocessen te beproeven'; die loopt tot 1 maart 2025 (althans dat is de sluitingsdatum voor aanvragen).

Voor bedrijfsschade die bestaat uit verliezen door beschadigde zaken of dieren biedt artikel 4 Wts een tegemoetkoming. Het zuiver financieel verlies wordt echter tot het ondernemersrisico gerekend; dat berust op een nadrukkelijke keuze van de wetgever.[296]

Voor de berekeningsmaatstaf van de tegemoetkoming voor de schade aan de woning, ten slotte, zou bij een toekomstige herziening van de Wts, in aansluiting bij het meerlaagsveiligheidsbeleid in het NUPKA, enige ruimte kunnen worden geboden voor klimaatrobuust schadeherstel in plaats van herstel in oude toestand. Daarvoor zal dan wel een nadrukkelijke bepaling in de ministeriële regeling nodig zijn, nu daaraan verbonden kosten vermoedelijk niet als bereddingskosten kunnen worden aangemerkt.[297]

Uitsluitingsgronden

De uitsluitingsgronden van verzekerbaarheid en verhaalbaarheid van schade verlangen een concrete, geobjectiveerde toets, waarbij geldt dat zeer beperkende polisvoorwaarden en/of zeer hoge kosten (premie) de gelijkstelling aan onverzekerbaarheid kunnen dragen. In het volgende hoofdstuk zullen wij nader bespreken hoe dit vorm krijgt in de praktijk en zullen wij ook op dit punt concrete aanbevelingen doen.

---

[294] Artikel 22 van Wet 17/2015 van 9 juli, *Ley del Sistema Nacional de Protección Civil*, https://www.boe.es/eli/es/l/2015/07/09/17/con (geraadpleegd op 30 september 2024).

[295] *Stcrt.* 2 juli 2024, 2024/20307.

[296] MvT, p. 14. Vgl. ook artikel 4 lid 2 Wts.

[297] Vgl. Rb. Roermond 19 december 2012, ECLI:NL:RBROE:2012:BY6946, waarin op grond van de Parlementaire Geschiedenis is beslist dat 'kosten voor het treffen van preventieve maatregelen in een fase waarin geen sprake is van een dreigende ramp, niet voor vergoeding op grond van de wet [de Wts] in aanmerking komen'.

3 Uitvoeringspraktijk en verwachtingen van burgers

E.F.D. Engelhard, W.P. van der Meulen, D. Schelfhout

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk analyseren wij de uitvoering van de Wts in de praktijk en de verwachtingen van gedupeerden, in verhouding tot het doel van de Wts. Welke inzichten kunnen worden verkregen uit de eerdere zes toepassingen van de Wts, ook (voor zover bekend) over de verwachtingen van gedupeerden? Ervaringen met het niet toepassen van de Wts komen eveneens aan bod, want ook die – of misschien wel juist die – bieden inzicht in de verwachtingen van gedupeerden. Deze inzichten zijn geplaatst in het licht van de documentstudie over de verwachtingen en behoeften van gedupeerden en ze zijn ook voorgelegd en uitgevraagd aan experts. Dit hoofdstuk brengt zo bezien dan ook geen harde empirische gegevens over verwachtingen,[298] maar inschattingen die berusten op de eerdere ervaringen met de Wts en andere schaderegelingen. Op deze basis wordt het inzicht in de verwachtingen van burgers verbreed en verdiept.

De opzet van dit hoofdstuk is als volgt. Om te beginnen zal de feitelijke toepassing van de Wts in de praktijk worden belicht: hoe verhoudt die zich tot het in het vorige hoofdstuk besproken doel van de Wts en tot de verwachtingen van burgers? Hoe waren, voor zover bekend, de ervaringen van gedupeerden en welke lessen kunnen in dit verband worden getrokken (par. 3.2)? Vervolgens bespreken wij gevallen waarin de Wts *niet* is toegepast (par. 3.3). Daarna gaan wij verbreden en verdiepen wij onze blik op de verwachtingen van burgers. Welke inzichten komen naar voren uit de door ons gehouden interviews en de expertsessie over wat er wordt verwacht van de Wts? Wat is verder bekend over de verwachtingen van burgers ten aanzien van onverplichte schaderegelingen van de overheid, meer in het algemeen (par. 3.4)? Afgerond wordt met de conclusie (par. 3.5).

3.2 Eerdere toepassingen van de Wts, in het licht van het doel

3.2.1 Opzet van de evaluatie; leeswijzer

Hierna zal de toepassing van de Wts worden belicht in de gevallen waarin de wet tot nu toe tot uitvoering is gekomen. Dit betreft zes rampsituaties, die allemaal betrekking hadden op waterschade en overstromingen. Die zijn uitvoerig door ons geanalyseerd, waarbij telkens drie kernvragen centraal stonden:

1. Wat was de reden voor de inzet van de Wts (hoe was de toedracht en wat waren de juridisch-technische gronden en de argumenten voor de Wts-inzet)?
2. Welke verwachtingen hadden gedupeerden van de Wts?
3. In hoeverre is met de inzet van de Wts, op basis van de informatie die daarover beschikbaar is, aan die verwachtingen tegemoetgekomen?

Uit ons onderzoek kwam in de eerste plaats naar voren dat er over deze drie vraagpunten relatief weinig bekend is waar het de eerste vijf Wts-toepassingen betreft. De afwikkeling van de zesde Wts-toepassing, te weten: de waterschade van juli 2021, is verreweg het meest complex geweest en die is het meest uitvoerig gedocumenteerd voor wat betreft het besluitvormingsproces over de afwikkeling, de ervaringen van betrokkenen en in het bijzonder de verwachtingen en ervaringen die gedupeerden hadden van de inzet van de

[298] Hiervoor heeft geen onderzoek plaatsgevonden onder gedupeerden. Zie over de methodiek par. 1.4.4.

Wts voor hun schade. Daarover is kortom veruit de meeste informatie beschikbaar met betrekking tot de verwachtingen die gedupeerden van de schadeafwikkeling hadden. De bespreking daarvan is in dit opzicht dan ook het meest uitvoerig en gedetailleerd. De andere uitvoeringen van de Wts komen korter aan bod, omdat daarover minder informatie beschikbaar was. Afgerond wordt met een tussenconclusie.

3.2.2 Eerste twee toepassingen: hevige neerslag (1998)

Voor de eerste twee toepassingen van de Wts gaan wij terug naar 1998. De Wts was nog maar net ingevoerd, toen extreme neerslag ons land zwaar raakte. Maar liefst twee keer, in september en kort daarna weer, in oktober van dat jaar. De schade was enorm. In beide gevallen werd de Wts ingezet. De Wts werd toegepast via de route van artikel 3 Wts: de waterschades waren 'van vergelijkbare orde' als een zoetwateroverstroming in de zin van artikel 1 Wts.[299] We zullen beide toepassingen hierna bespreken.

Van 13 tot 15 september 1998 viel *een uitzonderlijke hoeveelheid neerslag.* Regen die overvloedig en langdurig was, waardoor (kleine) rivieren, beken en kanalen buiten hun oevers traden. Na metingen van het KNMI in het schadegebied bleek het te gaan om meer dan 100 millimeter. Dit zorgde in verschillende provincies voor ernstige wateroverlast. De kans dat dit in drie dagen gebeurde, werd gesteld op minder dan eens in de 125 jaar.[300] In enkele steden en dorpen, zoals Bergen op Zoom en Roosendaal, liepen delen onder.[301] Ook op diverse andere plaatsen liepen polders, straten en andere stukken land onder, waarbij het water ook boerderijen en huizen inliep, snelwegen ontoegankelijk werden, vee moest worden geëvacueerd, enzovoort. Op verschillende plaatsen viel lokaal de stroom uit. Het wegverkeer en het treinverkeer werden ernstig gehinderd.[302] De ramp trof voornamelijk het Westland en andere delen van Zuid-Holland, Zeeland, Brabant en ook Limburg, waar extreme regenval in het hoger gelegen gebied van de Ardennen (België) ertoe had geleid dat kleine rivieren, zoals de Geul, uit hun oevers waren getreden.

De totale Wts-aanvragen kwamen uit op circa *f* 325 miljoen (€ 147,5 miljoen).[303] Het ging onder meer om herstelkosten en waardeverlies van woningen en inboedels en opruimings- en bereddingskosten. De aanvragen kwamen van particulieren, bedrijven, kerken, stichtingen en verenigingen en decentrale overheden. Veruit het zwaarst getroffen was de agrarische sector door de verloren teelt.[304] Slechts een beperkt deel van de totale schade was verzekerd.

Van een overstroming in de zin van artikel 1 Wts was, zoals gezegd, geen sprake. Hevige regen en stroming vanuit de Belgische Ardennen vallen daar niet onder.[305] Toch is de Wts van toepassing verklaard, via artikel 3.[306] Essentieel voor de inzet van artikel 3 was dat de oorzaak lag bij een extreem hoge intensiteit van deze regen, die door het KNMI als een 'uitzonderlijk natuurverschijnsel' was gekwalificeerd. Daarnaast was er sprake geweest van een *'noodzakelijke gecoördineerde inzet van hulpverleningsdiensten, die de schaal van de gebruikelijke samenwerking van deze diensten te boven ging. Dit blijkt onder andere uit het aanvragen en leveren van extra pompcapaciteit vanuit het landelijk logistiek centrum en het verlenen van bijstand vanuit regio's en gemeenten uit*

---

[299] *Stb.* 1999/33 resp. *Stb.* 1999/128.
[300] *Stb.* 1999/33, p. 3.
[301] KNMI 1998, p. 8.
[302] Aldus de voorpagina van *De Volkskrant* 15 september 1998.
[303] LASER 2000, p. 9.
[304] Van de totale schade kwam 95,3% van agrarische bedrijven. Slechts 1,1% betrof de schade van particulieren, kerken en stichtingen en verenigingen en 3,6% van bedrijven en decentrale overheden (LASER 2000, p. 9).
[305] Zie par. 2.4.3.
[306] Artikel 1 van het Besluit van 12 januari 1999, *Stb.* 1999/33.

niet direct getroffen delen van het land'.[307] De maatschappelijke ontwrichting, die artikel 3 (in samenhang met artikel 1 Wvr) vereist, bestond eruit 'dat duizenden huishoudens en honderden (land- en tuinbouw)bedrijven getroffen zijn door een onverwacht natuurverschijnsel. Vele tienduizenden hectaren zijn in meer of mindere mate ondergelopen'.[308] De regen had dagenlang aangehouden. De schade was aanzienlijk en 'in veel gevallen niet verzekerbaar'.[309] De procedure en de hoogte van de tegemoetkoming werden neergelegd in de *Regeling tegemoetkoming schade bij extreem zware regenval 1998 (WTS1).*[310] Er is in totaal ruim *ƒ* 300 miljoen (€ 136 miljoen) uitgekeerd.[311]

Kort daarna, op 27 en 28 oktober 1998, was er opnieuw een *extreem zware regenval*. Het weerbeeld leek op dat van september. Ditmaal viel de neerslag in een deel van De Streek in Noord-Holland, de Noordoostpolder, de Kop van Overijssel en zuidelijk Drenthe. Daarbij viel 75 millimeter neerslag. Verschillende delen zijn onder water komen te staan. Ook hier hebben verzekeraars een deel van de schade gedragen. Voor de niet-verzekerbare schade is de Wts van toepassing verklaard.[312] Dit keer strekten de gevolgen zich ook uit tot gebieden waar de neerslag niet daadwerkelijk was gevallen. Dit kwam doordat de regenval was neergekomen op een hoger gelegen gebied in Nederland. 'De natuurlijke afwatering van dit gebied verloopt via lager gelegen gebieden naar het Lauwersmeer en het IJsselmeer. Op het moment dat de extreme neerslag zich voordeed, werd de afwatering extra bemoeilijkt door de storm die het water in de afwateringsmeren landinwaarts opstuwde. Dit heeft geleid tot overstromingen en het buiten de oevers treden van de afwateringsrivieren'.[313]

Er kwam een *Regeling tegemoetkoming schade bij tweede extreem zware regenval 1998 (WTS2).* Die bood ook een tegemoetkoming in de kosten van evacuatie, die bij deze tweede ramp preventief was ingezet. De evacuatie was door de overheid opgelegd. Daarom is voor evacuatiekosten volledige compensatie aangeboden. De totale schade op basis van alle ingediende aanvragen bedroeg circa *ƒ* 254 miljoen (circa € 115 miljoen), waarvan circa *ƒ* 228 miljoen (circa € 103 miljoen) is uitgekeerd.[314]

Maar de agrarische sector achtte de bedragen niet toereikend. In reactie daarop heeft het Rijk, buiten de Wts om,[315] nog in een aanvullende tegemoetkomingsregeling voorzien. Deze zogeheten *Regeling oogstschade 1998 (ROS)* gold alleen voor agrariërs. De twee rampen, zo kort na elkaar, hadden hen zwaar geraakt: 1998 zou het natste jaar zijn van de 20ste eeuw. Gebleken was 'dat in het gehele land agrariërs met schades zijn geconfronteerd die in de ogen van de regering het normale ondernemersrisico te boven gaan en op grote schaal bedreigingen zouden kunnen vormen voor het voortbestaan van op zichzelf gezonde bedrijven'.[316] De totale omvang van deze schade was circa *ƒ* 200 miljoen (circa € 90 miljoen). Daarvan is zo'n *ƒ* 99,7 miljoen (€ 45,2 miljoen) uitgekeerd.[317]

---

[307] *Kamerstukken II* 1998/99, 24071, nr. 36 (brief van staatssecretaris van BZK, 24 september 1998), p. 1; *Stcrt.* 1998/208, p. 7.
[308] *Kamerstukken II* 1998/99, 24071, nr. 36 (brief van staatssecretaris van BZK, 24 september 1998), p. 2.
[309] *Ibidem*, p. 2.
[310] Regeling tegemoetkoming schade bij extreem zware regenval 1998, *Stcrt.* 1998/208 (WTS1), p. 7.
[311] *Kamerstukken II* 2001/02, nr. 157, Aanhangsel (Antwoorden van minister van LNV en van staatssecretaris van BZK op Kamervragen, 24 oktober 2001), p. 323 (stand per 30 september 2001).
[312] Artikel 1 van het Besluit van 5 maart 1999, *Stb.* 1999/128.
[313] Aldus de staatssecretaris BZK in zijn toelichting, *Stb.* 1999/128, p. 2.
[314] LASER 2000, p. 9 en *Handelingen* 2001/02, 157, Aanhangsel (antwoorden van minister van LNV en van staatssecretaris van BZK op Kamervragen, 24 oktober 2001), p. 323 (stand per 30 september 2001).
[315] Zie daarover de verantwoordelijke bewindsman *Stcrt.* 1999, nr. 16, p. 9.
[316] Aldus de toelichting bij de Regeling oogstschade 1998, *Stcrt.* 1998/244, p. 16.
[317] *Handelingen* 2001/02, TK 157, Aanhangsel (antwoorden van minister van LNV en van staatssecretaris van BZK op Kamervragen, 24 oktober 2001), p. 323 (stand per 30 september 2001).

Met deze bedragen hebben de schadeafwikkelingen van 1998, en vooral het deel dat bestemd was voor de agrarische sector, 'een groot beslag gelegd op de rijksbegroting'.[318] Dit grote beslag op de rijksbegroting, zo stelt de staatssecretaris van BZK, 'heeft in de ministerraad geleid tot de vraag hoe in de toekomst kan worden omgegaan met de financiële dekking van schade als gevolg van dergelijke extreme weersituaties'.[319] In een Kamermotie was de regering verzocht om te bevorderen dat zulke schaderisico's beter verzekerbaar zouden worden.

Het Rijk is hierop in overleg getreden met LTO Nederland om tot een oogstverzekering te komen. Intussen kwamen er nieuwe Wts-verzoeken binnen van gedupeerden in de agrarische sector. Agrariërs met kassen in het Westland kampten door hevige regenval in oktober 1999 en in september 2001 met nieuwe schade. Maar die verzoeken werden resoluut afgewezen, anders dan in 1998 was gebeurd.[320] De minister merkte op dat deze neerslagschade niet van vergelijkbare orde was als de zoetwateroverstromingen zoals bedoeld in de Wts. Ook was deze schade anders dan in 1998 door *de mate van ontwrichting*:[321] in 1998 waren er ook particuliere huishoudens getroffen. Bovendien was maar een beperkt aantal gedupeerden getroffen en ook nog in een beperkt gebied, dat met structurele waterhuishoudkundige problemen kampte. Dit laatste aspect vroeg eerst om structurele maatregelen.[322]

In hoofdstuk 4 zullen we zien dat het kabinet met een dergelijk terughoudend Wts-beleid vooral de verzekeringsbereidheid onder boeren en tuinders heeft willen bevorderen. We zagen in hoofdstuk 2 al dat om die reden was besloten dat *'het vergoedingenregime van de Wts voor het bedrijfsleven [zal] dienen te worden versoberd'*.[323] In lijn met deze pogingen om tot een verzekering te komen, zijn verzoeken om toepassing van de Wts bij nieuwe gevallen van hevige regenval in oktober 1999 en in september 2001 dan ook resoluut afgewezen.[324]

3.2.3 Derde toepassing: overstroming van de Maas (2003)

De derde toepassing van de Wts was in 2003. Dit betrof wél een geval waarvoor de Wts primair is bedoeld: een *zoetwateroverstroming door hoogwater in de Maas*.[325] Tussen 2 en 6 januari 2003 was er zware regen, ook in de ons omringende landen. Hierdoor zijn uitzonderlijk hoge waterstanden in de Maas ontstaan. Rijkswaterstaat vermeldt dat dit een zeer groot hoogwater was ('het vierde grootste van de afgelopen honderd jaar)'.[326] Dit heeft ertoe geleid dat het gebied in het rivierbed van Eijsden tot aan de Maasbrug bij Gennep is overstroomd.[327] Hier waren inmiddels, na de rampen van 1993 en 1995, kaden aangelegd. Daardoor 'heeft vrijwel iedereen in het winterbed van de Maas in 2003 droge voeten gehouden'.[328]

---

[318] Aldus de staatssecretaris van BZK, *Kamerstukken II* 1999/00, 24071, nr. 53 (brief van 6 juli 1999) en met dezelfde woorden in nr. 55 (brief van 25 januari 2000).
[319] *Kamerstukken II* 1999/00, 24071, nr. 53 (brief van 6 juli 1999), p. 1.
[320] Zie par. 2.2.7. *Handelingen* 2001/02, 157, Aanhangsel (antwoorden van minister van LNV en van staatssecretaris van BZK op Kamervragen, 24 oktober 2001), p. 321-323.
[321] *Ibidem*, p. 322.
[322] *Ibidem*, p. 322.
[323] *Ibidem*, p. 3. Zie par. 2.2.11.
[324] *Kamerstukken II* 2001/02, nr. 157, Aanhangsel (Antwoorden van minister van LNV en staatssecretaris van BZK op Kamervragen, 24 oktober 2001), p. 321-323.
[325] *Stcrt.* 2003/9.
[326] Rijkswaterstaat 2007, p. 5.
[327] Zie Dienst Regelingen 2008, p. 3, waar dit de winterbedding wordt genoemd: het brede deel van een riviergeul waardoor het water bij hoge waterstanden wordt afgevoerd (met name in de winter).
[328] Rijkswaterstaat 2007, p. 5.

De basis voor het hoogwater was al dagenlang gelegd door neerslag. Hier was de intense regen in het Ardennengebied bovenop gekomen.[329] De Maas is overwegend een regenrivier. Zijn waterstanden zijn afhankelijk van hoeveelheden regen, naast smeltende sneeuw, droogte, enzovoort. De waterstanden in dit gebied waren gelijk of hoger dan hoogwaterstanden die maar eenmaal per tien jaar voorkomen.[330] In de media was te zien hoe het waterschap de handen vol had aan het opborrelende kwelwater (grondwater),[331] dat ook voor inwoners voor troep zorgde die zich al gauw in schade vertaalde (herstel- en opruimingskosten). Het kwelwater werd met pompen teruggeleid naar de Maas.[332] Dankzij de aangelegde kaden viel de impact mee. Daarbuiten zijn nog diverse agrarische bedrijven en woningen door deze hoge waterstanden onder water gelopen. De Wts werd alleen toegepast voor de schade in gebieden waar er geen kades of andere voorzieningen ter kering van het water waren aangebracht. De toepassing berustte op artikel 2 Wts.[333] Voor het kwelwater bood (en biedt) de Wts geen grond voor een tegemoetkoming. Dat viel om die reden buiten de schaderegeling. Wij zgen al dat schade door kwelwater ook niet verzekerbaar is, maar dat hiervoor naar oplossingen wordt gezocht.[334] Daarmee bleef (en blijft vooralsnog) dit soort schade dus voor de eigen rekening van bewoners.

Maar er bleek nog meer nodig te zijn. Geheel onvoorzien was in Tegelen namelijk een damwand doorgebroken onder druk van het hoge water. Ook dit heeft schade veroorzaakt, vooral voor inwoners (woningen en bezittingen). Verzekeraars berichtten dat zo'n damdoorbraak 'noch calculeerbaar, noch verzekerbaar is'.[335] Nu het ging om een gereglementeerde kering werd door gedupeerden een verzoek ingediend tot toepassing van de Wts. Die biedt, anders dan de verzekeringen, binnen zekere grenzen wél een uitkering bij het bezwijken van gereglementeerde keringen. Wij zagen dit al in hoofdstuk 2.[336] Het kabinet achtte de Wts toepasselijk. Het wees op de grote materiële schade door het onvoorziene karakter: 'Bewoners waanden zich veilig achter de damwand en waren op het moment van bezwijken niet in de gelegenheid om (…) bezittingen veilig te stellen'.[337] Voor de inhoud van de schaderegeling (hoogte van de tegemoetkoming en berekeningsgrondslagen) werd aangesloten bij de eerder getroffen schaderegelingen, WTS1 en WTS2.[338]

De totale schade bleef relatief beperkt door de in 1995 aangelegde kaden langs de Limburgse Maas in het kader van het Deltaplan Grote Rivieren. Het deel dat losstond van de damdoorbraak (en dat geen schade door kwelwater betrof) hebben verzekeraars voor een deel gedragen. Daarnaast is de Wts toegepast. Er zijn 293 Wts-aanvragen ingediend. Daarvan zijn er 223 gehonoreerd. Bij de niet-gehonoreerde aanvragen was vaak het drempelbedrag niet gehaald. Er is in totaal bijna € 3,7 miljoen uitgekeerd.[339]

3.2.4 Vierde toepassing: dijkfalen door droogte in Wilnis (2003)

De vierde toepassing van de Wts betrof ook weer een falende dijk. Maar hier moest de route van artikel 3 Wts worden genomen. Dit kwam omdat de dijk niet door water was bezweken, hetgeen bij de huidige definitie van zoetwateroverstroming in artikel 1, lid 1

[329] Ministerie van Verkeer en Waterstaat 2003, p. 45.
[330] Dienst Regelingen 2008, p. 3
[331] Zie over kwelwater: par. 4.4.3.3 (bij regen) en par. 4.4.3.4 (bij overstromingen).
[332] *De Volkskrant* 3 januari 2003.
[333] *Stcrt.* 2003/9, p. 9. Artikel 2 is in par. 2.4.3 besproken.
[334] Respectievelijk in par. 4.4.3.3 (bij extreme regen) en par. 4.4.3.4 (bij overstromingen).
[335] *Ibidem*, p. 9.
[336] Artikel 1, sub *b* bij 3° van de Wts, zie par. 2.4.3.
[337] *Ibidem*, p. 9.
[338] *Ibidem*, p. 9.
[339] Dienst Regelingen 2008, p. 13.

Wts, zoals wij in paragraaf 2.4.3 zagen, vereist is. De kadeverschuiving in Wilnis kwam vooral door droogte.[340]

Dit gebeurde op 26 augustus 2003 om 2 uur 's nachts. Geheel onverwacht brak een veendijk over een lengte van zestig meter langs de Ringvaart. Dit was ter hoogte van het dorp Wilnis. Ineens liep er ruim 230.000 kubieke meter water en modder de polder in. Daardoor zijn twee woonwijken in het dorp getroffen. De ene woonwijk was lager gelegen. Ongeveer 200 huizen liepen daar onder water. Per huis was er gemiddeld circa € 5.000 aan schade.[341] In de hoger gelegen woonwijk raakten woningen in de dagen erna ernstig beschadigd. Dat kwam door een bodemverzakking na het wegstromen van het water uit de Ringvaart. Circa 1.500 tot 2.000 inwoners zijn voor een paar uur of langer geëvacueerd. In de Tweede Kamer is drie weken na de ramp verzocht om toepassing van de Wts. De schade van de bewoners bleek nauwelijks te zijn verzekerd.[342] Het Verbond van Verzekeraars liet weten dat de schade ook niet verzekerbaar was, met uitzondering van cascoschade, bijvoorbeeld aan motorrijtuigen, boten en woonboten.[343]

Bij KB is de Wts van toepassing verklaard.[344] Dat was niet vanzelfsprekend. De voorlopige bevindingen hadden inmiddels uitgewezen dat de veendijk (mede) als gevolg van droogte was bezweken.[345] De Wts ziet alleen op het bezwijken van de dijken onder druk van hoogwater.[346] Op grond van artikel 3 Wts werd de wet alsnog van toepassing verklaard[347] en werd een ministeriële schaderegeling gecreëerd.[348] Die gaf particulieren een aanspraak op een tegemoetkoming in de onverzekerbare en onvoorziene schade aan hun woning en inboedel. Ze ontvingen ook een bedrag voor hun evacuatie- en bereddingskosten. Kerkgenootschappen, verenigingen en stichtingen en bedrijven hadden ook een Wts-aanspraak voor hun vaste en vlottende activa, maar niet voor omzetschade.

Bijzonder is dat het Rijk hier het zogeheten *Rampenfonds Dijkdoorbraak Wilnis* ingesteld heeft. Het fonds kwam gedupeerden concreet tegemoet in een gedeelte van de schade aan hun woning en inboedel. En ook in een deel van de kosten van opruiming en evacuatie.[349] In totaal is een derde van alle Wts-aanvragen van bedrijven in deze casus en zelfs twee derde van de Wts-aanvragen van particulieren *afgewezen*, hoofdzakelijk omdat het om verzekerbare schade ging.[350] Van de 296 aanvragen zijn er maar 100 gehonoreerd. Er is in totaal bijna € 2,2 miljoen aan tegemoetkomingen uitgekeerd.[351]

Interessant is dat ook de provincie een substantiële financiële bijdrage deed aan het fonds. Die was nadrukkelijk bedoeld voor schade die buiten de Wts viel, zoals schade aan tuinen en aan motorrijtuigen (nu die verzekerbaar werd geacht). De provincie steunde hiermee gedupeerden die 'tussen wal en schip vielen'. Dit berustte op een motie, waar de provincie aanvankelijk grote aarzelingen bij had, omdat 'aanvullingen op de Wts

---

[340] *Stb.* 2003/369. Deze gebeurtenis heeft ook geleid tot een aansprakelijkheidsprocedure van de gemeente tegen het hoogheemraadschap. De vordering van de gemeente is, ook na verwijzing door de Hoge Raad, afgewezen. Zie achtereenvolgens HR 17 december 2010, *NJ* 2012/155, m.nt. T. Hartlief *(Wilnis)* en Hof 6 mei 2014, ECLI:NL:GHDHA:2014:1539 *(Wilnis* na verwijzing).

[341] STOWA Deltafact 2021, p. 6.

[342] *Kamerstukken II* 2002/03, 27625, nr. 26, p. 3 (VOA, 16 september 2003).

[343] Dit wordt vermeld in de toelichting op de Regeling tegemoetkoming schade bij dijkdoorbraak te Wilnis 2003, 30 september 2003, *Stcrt.* 2003/202, p. 9.

[344] Besluit van 18 september 2003, houdende de van toepassing verklaring van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen en ongevallen op de schade en kosten ten gevolge van de dijkdoorbraak op 26 augustus 2003 in Wilnis, *Stb.* 2003/369.

[345] Aldus *Stcrt.* 20 oktober 2003/202, p. 9. Dit is later bevestigd, zie hierna nog en STOWA 2023, p. 4.

[346] Voor de kwalificatie van zoetwateroverstroming van artikel 1, sub *b* bij 3° Wts, zie par. 2.4.3.

[347] Zie par. 2.4.2.5.

[348] Regeling tegemoetkoming schade bij dijkdoorbraak te Wilnis 2003, 30 september 2003, *Stcrt.* 2003/202, p. 9.

[349] Van de Bunt diss. 2016, p. 157 e.v.

[350] Dienst Regelingen 2008, p. 17.

[351] *Ibidem*, p. 22.

wettelijk niet zijn toegestaan'.[352] Zij benadrukte dan ook het uitzonderlijke karakter uit vrees voor precedentwerking.

Tot het moment van deze ramp 'was er in Nederland nauwelijks of geen aandacht voor wat langdurige droogte en een extreem lage grondwaterstand voor de stabiliteit van veendijken zouden kunnen betekenen'.[353] Na 1993 en 1995 had de overheid vooral aandacht voor de invloed van hoogwaters op primaire waterkeringen.[354] Ook de twee situaties van extreme regenval van 1998 droegen daaraan bij: 'Alles was erop gericht die keringen op orde te hebben'.[355] Dit riep de vraag op of het hoogheemraadschap inzake de dijkverschuiving een verwijt viel te maken.

Schadeprocedures tegen het hoogheemraadschap zijn voor de eisers echter op niets uitgelopen.[356] Al kort na de ramp hebben particulieren en de gemeente De Ronde Venen het hoogheemraadschap aansprakelijk gesteld, als eigenaar en beheerder van de veendijk. Herstel van de gemeentelijke infrastructuur zou € 6 miljoen bedragen. Daarop is het risico van langdurige droogte voor de stabiliteit van waterkeringen onderzocht.[357] Het gewicht van de dijk kan sterk afnemen door een langdurig droge periode. Op verzoek van onder meer het hoogheemraadschap is er een speciale commissie ingesteld om na te gaan of er door de betrokken overheden 'zorgvuldig en redelijk' was gehandeld.[358] Dit bleek het geval. Het lag daarom niet in de rede om de financiële last van Wilnis eenzijdig op deze decentrale overheden te laten rusten.[359] Wel vond de commissie het passend dat de 'restschade, die overblijft na uitkering op grond van de Wts of uit andere hoofde' door het waterschap zou worden gedragen. Dit zag zij 'als een terecht gebaar van solidariteit vanuit de collectiviteit die het waterschap is'.[360] De commissie pleitte ervoor dat de minister daarvoor geen korting van de Wts-aanspraken zou toepassen.[361] Want daarmee zouden onverplichte initiatieven worden ontmoedigd en zou rechtsongelijkheid ontstaan tussen degenen die een beroep deden op het rampenfonds en zij die onder de Wts vielen.[362] Maar alle schadeclaims zijn, na jarenlang procederen, definitief afgewezen. De rechter kwam (kort gezegd) tot het oordeel dat pas na dit incident bekend was geworden dat langdurige droogte een bedreiging vormt voor de stabiliteit en veiligheid van de veendijk.[363]

De Wilnis-zaak laat dan ook in de eerste plaats zien dat grote voorzichtigheid past bij uitlatingen over de verhaalbaarheid van de schade kort na de ramp. Het Rijk moet ervoor waken dat de schade daardoor, hangende de civielrechtelijke procedure, onnodig oploopt. Zeker als het een procedure betreft waarin het procesrisico groot is.

Tegelijkertijd is belangrijk aan deze zaak dat het Rijk juist een voortvarende rol heeft gespeeld via het fonds. Dit bood gedupeerden alsnog Wts-uitkeringen gedurende

---

[352] Dit berustte op een motie van Provinciale Staten, https://www.stateninformatie.provincie-utrecht.nl/Vergaderingen/Provinciale-Staten/2003/31-december/20:00/PS2003BEM54-ontwerp.pdf (geraadpleegd op 13 mei 2024).
[353] Onderzoekscommissie Wilnis 2004, p. 7.
[354] In 1993 zijn de provincies overigens wel door de minister van VenW op hun taak met betrekking tot de regionale of secundaire keringen gewezen (Dienst Regelingen 2008, p. 35).
[355] *Ibidem*, p. 8.
[356] Zie hierover nader Van de Bunt diss. 2016, p. 150 e.v.
[357] O.a. Dekker & De Bruijn, *Land en Water* 2004; Boehmer, *De Ingenieur* 2004; STOWA 2024.
[358] Onderzoekscommissie Wilnis 2004, p. 36.
[359] Wel heeft het geschort aan actieve voorlichting, informatie en communicatie; zie Onderzoekscommissie Wilnis 2004, p. 7.
[360] Onderzoekscommissie Wilnis 2004, p. 38.
[361] *Ibidem*, p. 38.
[362] *Ibidem*, p. 39.
[363] Zie Rb. Amsterdam 29 november 2006, ECLI:NL:RBAMS:2006:AZ3399 resp. HR 17 december 2010, ECLI:NL:HR:2010:BN6236, *NJ* 2012/133, m.nt. T. Hartlief en, na verwijzing, Hof Den Haag 6 mei 2014, ECLI:NL:GDHA:204:1539, *AB* 2014/229, m.nt. H.K. Gilissen.

de nog onzekere afwachting van het onderzoek over de aansprakelijkheidsvraag. Dit staat op gespannen voet met de uitsluitingsgrond van artikel 4 lid 3 Wts (verhaalbare schade is uitgesloten).[364] Maar het doel was 'de getroffen bewoners en bedrijven in de tussentijd niet van die onzekerheid de dupe te laten zijn', hangende het onderzoek naar de aansprakelijkheidsvraag.[365] Dát verhoudt zich goed tot het streven om de eerste nood van gedupeerden te lenigen. Wel was de Wilnis-schaderegeling *voor bedrijven* beperkt tot schades boven € 1.000 en voor particulieren boven € 500. Deze drempels verhouden zich dan weer minder goed tot de vangnetfunctie van de Wts,[366] maar dit kan verband houden met de uitvoeringskosten. Die waren in deze zaak hoger dan bij de overstroming van de Maas eerder dat jaar.[367] Dit kwam doordat de gemeente, nog voordat de schaderegeling bekend was, opdracht had gegeven tot taxatie.[368] Voor de toekomst adviseerde de Dienst Regelingen (tot 2004 LASER geheten), die de uitvoering van de Wts had gedaan, de minister van BZK na te denken over de toepassing van forfaitaire bedragen voor de tegemoetkoming, 'om de uitvoeringskosten beperkter te houden'.[369]

De met de Wts gemoeide kosten zouden in de Wilniszaak door BZK alsnog op de aansprakelijke partij worden verhaald. Maar de Staat heeft, vermoedelijk in verband met de genoemde afwijzende rechterlijke uitspraken, hiervan afgezien.

3.2.5 Vijfde toepassing: kwel-/waterschade bij onbedijkte Maas (2011)

De vijfde toepassing van de Wts betrof wederom het bijzondere geval zoals bedoeld in artikel 2 Wts: waterschade langs onbedijkte delen van de Maas.[370]

Het regende haast onophoudelijk in de dagen van 8 tot en met 11 januari 2011. Hierdoor zijn hoge waterstanden gemeten in het onbedijkte stroomgebied van de Maas. In het stroomgebied van de Maas van de landsgrens bij Eijsden tot aan de Koninginnebrug bij Well zijn op die dagen waterstanden gemeten die hoger waren dan de hoogwaterstanden met een gemiddelde kans van voorkomen van eens per tien jaar (1/10 jaar). Het regende ook al flink in België en Frankrijk. Enkele dagen ervoor was hier al voor gewaarschuwd. Op diverse plaatsen zijn voorzorgsmaatregelen getroffen, zoals het plaatsen van schotten en zandzakken. Extra dijkinspecties volgden. Vee werd uit de uiterwaarden weggehaald.[371] De dijken hielden het water tegen, maar in het winterbed hebben water en slib op meerdere plaatsen sporen nagelaten op wegen en landerijen. Op enkele plaatsen is, net als wij bij de Wts-toepassing van 2003 zagen,[372] schade ontstaan door kwelwater (opkomend grondwater). Dit trof hier kelders en gebouwen, waarvoor de eigenaren van de percelen zelf verantwoordelijk zijn. Ze kunnen hier in theorie onder omstandigheden de gemeente aanspreken, bijvoorbeeld als sprake is van structurele inrichtingsproblemen voor de aan die grond gegeven bestemming. Maar kwelwater

---

[364] Artikel 4 lid 3 Wts; zie hierover nader Van de Bunt diss. 2016, p. 158.
[365] Brief van de minister van BZK, 25 mei 2004 (als bijlage opgenomen in rapport Onderzoekscommissie Wilnis, p. 49.
[366] Van de Bunt 2016, p. 158 vermeldt een drempel voor particulieren van € 1.000, doch zonder referentie. De regeling van 30 september 2003, *Stcrt.* 2003/202, p. 9 vermeldt in artikel 10 lid 2 respectievelijk lid 3 de in de hoofdtekst genoemde drempelbedragen.
[367] Zie daarover par. 3.2.3.
[368] Dienst Regelingen 2008, p. 22.
[369] *Ibidem*, p. 24.
[370] Toelichting bij de Regeling tegemoetkoming schade bij overstroming van de Maas in januari 2011, 12 juli 2011, *Stcrt.* 2011/12398; vgl. in dit verband ook *Stcrt.* 2021/40211 en *Stb.* 2021/419.
[371] Zie voor een verslag: https://www.archiefwell.nl/toponiemen/de-maas/2011-overstroming-maas-well-limburg (geraadpleegd op 5 april 2024).
[372] Par. 3.2.3.

kwalificeert niet als een overstroming in de zin van artikel 1 Wts[373] en is thans onderwerp van een verkenning door IenW (zie par. 4.3.2).

Gedupeerden hebben verzocht om Wts-uitkeringen. Dat kon ook hier alleen voor de schade die niet verzekerbaar was. Voor particulieren was dit 'vooral schade aan de inboedel, opstal en tuin' door kwelwater. Bedrijven claimden met name schade aan gewassen en 'aan vaste en vlottende activa'. Gemeenten zaten vooral met opruimkosten, maar die schadepost stond in alle Wts-aanvragen.[374] Dit heeft pas na enige maanden tot toepassing van de Wts geleid.[375] Van een 'ramp' in de zin van de Wvr was geen sprake. Dat was voor het beroep op artikel 2 Wts ook niet nodig. Een complicerende factor was wel de begrenzing van het schadegebied. Dit werd ruim geformuleerd.[376] Bij de uitvoering van de Wts-regeling is voor de aanvragen van bedrijven vertraging ontstaan. Eerst moest worden gecontroleerd of geen sprake zou zijn van ontoelaatbare staatssteun.[377] Dit heeft in iets meer dan de helft van deze aanvragen tot overschrijding van de maximale behandeltermijn geleid. Die was voor deze Wts-toepassing op dertien weken gesteld.[378]

De (onverzekerbare) schade door kwelwater was ook hier weer uitgesloten van de toepassing van de Wts. Opvallend kort staat dit vermeld in de toelichting van de minister. Artikel 1 en 2 van de Wts 'bieden geen basis om de geleden schade als gevolg van kwelwater voor een tegemoetkoming in aanmerking te laten komen'.[379]

3.2.6 Zesde toepassing: extreme neerslag Zuid-Nederland 2021

3.2.6.1 Oorzaak: een uitzonderlijke combinatie van factoren

De zesde toepassing van de Wts is de meest ingrijpende en vergaande schadeafwikkeling. In de periode van 13 tot 20 juli 2021 is er een ongekend grote hoeveelheid regen gevallen in het zuidoosten van Nederland, Duitsland en België. Het zwaartepunt lag in de Duitse Eiffel, de Belgische Ardennen en Zuid-Limburg.[380] Lokaal is er in 48 uur tijd een kwart van de jaarlijkse neerslag gevallen.[381] Door de extreme regen heeft de Maas de hoogste stand bereikt die ooit was gemeten.[382] Meerdere wateren (rivieren en beken) waar geen primaire of anderszins gereglementeerde keringen aanwezig waren, zijn buiten hun oevers getreden.[383] Dit kwam door de hevige regenval en ook door het afstromend water: in het Limburgse heuvellandschap zijn 'aflopende waterstromen ontstaan die schade hebben aangericht die vergelijkbaar is met overstromingsschade'.[384] We zagen al dat artikel 1 Wts voor dit eerste wel en voor dit laatste geen bescherming biedt.[385] 'In de Geulmonding zijn de waterstanden tijdens het hoogwater extreem hoog opgestuwd door een combinatie van hoge afvoeren op de Geul en de Maas', aldus Deltares.[386]

---

[373] Toelichting bij de Regeling tegemoetkoming schade bij overstroming van de Maas in januari 2011, 12 juli 2011, *Stcrt.* 2011/12398, p. 5.
[374] *Ibidem,* p. 5.
[375] Mulder, Bisschop e.a. 2013, p. 8.
[376] Toelichting bij de Regeling tegemoetkoming schade bij overstroming van de Maas in januari 2011, 12 juli 2011, *Stcrt.* 2011/12398, p. 5.
[377] Mulder, Bisschop e.a. 2013, nt. 26.
[378] *Ibidem,* p. 13: in 50,8 % van de aanvragen was de behandeltermijn langer dan 91 dagen.
[379] Toelichting bij de Regeling tegemoetkoming schade bij overstroming van de Maas in januari 2011, 12 juli 2011, *Stcrt.* 2011/12398, p. 6.
[380] *Stcrt.* 2022/5866, p. 6.
[381] ANV, *Themarapportage klimaat- en natuurrampen,* 2022, p. 29.
[382] Taskforce factfinding 2021; ANV, *Themarapportage klimaat- en natuurrampen,* 2022, p. 29.
[383] RVO Quick Scanrapport 2021, p. 4.
[384] RVO Quick Scanrapport 2021, p. 4.
[385] Zie hierover nader, par. 2.4.3.
[386] Deltares 2022*b*, p. 4.

Deze combinatie van factoren die tot de waterschade heeft geleid, is geanalyseerd door een breed consortium van kennisinstellingen. Hun analyse wijst uit dat de gemeten hoeveelheden neerslag en rivierafvoeren nooit eerder zo groot waren, zeker niet in de zomer.[387] Er wordt geschat dat een dergelijke gebeurtenis slechts eens per 100 tot 1.000 jaar voorkomt.[388]

3.2.6.2 Gevolgen

De gevolgen van de overstromingen waren enorm.[389] In de buurlanden Duitsland en België was sprake van een totale ontreddering. In Duitsland, in het bijzonder in het Ahrdal in de Eifel, zijn 184 mensen omgekomen, naast ongeveer 800 gewonden en een totale schade die geraamd is op € 30 miljard. In België zijn circa 39 dodelijke slachtoffers gevallen.[390] In ons land heeft de ramp gelukkig geen fysieke slachtoffers geëist, al stelt de Taskforce die het feitenverloop van de ramp heeft onderzocht, dat de omstandigheden op bepaalde locaties langs de Geul zo extreem waren dat dit zeker had gekund.[391] De overstromingen blijken op plekken te hebben plaatsgevonden waar bedrijvigheid en bewoning is, maar waar voorheen ruimte was voor de beek. De Beleidstafel wateroverlast en hoogwater heeft erop gewezen dat deze plekken de laatste tientallen jaren zijn bebouwd en dat ook hoogwaardige teelten plaatsvonden tot op de rand van de beek. Dat zijn risico's waar de mensen zelf zich in het algemeen weinig van bewust lijken te zijn geweest.[392]

De ramp trof inwoners zwaar, zowel materieel als psychisch, en raakte daarnaast bedrijven, kerken en gemeenten in Limburg en delen van Noord-Brabant: er hebben verschillende (verplichte) evacuaties plaatsgevonden, er is veel verwoest en daarnaast ontstond ook hier schade door kwelwater.[393] In een brief aan de Kamer wordt door de bewindspersonen gesproken van een 'ongekende wateroverlast' voor de provincie Limburg. 'Huizen, kelders, bedrijfspanden en winkels lopen onder water, auto's en andere bezittingen raken zwaar beschadigd. Mensen moeten halsoverkop hun huis, bedrijf of camping verlaten'.[394] Het herstel van de schade aan woningen en andere panden heeft voor de zwaar getroffenen meerdere jaren geduurd. Kamerlid Mutluer schetste begin 2023 het beeld van wat ze kort ervoor aantrof: 'mensen die in loodsen woonden omdat hun huis nog niet bewoonbaar was, mensen met enorme restschades, hogere herstelkosten dan gedacht of gevolgschade zoals scheuren aan hun huis'. [395]

Voor de totale schade zijn verschillende schattingen gedaan. Op 9 augustus werd de Quickscan van de RVO (schatting van de kosten voor het Rijk) gepubliceerd.[396] De totale schade zou in het slechtste scenario, waarbij alles in het schadegebied kapot was, € 1,810 miljard kunnen bedragen.[397] Dat bleek niet zo te zijn; het schadegebied was kleiner dan bij de schatting en niet alles was kapot.[398] Sprake was van materiële schade en schade door omzetderving in de provincie Limburg en de uiterwaarden van de Maas in Brabant (teeltplanschade). Een deel daarvan is gedragen door verzekeraars en een deel door de overheid. De totale financiële schade is in mei 2023 ingeschat op € 455 miljoen.

---

[387] ENW 2021, p. 7.
[388] *Ibidem*, p. 7.
[389] Zie de studie van Endendijk, Botzen e.a., *Journal of Coastal and Riverine Flood Risk* 2023*b*, p. 7 e.v.
[390] Zie par. 1.1.1 en Task Force Fact Finding hoogwater 2021, p. 64.
[391] *Ibidem*, p. 64.
[392] Beleidstafel wateroverlast en hoogwater 2022, p. 36.
[393] Zie de studie van Endendijk, Botzen e.a., *Journal of Coastal and Riverine Flood Risk* 2023*b*, p. 7 e.v.
[394] *Kamerstukken II* 2020/21, 32698, nr. 58 (brief aan de Kamer, 16 juli 2021), p. 1.
[395] *Kamerstukken II* 2022/23, 29517, nr. 231 (Verslag van Commissiedebat, 23 februari 2023), p. 3.
[396] RVO Quick Scanrapport 2021; https://open.overheid.nl/documenten/ronl-e92a11d8-17bf-4ce3-af48-a1df42b3bb93/pdf (laatst geraadpleegd op 28 maart 2024).
[397] RVO Quick Scanrapport 2021, p. 5; Dingemanse 2022, p. 18.
[398] *Kamerstukken II* 2022/23, 32698, nr. 75 (brief van ministers van JenV, EZK en LNV, 30 januari 2023), p. 5; Deltaprogramma 2024, p. 40.

Dit blijft enigszins onzeker, ook omdat niet alle schade is getaxeerd.[399] Maar duidelijk is dat de impact enorm was.

3.2.6.3 Toepassing van de Wts; de Wts-schaderegeling

Het kabinet heeft gelijk op 16 juli 2021 aan de Tweede Kamer kenbaar gemaakt de Wts te zullen toepassen.[400] De Wts was rechtstreeks van toepassing op de schade die ontstaan was door het overlopen van verschillende wateren (zoals beken en zijrivieren), waaronder de Geul, op plaatsen waar primaire of anderszins gereglementeerde keringen ontbraken. Ingewikkeld was dat naast het hoogwater sprake was geweest van afstromend water. De Wts was daarom maar voor een deel van de schade *rechtstreeks* van toepassing. Het afstromend water uit België dat schade had aangericht, viel buiten artikel 1 Wts. Wij zagen dit al.[401] Maar de Wts werd voor dat deel van de schade, net als bij de eerste Wts-toepassing in 1998, via artikel 3 Wts toegepast.[402] Uitgesloten van de Wts was de schade die door kwelwater was ontstaan (net als bij de rampen in 1998 en 2011).[403]

In september 2021 heeft de minister de schaderegeling bekendgemaakt:[404] de *Regeling tegemoetkoming waterschade in Limburg en het onbedijkte gebied langs de Maas in Noord-Brabant in juli 2021*. Die bood een tegemoetkoming van 90% van de waterschade aan de woning, de woonwagen of het woonschip en een bedrag voor schade aan de inboedel (de inboedelschade begrensd tot maximaal € 32.400).[405] Bijzonder is dat de regeling ook nog een gefixeerd bedrag van € 2.700 bood voor schade aan personenauto's. Dat gold alleen als de auto door de ramp *total loss* was geraakt. Uiteraard alleen als er geen *all risk*-dekking was afgesloten en mits die keuze vanuit economisch oogpunt redelijk was geweest.[406] Dit hield verband met de ernst van de situatie: het kabinet wilde 'schrijnende gevallen' voorkomen.[407] Daarmee maakte het kabinet dus toch weer een uitzondering op de hoofdregel dat verzekerbare schade uitgesloten is van de Wts, wat moeilijk verenigbaar is met het doel om met de Wts in een structurele regeling te voorzien die rechtszekerheid en rechtsgelijkheid moet waarborgen.

Verder bood de regeling een tegemoetkoming voor decentrale overheden en bedrijven. De overheden ontvingen 58,5% van de kosten van openbare infrastructurele voorzieningen en hun activa. Voor bedrijven was dat 65% van de schade aan de vaste en de vlottende activa.[408] Voor teeltplanschade werd, met inachtneming van een ondergrens, een gedeeltelijke tegemoetkoming mogelijk gemaakt. Iets vergelijkbaars gold voor de bedrijfsschade bij agrarische bedrijven door het verlies of kwetsing van hun dieren en voor opstartkosten.[409] Ook konden gedupeerden een tegemoetkoming krijgen voor hun evacuatiekosten, tot een maximumbedrag en een tegemoetkoming in 65% van hun bereddings- en opruimingskosten.

---

[399] HKV Lijn in water mei 2023, p. 23 en vgl. PBL 2024, p. 6.

[400] *Kamerstukken II* 2020/21, 32698, nr. 58, p. 2 en *Kamerstukken II* 2020/21, 32698, nr. 59 (brief van minister van JenV, 13 augustus 2021), p. 1. Zie vervolgens Besluit van 1 september 2021, houdende de van toepassing verklaring van de Wts op het afstromend water in Limburg ten gevolge van de regenval in juli 2021, *Stb*. 2021/419.

[401] Zie par. 2.4.3.

[402] Toelichting bij voornoemd Besluit van 1 september 2021, *Stb.* 2021/419, p. 2 en zie supra, par. 3.2.2.

[403] Toelichting bij de Wts-regeling, *Stcrt.* 2021/40211, p. 5.

[404] Regeling van de minister van JenV van 2 september 2021, houdende regeling van de tegemoetkoming in de waterschade in Limburg en het onbedijkte gebied langs de Maas in Noord-Brabant in juli 2021, *Stcrt.* 2021/40211 (Regeling tegemoetkoming waterschade in Limburg en het onbedijkte gebied langs de Maas in Noord-Brabant in juli 2021, hierna: Wts-regeling).

[405] Artikel 3 en artikel 4 van de Wts-regeling.

[406] Artikel 5 van de Wts-regeling.

[407] Toelichting bij de Wts-regeling, *Stcrt.* 2021/40211, p. 6.

[408] Met een speciale regeling voor o.m. kerken, zie artikel 6 respectievelijk artikel 7 Wts-regeling.

[409] Respectievelijk artikel 8, artikel 9 en artikel 10 van de Wts-regeling.

Met de regeling zelf werd in een aantal opzichten een ruime opzet beoogd, al sloot zij qua hoogte en systematiek aan bij eerdere Wts-regelingen.[410] Het schadegebied, bijvoorbeeld, werd ruim genomen: met ruime marges langs de Maas. Dit gebied omvatte ook het gebied met afstromend water. Voorzien werd in de mogelijkheid voor afwijkingen als de begrenzing zou leiden 'tot een onbillijkheid van overwegende aard'.[411] Ook noemden wij al de tegemoetkoming in *total loss*-autoschade en kende deze regeling een relatief lage drempel voor teeltplanschade. Wel heeft het Rijk benadrukt dat verzekeraars als eerste aan zet waren.[412] De regeling zag dan ook, behalve voor auto's, alleen op onverzekerbare schade.

3.2.6.4 Onverzekerde schade; verzekeringsbewustzijn

Maar juist die vangnetpositie bleek problematisch te zijn: veel gedupeerden waren onverzekerd. In het omvangrijke dossier Waterschuld van dagblad *De Limburger* zijn schrijnende situaties geportretteerd met betrekking tot de financiële impact van de ramp. Dit gaf een stem aan diverse inwoners, ondernemers, (bestuurders van) zorginstellingen, kerken en gemeenten.[413] Daaruit kwam ook naar voren, dat inwoners en bedrijven zich nauwelijks bewust waren geweest van de risico's van wateroverlast of overstroming.[414] In hoofdstuk 4 komt nog aan bod[415] dat het beleid inmiddels erop gericht is het bewustzijn te vergroten onder burgers en ondernemers, zowel voor wat betreft overstromingsrisico's als van de noodzaak om daarvoor verzekerd te zijn.

Ook bleken er afgesloten verzekeringen ontoereikend te zijn. In de Tweede Kamer werd gesproken over mensen met financiële tekorten en/of wier inboedel als waardeloos was aangemerkt door de verzekeraar. Er kwamen 'meerdere verhalen binnen van verzekeraars die regenschade niet als waterschade rekenen en van verzekeraars die de Geul of de Gulp niet rekenen als rivier'.[416] Een bestuurder van een zwaar getroffen jeugdzorggroep stelde in de krant: *'Ik ben geen jurist dus ik kan hier juridisch gezien dan ook moeilijk iets van vinden. Als leek kan ik alleen maar constateren dat het onmogelijk is om te bepalen welke druppels water (regen of Geulwater) precies welk deel van de schade heeft veroorzaakt of als eerste heeft veroorzaakt'.*[417] Veel verzekeraars hebben zich erop beroepen dat het overlopen van waterkeringen niet onder de dekking viel van woon-, inboedel- en opstalverzekeringen. Dit lot heeft bijvoorbeeld het verpleeghuis Valkenheim in Valkenburg getroffen. Daar zijn in de nacht 84 bewoners geëvacueerd.[418]

3.2.6.5 Diverse schaderegelingen buiten de Wts om

Onder de aanhoudende politieke en maatschappelijk druk om méér te doen, heeft het kabinet besloten om nog een viertal regelingen tot stand te brengen buiten de Wts om. Hiermee heeft het 'geprobeerd om nader invulling te geven aan de verwachting van gedupeerden over een ruimhartige compensatie'.[419]

Ten eerste is *een – eenmalige – regeling* buiten de Wts om gecreëerd voor teeltplanschade van agrariërs in de uiterwaarden: de *Beleidsregel tegemoetkoming teeltplanschade*

---

[410] *Kamerstukken II* 2022/23, 29517, nr. 231 (Verslag van Commissiedebat), p. 43.
[411] Artikel 2, lid 3 Regeling tegemoetkoming waterschade in Limburg en het onbedijkte gebied langs de Maas in Noord-Brabant in juli 2021. Ook in die zin *Kamerstukken II* 2022/23, 29517, nr. 231 (Verslag van Commissiedebat, 23 februari 2023), p. 20.
[412] *Kamerstukken II* 2022/23, 29517, nr. 231 (Verslag van Commissiedebat, 23 februari 2023), p. 3.
[413] Zie https://www.limburger.nl/dewaterschuld (laatstelijk geraadpleegd op 28 april 2024).
[414] Zie, hierover uitvoerig, Beleidstafel wateroverlast en hoogwater 2022, p. 24 e.v.
[415] Zie par. 4.4.1.
[416] *Kamerstukken II* 2022/23, 29517, nr. 231 (Verslag van Commissiedebat, 23 februari 2023), p. 16.
[417] *De Limburger* 24 juli 2023, https://www.limburger.nl/cnt/dmf20230721_95464714 (geraadpleegd op 28 april 2024).
[418] *Ibidem.*
[419] *Kamerstukken II* 2022/23, 29517, nr. 231 (Verslag van Commissiedebat, 23 februari 2023), p. 21.

uiterwaarden Maas juli 2021.[420] Als die teeltplanschade een bepaalde omvang had, ontvingen agrariërs 65% daarvan, zij het met een eigen risico en gemaximeerd.

Dit was een uitbreiding ten opzichte van de Wts. Uiterwaarden (de gebieden buitendijks van een primaire kering) zijn, zoals wij zagen,[421] uitgezonderd van de Wts. Het kabinet heeft dit eenmalig passend geacht vanwege 'de unieke combinatie van omstandigheden'. Daarmee doelde het erop dat akkerbouwbedrijven zwaar getroffen waren door de Covid-19 crisis. Daar kwam de financiële klap bij van ondergelopen gewassen terwijl zo'n zomer-hoogwater in de Maas toch zeer uitzonderlijk was.[422] Maar:

'[i]n de toekomst zal geen tegemoetkoming meer plaatsvinden voor teeltplanschade in uiterwaarden, al dan niet in combinatie met welke andere calamiteit dan ook. Met het oog op klimaatverandering en het uitgangspunt van 'water en bodem sturend' zullen agrariërs met percelen in uiterwaarden erop voorbereid moeten zijn dat hun percelen vaker onderlopen, soms ook in de zomer. Als zij de inkomstenderving als gevolg van eventuele overstroming niet kunnen dragen, dan is het verstandig om in die gebieden waarvan bekend is dat deze kunnen overstromen deze factor bepalend te laten zijn in hun gewaskeuze.'[423]

Voor de hoogte van de tegemoetkoming werd 'naar analogie'[424] aansluiting gezocht bij de regeling voor teeltplanschade in de Wts.

In maart 2022 volgde *een tweede – eenmalige – schaderegeling* buiten de Wts. Daarmee wilde het kabinet burgers en ondernemers alsnog tegemoetkomen in schade 'waarvan de huidige verzekeringsmogelijkheden niet algemeen bekend waren'. Dit was de zogeheten *Beleidsregel coulance wateroverlast in juli 2021*.[425] Die moest gedupeerden helpen die aantoonbaar niet verzekerd waren, maar die dit redelijkerwijs wel hadden kunnen zijn. Bij het behandelen van Wts-meldingen was namelijk gebleken dat 'een substantieel aantal particulieren' niet of onvoldoende verzekerd was.[426] Gedupeerden die voor een te laag percentage verzekerd waren, vielen hier niet onder. Gedacht werd aan mensen die bijvoorbeeld wel een opstal-, maar geen inboedelverzekering hadden. Ze waren daarmee voor hun inboedelschade uitgesloten van de Wts. Het kabinet achtte dit niet wenselijk. Het wees 'op het uitzonderlijke en onverwachte karakter van de wateroverlast en de impact van de gebeurtenissen op de gedupeerden'. Dit was een eenmalige regeling, want:

'[h]et is niet vanzelfsprekend dat de overheid bijspringt. Het is immers de verantwoordelijkheid van eenieder om zorg te dragen voor een adequate verzekering. Elke interventie van de overheid in deze verhouding kan de aan dit stelsel ten grondslag liggende afspraken onder druk zetten. Echter, gezien de bovengeschetste specifieke omstandigheden wordt aanleiding gezien om deze gedupeerden eenmalig tegemoet te komen.'[427]

---

[420] Beleidsregel van de minister van LNV van 18 februari 2022, houdende tegemoetkoming teeltplanschade ten gevolge van waterschade in de uiterwaarden van de Maas in juli 2021 (Beleidsregel tegemoetkoming teeltplanschade uiterwaarden Maas juli 2021), *Stcrt.* 2022/5866 (TTU 2022).
[421] Zie par. 2.6.4.
[422] *Kamerstukken II* 2022/23, 32698, nr. 75 (brief van ministers van JenV, EZK en LNV, 30 januari 2023), p. 3 en *idem* toelichting bij de TTU 2022, *Stcrt.* 2022/5866, p. 6.
[423] *Ibidem*, p. 6.
[424] *Ibidem*, p. 6.
[425] Besluit van de minister van JenV van 11 maart 2022, houdende de bekendmaking van een beleidsregel voor coulance bij de toepassing van de Regeling tegemoetkoming waterschade in Limburg en het onbedijkte gebied langs de Maas in Noord-Brabant in juli 2021 (Beleidsregel coulance wateroverlast in juli 2021), *Stcrt.* 2022/6099.
[426] Toelichting bij Beleidsregel coulance water overlast, *Stcrt.* 2022/6099, p. 3.
[427] *Ibidem*, p. 3.

Hoewel het Rijk benadrukte dat het om een eenmalige regeling ging, mag het duidelijk zijn dat het buiten de Wts omgaan niet bevordert dat burgers en ondernemers zich verzekeren. In schrijnende gevallen springt het Rijk bij wijze van uitzondering toch wel weer bij, zo lijkt immers de boodschap.

De toelichting achtte overigens niet uitgesloten dat zich nog andere schrijnende gevallen voordoen. Bij gevolgen die voor een of meer gedupeerden onevenredig zijn, zou artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht ook afwijkingen van de beleidsregel mogelijk maken.

In het najaar van 2022 volgde nog *een derde regeling* buiten de Wts om: *de Nadere subsidieregels omzetderving door overstromingen door zoet en afstromend water in juli 2021 in Limburg en Noord-Brabant.*[428] Die bood een uitkering van € 24 miljoen aan de provincie Limburg. Dit geld was bedoeld voor een tijdelijke coulanceregeling (die in de zomer van 2023 opnieuw open is gesteld). Het ging om een subsidie voor ondernemers met langdurig omzetverlies. Ook voor deze schade biedt de Wts geen tegemoetkoming. De toelichting erkent dat dit 'een bewuste en principiële keuze van de wetgever is geweest'. Omzetderving wordt in beginsel geacht tot het normale ondernemersrisico te behoren.[429]

Waarom dan toch weer – wij zagen zo'n uitzondering ook al bij de tweede Wts-toepassing in 1998 – een dergelijke uitzondering? Het kabinet heeft ondernemers,[430] nu ze niet alleen door de ramp, maar ook al door de Covid-19 crisis kort ervoor, zwaar getroffen waren, tegemoet willen komen in hun omzetschade. Er golden strikte drempels en een periodieke afbakening. Zo moest het bedrijf ook materiële schade hebben geleden met een minimumbedrag (€ 5.000 per vestiging) of ten minste 20% omzetschade hebben in een periode na de ramp. De tegemoetkoming was gemaximeerd tot 30%, mede wegens staatssteunregels. Er gold een hardheidsclausule voor alle gevallen waarin deze regeling niet voorzag, maar die volgens Gedeputeerde Staten van de provincie Limburg 'toch volledig aansloten' bij de genoemde doelstelling. Hiermee werden ondernemers tegemoetgekomen in hun schade. Wel blijft deze stap – buiten de Wts om toch weer afwijken van de daarin neergelegde grenzen – opmerkelijk, aangezien de discussie die na de uitkeringsregeling van 1998 was ontstaan, had uitgewezen dat het Rijk zich van zulke *ad hoc* afwijkingen moet onthouden omdat ze de verzekeringsbereidheid voor de toekomst ontmoedigen.

In maart 2024 is nog een laatste bijzondere regeling ingevoerd. Hier is aanhoudende maatschappelijke en politieke druk op de minister van JenV aan vooraf gegaan om te onderzoeken of er steun mogelijk was voor mensen met een duidelijk schrijnende situatie door de ramp.[431] Wij zullen dit hierna nader toelichten (zie paragraaf 3.2.6.6 en 3.2.6.7). Op 12 maart 2024 heeft de minister aan de Tweede Kamer laten weten een voorstel voor de bedoelde beleidsregel te hebben gedaan.[432] Op 26 april 2024 heeft de ministerraad, mede ter uitvoering van de genoemde motie Mutluer, met het voorstel ingestemd.[433]

[428] Nadere subsidieregels omzetderving door overstromingen door zoet en afstromend water in juli 2021 in Limburg en Noord-Brabant, *Pb.* 18 oktober 2022, nr. 12488.
[429] *Ibidem*, p. 5.
[430] Overheids- en landbouwbedrijven waren uitgezonderd.
[431] Zie *Handelingen II* 2022/23, Aanhangsel 3504 (Kamervragen van Mutluer, 11 augustus 2023).
[432] *Kamerstukken II* 2023/24, 29517, nr. 253 (brief van minister van JenV, 12 maart 2024), p. 1.
[433] *Kamerstukken II* 2023/24, 32698, nr. 86 (brief van de minister van JenV, 26 april 2024).

Daarop is de nieuwe regeling bekend gemaakt, *de Beleidsregel financiële nood als gevolg van de wateroverlast in juli 2021*.[434]

Op grond van deze beleidsregel 'kan de Minister van Justitie en Veiligheid een eenmalige verstrekking doen om de financiële nood te lenigen die is ontstaan als gevolg van de wateroverlast in juli 2021.' Het gaat hierbij om particuliere gedupeerden met financiële rest- of gevolgschade in financiële nood.[435] Het enkele feit van restschade is niet voldoende. De regeling ziet op bijzondere situaties waarin men 'door betaalde of nog te betalen dubbele woonlasten of herstelkosten als gevolg van de wateroverlast in juli 2021 op de peildatum in financiële nood is'.[436] Dit wordt in artikel 3 van de Beleidsregel nader gespecificeerd. Het komt hierop neer dat men *'onvoldoende eigen middelen heeft om in de noodzakelijke dubbele woonlasten te voorzien of de gebruikersfunctie van de woning te herstellen dan wel een schuld hiervoor is aangegaan'*.[437] Voor het geval van noodzakelijke dubbele woonlasten wordt een maximumbedrag gehanteerd van ten hoogste € 1.500 per maand.[438] Het herstel van de woning mag alleen de gebruikersfunctie betreffen, zoals de keuken, vloer en sanitaire voorzieningen, en 'een sober, maar functioneel herstel' betreffen.[439] Ook hiervoor is het bedrag van de tegemoetkoming gemaximeerd.[440]

In de toelichting op de beleidsregel klinken de boodschappen door van het rapport van de Nationale Ombudsman en de eindevaluatie van AEF. De beleidsregel, zo staat er in de toelichting, 'gaat uit van vertrouwen in en het ontzorgen van de gedupeerde'.[441] Belangrijke uitgangspunten bij het opstellen zijn, zo stelt de toelichting het, 'dat vertrouwen in de burger vooropstaat en dat de aanvrager zoveel mogelijk wordt ontzorgd: aannemelijk moet worden gemaakt dat er sprake is van financiële nood zonder dat dit uitputtend hoeft te worden aangetoond; wel moet er voldoende onderbouwing zijn om tot een berekening van de mate van financiële nood te kunnen komen'.[442] Daarvoor wordt 'zoveel mogelijk' gebruik gemaakt van al bij de aanvrager beschikbare informatie. In de uitvoering 'is maatwerk de doorslaggevende factor' en de beleidsregel heeft een hardheidsclausule. Naar schatting zal met deze beleidsregel aan totale kosten ongeveer € 21,8 miljoen gemoeid zijn.[443] Wel geeft de minister aan de wens te hebben om de Wts bij een herziening 'zo in te richten dat een beleidsregel als deze in de toekomst niet meer nodig zal zijn'.[444]

3.2.6.6 De balans opmaken; minder uitgaven dan verwacht

Anderhalf jaar na de ramp, op 20 januari 2023, waren 'veruit de meeste'[445] gedupeerden geholpen. Er waren nog 197 aanvragers in afwachting van een Wts-besluit; hiervan hadden er 84 betrekking op de Wts-regeling en op de Beleidsregel coulance. Maar liefst 111 zaken betroffen de Subsidieregeling omzetderving. Slechts 2 zaken berustten op de Beleidsregel teeltplanschade.[446] Kortom: het grootste deel betrof omzetderving.

---

[434] *Stcrt.* 2024/20307 (Besluit van de minister van JenV van 5 juni 2024, hierna: Beleidsregel financiële nood als gevolg van de wateroverlast in juli 2021).
[435] *Kamerstukken II* 2022/23, 29 517, nr. 231 en Toelichting bij de Beleidsregel, *Stcrt.* 2024/20307, p. 3.
[436] *Kamerstukken II* 2022/23, 29 517, nr. 231.
[437] Toelichting bij de Beleidsregel, *Stcrt.* 2024/20307, p. 4.
[438] *Ibidem*, p. 4; dit is neergelegd in artikel 3 lid 2 van de Beleidsregel.
[439] *Ibidem*, p. 5.
[440] Artikel 3 lid 2 bepaalt daartoe dat de eenmalige verstrekking voor het lenigen van de financiële nood voor (reeds gefinancierde) kosten voor herstel van de gebruiksfunctie 'ten hoogste € 100.000,- (inclusief btw)' bedraagt.
[441] Toelichting bij de Beleidsregel, *Stcrt.* 2024/20307, p. 5.
[442] *Ibidem.*
[443] *Kamerstukken II* 2023/24, 32698, nr. 86 (brief van de minister van JenV, 26 april 2024).
[444] *Ibidem*, p. 2.
[445] *Pb.* 18 oktober 2022, nr. 12488, p. 1.
[446] *Kamerstukken II* 2022/23, 32698, nr. 75 (brief van ministers van JenV, EZK en LNV, 30 januari 2023), p. 3.

Gesteld is dat dit aantal van 197 aanvragers die begin 2023 nog in behandeling waren, niet afweek van de toen nog openstaande zaken bij particuliere verzekeraars.[447] Wel tonen Endendijk, Botzen e.a. (2023) op basis van een survey van zes tot acht maanden na de overstroming, aan dat *de snelheid van afwikkeling bij schadeverzekeringen (in het bijzonder casco-, maar ook inboedel- en opstalverzekering) groter was dan op basis van de Wts:* de grote meerderheid van de 70% respondenten die een aanvraag deed op grond van de Wts was toen nog in afwachting, terwijl de verzekeraars op dat moment al aan verreweg de meeste (casco- en inboedelverzekering) dan wel bijna de helft van de 80% gedupeerden (opstalverzekering) had uitgekeerd.[448]

In totaal is, volgens een rapport van HKV lijn dat dateert van mei 2023, € 104 miljoen getaxeerd voor de in de Wts opgesomde schades waarin de schaderegelingen van het Rijk toen voorzagen;[449] de ministeriële schaderegeling van 2024 is hier dus wellicht niet in meegenomen. Dit bedrag is 'aanzienlijk lager' uitgevallen dan kort na de ramp was verwacht. Overigens is het goed om ons daarbij ook te realiseren dat er ook voor andere schade regelingen en betalingen zijn gedaan. Zo is de schade van Rijkswaterstaat en ProRail aan infrastructuur rechtstreeks geclaimd bij het Ministerie van Financiën en voorts is, via de Wvr, de schade vergoed van veiligheidsregio's en gemeenten voor het crisismanagement.[450]

Verzekeraars hebben voor de waterschade een totaalbedrag uitgekeerd van circa € 224 miljoen.[451] Na de ramp van juli 2021 zijn de verzekeringsmogelijkheden voor overstromingsrisico's uitgebreid. Wij zullen dit uitvoerig belichten in hoofdstuk 4.[452]

Enkele geïnterviewden geven aan dat de bepalingen rond teeltplanschade in de Wts 2021-regeling wel zeer ruimhartig waren. Daarbinnen was voor teeltplanschade *de facto* bijna sprake van schadeloosstelling. De reden hiervoor was het relatief beperkte eigen risico in de regeling. Dat lag op € 6.000, terwijl de totale teeltplanschade op agrarische percelen al gauw enkele tienduizenden euro's bedraagt. Dit is volgens de geïnterviewden toe aan actualisatie, omdat het uit de pas loopt met de verhouding tussen eigen risico en de hoogte van tegemoetkoming voor andere typen schades en gedupeerden.

Daarnaast lopen volgens de RVO de begrippen teeltplanschade en bedrijfsschade door elkaar. Deze begrippen vragen verduidelijking. Daar komt bij dat volgens de RVO bedrijfsschade in artikel 4 lid 1 sub *f* relatief beperkt wordt uitgelegd. Sub *f* verstaat onder bedrijfsschade de verminderde opbrengst als gevolg van verlies of fysieke beschadiging van dieren. In het verzekeringswezen daarentegen wordt onder bedrijfsschade, veel breder, het omzetverlies van een bedrijf verstaan.

[447] *Ibidem*, p. 1.
[448] Endendijk, Botzen e.a. *Journal of Coastal and Riverine Flood Risk* 2023*b*, p. 16-17; zie par. 3.2.6.8.
[449] HKV lijn mei 2023, p. 16.
[450] *Ibidem*, p. 21 en p. 18.
[451] *Ibidem*, p. 14 (dit bedrag stelt HKV lijn te hebben overgenomen uit door het Verbond van Verzekeraars verstrekte informatie).
[452] Zie par. 4.4.3.

3.2.6.7 Maatschappelijke en politieke druk om méér te doen

Toen bekend werd dat er (veel) minder was uitgekeerd dan aanvankelijk gedacht, heeft dat onder gedupeerden de onvrede gevoed die toch al was ontstaan over restschade. Al ruim daarvoor was in de Tweede Kamer[453] en in de media[454] aandacht gevraagd voor nadere stappen in de schadeafhandeling.[455] In een door de Tweede Kamer aanvaarde motie was de regering verzocht om 'alles op alles te zetten om te garanderen dat de schadeloosstelling nog dit kalenderjaar kan worden afgerond'.[456] Een andere motie vroeg de regering 'in overleg met verzekeraars te komen tot afspraken'. Ook het proces van de schadeafwikkeling moest sneller worden. De regering werd daartoe om een permanente voorziening gevraagd met een 'plan om snel te kunnen beoordelen en uitkeren bij toekomstige rampen'.[457] De gemeente Meersen heeft in een rondetafelgesprek in de Kamer naar voren gebracht dat nog ongeveer 1.500 inwoners met schade bleven zitten van vaak tienduizenden euro's.[458]

De betrokken bewindslieden hebben aanvankelijk laten weten de evaluatie van de schadeafhandeling in opdracht van het WODC en uitgevoerd door AEF te willen afwachten. Ze hebben daarbij ook naar het onderhavige evaluatieonderzoek verwezen.[459] Benadrukt werd dat ieder zijn eigen schade draagt. 'Primair zijn dan ook de verzekeraars aan zet voor vergoeding van de geleden schade'.[460]

Maar in een Commissiedebat op 1 februari 2023, werd de minister verzocht 'om daadwerkelijk coulant om te gaan met de ontstane situatie'.[461] Kamerleden vroegen de minister 'om te kijken hoe de mensen die nu nog met soms forse schade zitten, tegemoet kunnen worden gekomen'.[462] Hun vertrouwen in de overheid moest niet worden beschaamd. 'Belofte maakt schuld, al helemaal als dat vanuit de overheid komt'.[463] In een motie van Kamerlid Mutluer werd aangedrongen op een *ad hoc* oplossing.[464] De regering werd verzocht om 'oog te hebben voor de persoonlijke, veelal moeilijke, situatie waarin mensen zich bevinden en die als het enigszins billijk is, als schrijnend aan te merken en te behandelen'.[465] Deze motie is unaniem aangenomen.[466] Onderkend werd dat de Wts daar geen ruimte voor biedt. De Kamercommissie drong aan op buitenwettelijke *ad hoc* oplossingen: *'Er zijn natuurlijk twee manieren om dit probleem*

---

[453] Zie *Kamerstukken II* 2022/23, 36200 XII, nr. 17 en nr. 18 (motie van Kamerlid Beckerman e.a., 21 november 2022) en zie hierna de moties van Mutluer.
[454] De landelijke pers en met name de regionale krant *De Limburger*, zie hierna.
[455] Over deze 'doorlopende aandacht': *Kamerstukken II* 2022/23, 32698, nr. 75 (brief van ministers van JenV, EZK en LNV, 30 januari 2023).
[456] *Kamerstukken II* 2022/23, 36200 XII, nr. 17 (motie van Beckerman, De Hoop e.a., 21 november 2022) en Stemmingen moties 29 november 2022, TK 28 (p. 2: aangenomen, en nog op p. 3 voor het CDA).
[457] *Kamerstukken II* 2022/23, 36200 XII, nr. 18 (motie van Beckerman, De Hoop e.a., 21 november 2022).
[458] 'Onvrede gedupeerden watersnood Limburg over niet-vergoede schade', *De Gelderlander* 19 januari 2023, https://www.gelderlander.nl/land-van-cuijk/onvrede-gedupeerden-watersnood-limburg-over-niet-vergoede-schade~ad43702b/ (geraadpleegd op 28 april 2024).
[459] *Kamerstukken II* 2022/23, 32698, nr. 75 (brief van ministers van JenV, EZK en LNV, 30 januari 2023), p. 2 en p. 3.
[460] *Ibidem*, p. 5.
[461] Kamerlid Mutluer, *Kamerstukken II* 2022/23, 29517, nr. 231 (Verslag van Commissiedebat, 23 februari 2023), p. 3.
[462] Dit is door verschillende Kamerleden naar voren gebracht in het Commissiedebat van 1 februari 2023, *Kamerstukken II* 2022/23, 29517, nr. 231 (Verslag van Commissiedebat, 23 februari 2023), p. 3.
[463] *Idem*, p. 3 en p. 16.
[464] *Kamerstukken II* 2022/23, 29517, nr. 233 respectievelijk nr. 235 (moties van Mutluer e.a., 18 april 2023); een derde motie om een eenmalig bedrag voor een substantiële financiële bijdrage voor gedupeerden beschikbaar te maken (nr. 234), is vervallen.
[465] *Kamerstukken II* 2022/23, 29517, nr. 233 (motie van Mutluer, Kuik e.a., 18 april 2023).
[466] *Handelingen II*, 9 mei 2023, TK 78-11 (stemmingen moties Brandweer en crisisbeheersing).

op te lossen. Dat is door de Wts aan te passen, ook voor toekomstige gevallen, dan wel door de Wts in tact te laten en geïsoleerd te bekijken hoe we dit gaan oplossen'.[467]

In haar reactie heeft de minister van JenV in de eerste plaats aangegeven dat deze input van belang was voor de AEF-evaluatie en voor het onderhavige onderzoek.[468] Zij zou ook laten onderzoeken of mensen die waren geconfronteerd met een duidelijk schrijnende situatie, nog extra financieel geholpen konden worden. Dat was voor haar nog maar de vraag: *'is er ruimte voor ons om daarin nog iets te betekenen of moeten we eerlijk zijn en zeggen dat dit het was?'*[469]

In de eerste helft van 2023 heeft het Ministerie van JenV daartoe overleggen gevoerd met de zwaarst getroffen gemeenten en de provincie Limburg. Besproken werd toen 'of en hoe tot een afbakening van het begrip schrijnende situatie kan worden gekomen, wat voor een financiële tegemoetkoming op zijn plaats is, zowel qua hoogte als qua vorm (maatwerk en/of forfaitair), en hoe een uitvoerbare aanpak kan worden georganiseerd'.[470]

Ook de media-aandacht is constant blijven aanhouden. De redactie van dagblad *De Limburger* hield de minister-president en de minister van JenV voor dat meerdere gedupeerden 'zelf duizenden of tienduizenden euro's hebben bijgelegd om de schade van hun woning te herstellen'.[471] De redactie wilde weten hoe zich dit verhield tot het gegeven dat de premier 'tijdens zijn bezoek aangaf dat de schadevergoeding 'ruimhartig' zou zijn'. De bewindslieden wezen erop dat gedupeerden een eigen verantwoordelijkheid hebben voor het dragen van schade, maar dat het Rijk met verschillende maatregelen had geprobeerd gedupeerden zo goed mogelijk tegemoet te komen in hun materiële schade. Daarbij gold dat de Wts geen volledige schadeloosstelling biedt en dat onder de Wts ook niet alle schadeposten voor een tegemoetkoming in aanmerking komen.[472] Het kabinet bezon zich op een regeling voor schrijnende gevallen. Maar het wees een Kamervoorstel af om gedupeerden een gefixeerd schadebedrag te bieden voor hun restschade. Dat paste niet bij de systematiek van de Wts. Die bood weinig ruimte voor dergelijk individueel maatwerk.[473]

De Limburger vroeg ook aandacht voor onverzekerbare schade die niet onder de schade- en kostencategorieën van de Wts valt. Genoemd werden schade aan tuinen van particulieren en schulden die particulieren door de ramp waren aangegaan. Bijvoorbeeld om dubbele woonlasten te bekostigen. Dit vond de krant in schril contrast staan met de tegemoetkomingen aan ondernemers. Die zouden 'in sommige gevallen tienduizenden euro's van het Rijk hebben gekregen om beschadigde parkeerplaatsen en tuinen te herstellen'.[474] Het Ministerie van JenV gaf aan dat de functie van de Wts-regeling voor particulieren ligt bij het herstel van de woonfunctie. Met de schaderegeling voor ondernemers was daarentegen beoogd het bedrijf weer in staat te stellen te functioneren.

---

[467] *Kamerstukken II* 2022/23, 29517, nr. 231 (Verslag van Commissiedebat, 23 februari 2023), p. 17.
[468] *Ibidem*, p. 19.
[469] *Ibidem*, p. 21.
[470] *Kamerstukken II* 2022/23, 29517, nr. 246 (brief van minister van JenV, 28 juni 2023), p. 10.
[471] 'Premier Rutte en minister Yeşilgöz over waterschade: 'Een les die we als kabinet moeten trekken is de gedupeerde centraal stellen', van de redactie, *De Limburger*, 7 juli 2023, https://www.limburger.nl/cnt/dmf20230705_93561712 (geraadpleegd op 28 april 2024).
[472] *Ibidem.*
[473] Verklaring van bewindslieden in reactie op vragen van dagblad *De Limburger*, 7 juli 2023, https://www.limburger.nl/cnt/dmf20230705_93561712 (geraadpleegd op 28 april 2024).
[474] 'Ondernemers konden na watersnoodramp wél een vergoeding voor hun tuin krijgen, particulieren blijven met restschade zitten', R. van de Plas, *De Limburger*, 1 september 2023, https://www.limburger.nl/cnt/dmf20230831_97296516 (geraadpleegd op 28 april 2024).

Bedrijfsterreinen vielen onder de vaste activa. In een voorkomend geval kon dit ook een tuin zijn.[475]

Wel heeft het kabinet buiten de Wts om nog een specifieke uitkering gedaan aan de zwaarst getroffen gemeenten en heeft het in maart 2024 de al genoemde beleidsregel voor 'financiële nood' aangekondigd (van 5 juni 2024).

3.2.6.8 Procesevaluatie en kabinetsreactie: lessons learned

Duidelijk mag zijn: de schadeafwikkeling van deze ramp is complex gebleken. Dit kwam in het bijzonder doordat er schade was geleden die wel verzeker*baar*, doch niet verzekerd was. Ook viel niet alle schade die onverzekerbaar was, ook onder de Wts. Op verzoek van de minister van JenV en in opdracht van het WODC is de schadeafhandeling geëvalueerd. Dit was 'om inzicht te krijgen in de wijze van toepassing van de Wts op de wateroverlast in juli 2021 en de verbetermogelijkheden en leerpunten die betrokken partijen daarbij zien'.[476] Eind januari 2023 is die afgerond. Deze *Eindrapportage Procesevaluatie afhandeling waterschade Zuid-Nederland AEF'* is gepubliceerd. Wij zullen ons beperken tot de hoofdlijnen van hetgeen daaruit naar voren gekomen is.

Overkoepelend is geconcludeerd dat er in het hele proces van toepassing van de Wts ruimhartigheid is beoogd, maar dat de systematiek van de Wts grenzen kent. De toepassing van de Wts 'zette een proces in gang van voortdurend repareren'.[477] Ook spreekt het AEF-rapport van *'een kloof tussen maatschappelijke verwachtingen en de mogelijkheden binnen de Wts. Gedupeerden hadden een ander beeld bij het woord 'ruimhartigheid'. Dat was ingegeven door uitspraken van bewindslieden bij bezoeken aan het rampgebied'.*[478] De grenzen van de Wts zijn in de communicatie onvoldoende naar voren gekomen. Dit staat ook in het rapport *Herstel bieden: een vak apart* van de Nationale Ombudsman (2023). De overheid moet geen onhaalbare beloftes doen, want dat werkt ernstige teleurstellingen en tanend vertrouwen van burgers in de hand.[479]

De minister van JenV heeft onderkend dat voorzichtigheid past bij het doen van beloften over wat je voor mensen kunt betekenen. Ze gaan dan 'terecht daaraan vasthouden en van daaruit de verwachtingen opbouwen'.[480] Teleurgesteld waren vooral de gedupeerden die geen tegemoetkoming hadden ontvangen. Die vonden dat moeilijk te rijmen met de beloften van de bewindslieden. Ook de zwaarst getroffen gemeenten waren kritisch over het proces.[481]

Het AEF-rapport noemt als leerpunten en verbetermogelijkheden in de eerste plaats dat voor de toekomst voorkomen moet worden dat er bij de toepassing van de Wts 'tegelijkertijd veel uitzonderingen op de Wts worden gemaakt'.[482] Daarnaast noemt dit rapport onder meer[483] dat de contouren en definities van de Wts en ook de communicatie helder moeten zijn. Dit kan verwachtingen vermijden die daar niet bij aansluiten.[484] Maar vooral moest het proces van schadeafwikkeling voor gedupeerden zo simpel mogelijk zijn. Deze en andere lessen over de verwachtingen van gedupeerden zullen uitvoeriger worden belicht in paragraaf 3.4.2.1.

---

[475] *Ibidem*.
[476] *Kamerstukken II* 2022/23, 32698, nr. 77 (brief van minister van JenV, 16 maart 2023).
[477] AEF-rapport, WODC 2023.
[478] *Ibidem.*
[479] De Ombudsman 2023.
[480] *Kamerstukken II* 2022/23, 29517, nr. 231 (Verslag van Commissiedebat, 23 februari 2023), p. 43.
[481] *Ibidem*, p. 43.
[482] *Ibidem*, p. 43.
[483] Naast praktische punten, zoals actuele draaiboeken en een goede representatie van de getroffen gemeenten.
[484] *Ibidem*, p. 43.

Het kabinet heeft uit de afwikkeling als belangrijkste les gehaald: de gedupeerde centraal te stellen.[485] Daarnaast heeft de (toenmalige) minister van JenV alle andere punten uit de rapporten van AEF en van de Nationale Ombudsman onderschreven. Ook heeft zij handvatten/richtlijnen voor communicatie toegezegd. Een vertegenwoordiging van de meest getroffen gemeenten zou in de draaiboeken worden geborgd. Met de RVO 'wordt (…) bekeken hoe er in het uitvoeringsproces beter oog kan zijn voor de behoeften van gedupeerden'.[486]

Onderzocht wordt met het Verbond van Verzekeraars 'hoe het proces voor gedupeerden simpeler kan worden ingericht, meer vanuit de gedupeerde gedacht. De optie 'één-loket' vormt hier een onderdeel van':[487] voor gevallen waarin de gedupeerde zowel een beroep kan doen op de eigen verzekering als op de Wts, moet de uitvoering voor gedupeerden in die zin worden verbeterd dat de verzekeraar op het uitvoeringsniveau de gehele zaak in behandeling kan nemen.[488] Daar is ook in een Kamermotie om gevraagd: de regering is verzocht 'om te verkennen op welke wijze een publiek-private samenwerking met als doel een soepele en efficiënte afhandeling van schades na een overstromingsramp kan worden bewerkstelligd'.[489] Die motie is door de minister overgenomen.

Voor 'het zoveel mogelijk voorkomen van uitzonderingen tijdens de toepassing van de Wts en het borgen van de toekomstbestendigheid van de Wts', verwijst de minister naar het onderhavige onderzoek.[490] Maar zoals gezegd, heeft de minister kort ervoor, op 1 februari 2023, óók toegezegd te zullen nagaan of 'nog iets aanvullends' kon worden gedaan voor schrijnende situaties als gevolg van de waterschade, hetgeen heeft geleid tot de hiervoor reeds besproken Beleidsregel financiële nood van.

3.2.7 Conclusie: lessen uit de zes Wts-toepassingen

Deze analyse van de zes toepassingen van de Wts brengt overkoepelend, naast de lessen die wij specifiek naar aanleiding van de waterschade van juli 2021 hebben besproken,[491] nog verschillende punten naar voren. We beperken ons hierna tot het signaleren van hoofdlijnen.

Gronden voor Wts-toepassing; artikel 1 sub b Wts

Ten eerste geeft onze evaluatie zicht op de casuïstiek en in het licht daarvan: de beperkte reikwijdte van artikel 1 Wts. Daarbij valt op dat in vijf van de zes Wts-toepassingen de ramp is ontstaan door langdurig en hard regenen, waarbij straten en huizen onderliepen en/of onbedijkte wateren overstroomden. Artikel 1 Wts vormt het hart van de wet, maar deze regeling blijkt in de onderzochte gevallen, die nota bene allemaal tot toepassing van de Wts hebben geleid, slechts zeer beperkt – slechts in twee van de zes gevallen – van toepassing te zijn geweest. Dit komt omdat artikel 1 Wts qua toepassingssfeer beperkt is tot overstroming van wateren waarlangs er geen keringen zijn – hetgeen in Nederland steeds minder voor die wateren het geval is (geworden) – respectievelijk tot het overlopen

[485] Verklaring van bewindslieden in reactie op vragen van dagblad *De Limburger*, 7 juli 2023, https://www.limburger.nl/cnt/dmf20230705_93561712 (geraadpleegd op 28 april 2024).
[486] *Kamerstukken II* 2023/24, 29517, nr. 253 (brief van minister van JenV, 12 maart 2024), p. 2.
[487] Verklaring van bewindslieden in reactie op vragen van *De Limburger*, 7 juli 2023, https://www.limburger.nl/cnt/dmf20230705_93561712 (geraadpleegd op 28 april 2024) en *Kamerstukken II* 2023/24, 32013, nr. 291 (brief van ministers van Financiën, JenV en IenW, 18 juni 2024), p. 4.
[488] *Kamerstukken II* 2022/23, 32698, nr. 77 (brief van minister van JenV, 16 maart 2023), p. 5; *Kamerstukken II* 2023/24, 32013, nr. 291 (brief van ministers van Financiën, JenV en IenW, 18 juni 2024), p. 4-5.
[489] *Kamerstukken II* 2022/23, 29517, nr. 235 (motie van Mutluer, Van der Lee e.a., 18 april 2023).
[490] *Ibidem.*
[491] Zie par. 3.2.6.8.

of het bezwijken van keringen waar die er wel zijn door een hoogwater. Dit is betrekkelijk zeldzaam, hoewel zeker mogelijk, zoals het geval was bij de dambreuk in Tegelen. De toepassingen van de Wts in 2003 en in 2011 berusten op artikel 2 Wts. De relevantie van die regeling is beperkt geworden dankzij het vergevorderde programma Maaswerken. De overige Wts-toepassingen – maar liefst vier van de zes – berusten allemaal op artikel 3 Wts. Die betroffen respectievelijk: extreem en afstromend regenwater (tweemaal in 1998 en in 2021) en het bezwijken van een kade door droogte (2003). Dit bevestigt het beeld dat wij in de theoretische bespreking van hoofdstuk 2 al van artikel 1 Wts kregen: sub *b* is onnodig restrictief en technisch geformuleerd. Wij zullen hiervoor in hoofdstuk 4 een herzieningsvoorstel doen.[492]

Uitsluiting van regenval na de kostbare toepassingen in 1998

De eerste en de zesde Wts-toepassing (1998 en 2021) illustreren om te beginnen dat waterschade óók als zij is ontstaan op andere wijzen dan genoemd in artikel 1 Wts, substantieel kan zijn. De dubbele neerslagschade van 1998 heeft een substantieel beslag gelegd op de rijksbegroting. Wel zagen we dat dit vooral verband hield met het feit dat er *buiten de Wts* om voor agrariërs nog een tweede, aanvullende schaderegeling was getroffen.

Wij lieten zien dat dit onverwachte beslag op de rijksbegroting door het toenmalig kabinet als problematisch is ervaren. Dit leidde bovendien tot claims (precedentwerking) in de jaren erna: telkens kwamen na hevige regenval nieuwe verzoeken binnen voor collectieve schaderegelingen door de overheid. Dat heeft als een motor gewerkt, met druk vanuit de Tweede Kamer, om de verzekerbaarheid te bevorderen. De overheid is na 1998 haar terughoudende rol gaan benadrukken en heeft zij getracht de verzekeringsgraad van agrariërs te stimuleren, ook in andere branches en sectoren. Maar daar bleek te weinig animo voor te bestaan.[493] In 2021 heeft het Rijk onder meer voor omzetschade, onder druk van de Kamer, dan toch weer iets buiten de Wts om geregeld.

Schade- en kostencategorieën: te beperkt?

Verder was bij meerdere onderzochte gevallen sprake van substantiële schade door kwelwater. Die schade valt niet binnen de reikwijdte van artikel 1 Wts en is in de gevallen waarin de Wts is ingezet dan ook steeds in de betreffende schaderegelingen uitgesloten. Eigenaren van de percelen zijn hier verantwoordelijk voor; bij structurele problemen voor de aan de betrokken percelen gegeven bestemming, kan men wellicht de gemeente aanspreken. Verzekerbaar is het risico van grondwater vooralsnog ook niet; wel worden de verzekeringsoplossingen verkend, zie par. 4.3.2.

Voor de waterschade van juli 2021 hebben meerdere gedupeerden de schade- en kostencategorieën van artikel 4 lid 1 Wts te beperkt genoemd. Met name zijn er mensen met dubbele woonlasten door de ramp in financiële problemen gekomen. Voor deze laatste groep gedupeerden is op basis van solidariteit in een eenmalige schaderegeling voorzien. Die kan wellicht een goed richtsnoer bieden voor het opnemen van deze schade bij een eventuele herziening van de Wts; wij noemden daar in hoofdstuk 2 de redenen al voor. Daarnaast zijn in het kader van de waterschade van juli 2021 de schade aan tuinen genoemd (ook bij cultureel erfgoed); daar kan in voorkomende gevallen ook eventueel op grond van artikel 4 lid 2 Wts *ad hoc* in de ministeriële schaderegeling een regeling voor worden getroffen.

Uitvoering: gemis aan snelheid

Dat brengt ons bij de daadwerkelijke uitvoering. Wat uit onze analyse naar voren komt, is allereerst dat de praktische uitvoering zelf, van de RVO (voorheen Laser), in het

[492] Zie par. 4.5.
[493] Zie par. 4.4.3.3.

algemeen zorgvuldig verloopt, maar dat zij volgens gedupeerden bij de ramp in 2021, zeker in verhouding tot de afwikkeling door verzekeraars, ook traag is en weinig transparant. Ook bij een Wts-evaluatie uit 2004 is erop gewezen dat bij gemeenten 'de tijd die nodig is om tot uitkering te komen van de tegemoetkoming als lang [is] ervaren'.[494] Voor meerdere Wts-toepassingen is er gewezen op de nadrukkelijke behoefte van gedupeerden aan méér en snellere betalingen (1998 en juli 2021).

Voor de waterschade van juli 2021 is de Wts-afwikkeling nader onderzocht en vergeleken met de snelheid van verzekeraars in een survey van Endendijk, Botzen en anderen. Daaruit blijkt dat de schadeafwikkeling door verzekeraars (met name van casco- en van inboedel- en opstalverzekeringen) significant sneller is geweest dan die op basis van de Wts.[495]

Verwachtingsmanagement en consistentie

Verder kwam in het kader van de waterschade van juli 2021 (wij zullen dit hierna ook zien bij de evaluatie enkele andere rampsituaties) het belang naar voren van een betere communicatie. Dit betrof met name beloftes van bewindspersonen direct na de ramp over de inzet en afwikkeling van de Wts, maar ook het gemis van uitleg van onderscheidingen in de ministeriële schaderegeling of in de afwikkeling (bijvoorbeeld de redenen om in de tuinschade van particulieren niet, doch in diezelfde schade van bedrijven wel tegemoet te komen) Daarbij heeft zich na de ramp van juli 2021 'gewreekt' dat er: 1) kort na de ramp te hoge verwachtingen zijn gewekt, 2) dat vóór die ramp te weinig was bevorderd dat burgers en bedrijven zich konden en ook daadwerkelijk zouden verzekeren en 3) dat bij die ramp veel 'eenmalige' uitzonderingen zijn gemaakt voor de onverzekerde schade.

Een essentieel punt kwam zowel naar voren met betrekking tot de ruime Wts-toepassing in 1998 en de afwikkeling van de waterschade van juli 2021: alleen met een terughoudend en daadwerkelijk consistent Wts-beleid zullen burgers en bedrijven worden aangemoedigd om zich voor de risico's zoals bedoeld in artikel 1 Wts te verzekeren (en kan ook het verzekeringsaanbod beter tot ontwikkeling komen). Voor zover mogelijk tenminste, want hoewel de dekking van opstal- en inboedelverzekeringen na de waterschade van juli 2021 is verruimd, zijn onder meer het falen en het overlopen van de primaire keringen (nog) niet verzekerbaar, zoals wij zullen zien in hoofdstuk 4.

Uitsluitingsgronden

Ook het inroepen van de uitsluitingsgronden van de Wts heeft tot kritische vragen geleid van gedupeerden en ook in de literatuur. Zo kwam bij enkele rampen naar voren dat er door relatief veel gedupeerden, burgers en ondernemers, voor wél verzekerbare schade geen verzekering was afgesloten. De uitsluitingsgrond van 'redelijkerwijs verzekerbaar' (artikel 4 lid 3, sub *a* Wts) leek daarbij overwegend objectief te worden ingevuld en getoetst: was de schade in objectieve zin redelijkerwijs verzekerbaar? Dat heeft het risico dat gedupeerden in een kwetsbare financiële positie geen aanspraken aan de Wts kunnen ontlenen, ook als het afsluiten van een verzekering specifiek bij deze doelgroep vanwege de beperkte financiële draagkracht, niet van de betrokkenen kan worden verlangd. Dit is moeilijk verenigbaar met de grondgedachte van de Wts. Het werpt de vraag op of er specifiek voor deze doelgroep (met beperkte financiële draagkracht) meer speelruimte in de Wts kan worden geboden, bijvoorbeeld in de vorm van een hardheidsclausule.

Voor de uitsluitingsgrond van de verhaalbaarheid van de schade laat de afwikkeling van de ramp in Wilnis zien dat die al gauw wordt overschat. Een goede benadering bleek daar de instelling te zijn van een speciaal fonds door het Rijk. Dit deed uitkeringen op basis

[494] PWC 2004, p. 24.
[495] Endendijk, Botzen, e.a., *Journal of Coastal and Riverine Flood Risk*, 2023*b*.

van de Wts en voorzag in financiële hulp, ondanks dat er schadeprocedures liepen. De schade bleek in deze zaak pas na jarenlang procederen alsnog niet verhaalbaar te zijn.

3.3 Gevallen waarin de Wts niet is toegepast

3.3.1 Opzet van deze evaluatie; leeswijzer

Voor onze analyse van de uitvoeringspraktijk van de Wts is het ook belangrijk zicht te krijgen op de gevallen waarin om toepassing van de Wts is verzocht, maar de Wts *niet* is toegepast. Daarin ligt informatie besloten over de verwachtingen van gedupeerden met betrekking tot (de afhandeling van) hun schade en de rol die de Wts daarbij kan hebben. Welke verwachtingen hadden gedupeerden van de schadeafwikkeling door de overheid? Welke argumenten zijn voor het Rijk leidend geweest om de Wts niet toe te passen? We zullen zie dat het Rijk in de meeste onderzochte gevallen alsnog *ad hoc* schaderegelingen heeft gecreëerd buiten de Wts om. Wat waren de redenen om uiteindelijk toch onverplicht schaderegelingen te treffen buiten de Wts om?

Eerst zullen wij de aandacht richten op verzoeken tot inzet van de Wts voor schade door slechte weersomstandigheden (par. 3.3.2). Wij kwamen hiervoor al de neerslagschade tegen van de jaren na 1998, van agrarische bedrijven in het Westland. Die zijn afgewezen in een poging tot de BWV te komen. Dit komt in hoofdstuk 4 nader aan bod.[496] Hierna volgt een selectie van andere aan het weer gerelateerde schades die tot de vraag om inzet van de Wts hebben geleid, waarbij de verwachtingen van gedupeerden gedocumenteerd zijn. Eerst bespreken wij de supercell-schade in Noord-Brabant (2016), daarna de valwind in Leersum (2021).

Vervolgens komen niet-natuurlijke rampen aan de orde; rampen dus met menselijke oorzaken (par. 3.3.3). Geselecteerd zijn wederom de meest relevante gebeurtenissen met betrekking tot de Wts en de verwachtingen van gedupeerden: gebeurtenissen waarbij er documentatie is over verwachtingen die gedupeerden hadden van de schadeafhandeling. In meerdere gevallen zijn buiten de Wts om speciale schaderegelingen getroffen. Het meest uitgesproken voorbeeld biedt de vuurwerkramp Enschede (2000), die daarom door ons eruit is gelicht en die het meest uitvoerig zal worden besproken.

Na de afwikkeling van de vuurwerkramp in Enschede is de Commissie-Borghouts ingesteld die belangrijke aanbevelingen heeft gedaan over de inrichting en de functies van de Wts bij toekomstige rampen. Ook die worden in beeld gebracht (par. 3.3.4), waarna de lessen uit onze evaluatie worden getrokken (par. 3.3.5).

Ten slotte vraagt nog een bijzondere categorie niet-natuurlijke massaschades aandacht: ziekte-uitbraken (par. 3.3.6). Twee gevallen springen hierbij in het oog: de legionella-uitbraak in Bovenkarspel (par. 3.3.6.1) en de Q-koorts (par. 3.3.6.2). Hoewel de Wts voor zulke gevallen niet is bedoeld, zijn ze interessant met het oog op de verwachtingen die gedupeerden kunnen hebben met betrekking tot schadeafdoening door de overheid. Dat geldt in het bijzonder voor Q-koortspatiënten, aangezien hun verwachtingen op het vlak van de schadeafhandeling door de overheid uitvoerig zijn onderzocht en gedocumenteerd. Hierbij past voorzichtigheid, aangezien de overheid in de Q-koortszaak ook een verwijt werd gemaakt van de schade, terwijl de Wts berust op solidariteit. Maar de overheid heeft uitsluitend op die grond voor Q-koorts patiënten schaderegelingen

[496] Zie ook reeds par. 2.3.2 en nader par. 4.4.3.3.

gecreëerd. De ervaring daarmee en de lessen die uit verwachtingen van gedupeerden zijn getrokken, zijn relevant om mee te nemen in het onderhavige rapport (par. 3.3.6.3).

3.3.2 Slecht weer: supercell en valwind Leersum

De Wts is in beginsel niet bedoeld voor grootschalige schade die is veroorzaakt door slechte weersomstandigheden, zonder dat sprake is van een ramp als bedoeld in artikel 1 van de Wvr. Hoewel dit kort na de invoering en de eerste toepassingen van de Wts bij herhaling door de minister is gesteld, is daar door gedupeerden in meerdere gevallen wel om verzocht. Op dit punt heeft het Rijk een consistent beleid gevoerd: geen toepassing.

3.3.2.1 Supercell: water- en hageloverlast (2016)

De eerste aan de natuur gerelateerde gebeurtenis betreft een supercell met hevige regen en hagelstenen die in juni 2016 tot grote schade heeft geleid.[497] Door zware regenval was in Duitsland de rivier de Kocher in deelstaat Baden-Württemberg buiten haar oevers getreden, hetgeen tot schade had geleid aan bruggen, auto's en huizen. Ook ten zuiden van Parijs waren rivieren overstroomd met grote schade.[498] In Limburg en het oosten van Noord-Brabant zorgden 'recordhoge neerslagsommen'[499] in juni en, op 23 juni 2016, 'hagelstenen van 5 tot 10 centimeter'[500] in het zuidoosten van Noord-Brabant voor veel en grote schade, zowel bij particulieren als bij bedrijven. Die waren ontstaan uit een supercell: het zwaarste type onweersbui. Zoveel en zo hevige neerslag was volgens het KNMI zeldzaam voor de zomer. Het Verbond van Verzekeraars had kort vóór deze weersschade nog een oproep gedaan aan overheden en waterschappen om preventieve maatregelen te nemen tegen regenschade met de stelling dat hevige regen 'in ons land jaarlijks tot een totale schadepost van zo'n honderd miljoen euro' leidde.[501]

De provincies en gemeenten zijn kort na het extreem weer aan de slag gegaan om de schade te inventariseren. Zowel particulieren als ondernemers hadden schade. Vooral ondernemers in de land- en (glas)tuinbouw waren zwaar getroffen: hun schade liep in de honderden miljoenen aan beschadigde en verloren gewassen, beschadigde stallen en kassen, de omzetschade die dit tot gevolg had, enzovoort.[502] Er is veel ongenoegen ontstaan over de beschikbare verzekeringen voor de gedupeerde ondernemers. Gesteld is dat de schade 'lang niet allemaal verzekerbaar' was. Zo ontstond er discussie over een brandverzekering waarbij ook storm was meeverzekerd, nu de schade volgens de verzekeraar door hagel zou zijn ontstaan.[503] Ook de brede weersverzekering (BWV) kende beperkingen: de BWV 'dekt alleen waterschade van boven. Schade door water van onderop [de hoge grondwaterstand] valt hierbuiten'.[504] Ook inundatie, dat wil zeggen het overlopen van sloten door de extreme regenval, zou buiten de BWV vallen. De premie zou bovendien ondanks de toenmalige subsidieregeling 'zeer hoog' zijn.[505] 'Dan moet je toch concluderen dat dergelijke risico's de verantwoordelijkheid van boer of tuinder

---

[497] Zie https://www.knmi.nl/kennis-en-datacentrum/achtergrond/klimaatanalyse-van-extreme-buien-eind-mei-begin-juni-2016 (geraadpleegd op 5 april 2024).
[498] *Ibidem.*
[499] Informatie afkomstig van de KNMI-website, https://www.knmi.nl/nederland-nu/klimatologie/maand-en-seizoensoverzichten/2016/jaar (geraadpleegd op 5 april 2024).
[500] *Ibidem.*
[501] https://www.verzekeraars.nl/publicaties/actueel/verbond-roept-op-tot-preventieve-maatregelen-tegen-regenschade (geraadpleegd op 5 april 2024).
[502] *Kamerstukken II* 2016/17, 31710, nr. 65 (VOA, 27 oktober 2016), p. 4 (en vgl. p. 2).
[503] De agrarische onderneming kreeg in eerste aanleg gelijk (de storm zou de *dominant cause* van de schade zijn geweest), maar in hoger beroep werd haar vordering tot het betalen van een verzekeringsuitkering afgewezen (hagel was de schadeoorzaak), Hof Den Haag 4 februari 2020, ECLI:NL:GHDHA:2020:158.
[504] *Ibidem*, p. 2.
[505] *Ibidem*, p. 4 (en vgl. p. 2).

overstijgen?'[506] Vooral veel ondernemers in de land- en (glas)tuinbouw zijn met schade blijven zitten.[507]

De schade was niet alleen materieel.[508] In een Kamermotie is erop gewezen 'dat de beelden van de angstaanjagende hagelstorm bij mensen op het netvlies gegrift staan en dit van grote impact is op de getroffenen'. Het kabinet is verzocht om een in het leven geroepen werkgroep te vragen 'nadrukkelijk aandacht te besteden aan psychosociale hulp en de noodzakelijke nazorg'.[509]

De provincies Limburg en Noord-Brabant, gemeenten en boerenorganisaties hebben de regering verzocht om de Wts van toepassing te verklaren voor de particulieren, boeren en tuinders met onverzekerbare schade. Dit is afgewezen op de grond dat 'alle schade in het gebied verzekerbaar is en dat deze dan ook tot het gewone ondernemersrisico behoort'.[510] Daarop hebben zij een rapport uitgebracht waarin ze stelden 'allemaal, zonder uitzondering de mening en het gevoel [te hebben] dat de Rijksoverheid het getroffen gebied in de steek heeft gelaten'.[511] Ze wezen op de definitie van het begrip 'ramp' in artikel 1 Wts en op de uitwerking die daar door de minister van BZK bij de hevige regenval in 1998 aan was gegeven. Op grond daarvan moest de extreme weersituatie van dat jaar eveneens als ramp worden aangemerkt.[512] De staatssecretaris herinnerde daarop aan de afspraak met LTO uit 2002. De Wts kon volgens hem 'alleen worden toegepast bij een nationale ramp, waarvan sprake is bij een grootschalige overstroming, een aardbeving of een ramp van soortgelijke omvang die voldoet aan de definitie van artikel 1 van de Wet veiligheidsregio's'. Dat is opvallend, noch de Wts (en de Wvr), noch de toelichting bij de wettekst een 'nationale' ramp vereisen. De conclusie was hoe dan ook: '[d]e verantwoordelijkheid om schade te vergoeden, ligt niet bij de overheid'.[513] Hij wees op het belang van consistent beleid: 'Hoe vervelend de boodschap ook is, de overheid stelt dat soort kaders niet voor niets, omdat je anders een precedent schept voor toekomstige situaties. Ook in 2001 en in 2002 was sprake van extreme regenval in het Westland. Toen is ook gevraagd om de Wts van toepassing te verklaren. Ook toen is dezelfde beslissing genomen als nu. Hetzelfde geldt voor de vuurwerkramp in Enschede, de uitbraak van de varkenspest en de brand in Volendam.'[514] Ondernemers dienden zich te verzekeren tegen risico's voor oogstschade door extreem weer.[515]

Dit is op grote weerstand gestuit, vooral omdat het verzekeren (te) hoge kosten meebracht. Dit werd ook in de Tweede Kamer naar voren gebracht.[516] Door verschillende fracties werd sterk aangedrongen op de inzet van de Wts. Er werd zelfs een motie ingediend die de regering verzocht de Wts van toepassing te verklaren, maar die werd door de Tweede Kamer verworpen.[517] Ook daarna nog hebben meerdere fracties gepleit voor de inzet van de Wts.[518] Daarbij is veelvuldig gewezen op de inzet van de Wts bij de extreme regenval in 1998, bij de dijkdoorbraak in Wilnis en bij de overstroming van de

[506] *Ibidem*, p. 9.
[507] *Ibidem*, p. 11.
[508] *Kamerstukken II* 2015/16, 31710, nr. 58 (motie van de leden Lodders en Leenders).
[509] *Ibidem.*
[510] Zie *Kamerstukken II* 2015/16, 31710, nr. 63 en *Dossier Water- en Supercelschade 2016*, p. 7.
[511] *Dossier Water- en Supercelschade 2016*, p. 7; zie ook *Kamerstukken II* 2026/17, 31710, nr. 65 (VOA, 27 oktober 2016), p. 5.
[512] *Dossier Water- en Supercelschade 2016*, p. 12.
[513] *Kamerstukken II* 2015/16, 31710, nr. 63 (VOA, 21 september 2016), p. 20.
[514] *Ibidem*, p. 20.
[515] *Ibidem*, p. 18.
[516] Dossier Water- en Supercelschade 2016; *Kamerstukken II* 2016/17, 31710, nr. 65 (VOA, 27 oktober 2016), p. 9.
[517] *Kamerstukken II*, Stemmingen moties Waterschade in Zuidoost-Nederland, 7 juli 2016, TK 106-93-1.
[518] VAO Waterschade in Zuidoost-Nederland, *Handelingen* 7 juli 2016, TK 106 en *Kamerstukken II* 2015/16, 31710, nr. 52 (motie van Geurts c.s., 7 juli 2016) en *Kamerstukken II* 2016/17, 31710, nr. 65 (VOA, 27 oktober 2016).

Maas in 2011. 'Waarom toen wel en nu niet, zo vraag ik de staatssecretaris'.[519] Ook stelde het SGP-Kamerlid Dijkgraaf: 'Ik zou willen dat de staatssecretaris dit erkent als ramp. De mensen voelen het zo en als je naar het gebied gaat, zie je het ook.[520] Door verschillende Kamerleden werd bij herhaling verzocht om 'nationale solidariteit'.[521]

Het is goed ons te realiseren dat er niet alleen om de inzet van de Wts is gevraagd. Er zijn honderden claims ingediend tegen de waterschappen.[522] Tevens is verzocht om instelling van een noodfonds, zoals in België en Duitsland was geschied.[523] Ook wilde men af van de assurantiebelasting op de brede weersverzekering.[524] Gewezen werd op de tussenkomst van de Franse overheid bij de impact van diezelfde regenval in Frankrijk; die komt in hoofdstuk 6 aan bod.[525] De staatssecretaris koos voor andere vormen van ondersteuning voor ondernemers en wilde vooral ook de verzekeringsmogelijkheden versterken.

Maar dat ging niet zonder kosten. Kort voor de water- en hageloverlast van 2016 had het Ministerie van EZ de *Regeling subsidiëring brede weersverzekering* laten evalueren.[526] Daarin werd groei van de Brede Weersverzekering (BWV) verwacht als het Rijk het subsidieniveau van 65% zou handhaven én *geen noodsteun via de Wts zou verlenen, als zich verzekerbare schade voordoet*.[527] Landbouwbedrijven moesten financieel weerbaar worden gemaakt tegen ongunstige weersomstandigheden.[528] Daarom heeft het kabinet een Kamermotie ingewilligd om de BWV belastingvrij te stellen. Ook is de schadedrempel verlaagd van 30% naar 20%. Dit heeft eraan bijgedragen om de BWV toegankelijk te maken. Wij zullen dit in hoofdstuk 4 belichten.[529]

3.3.2.2 Valwind in Leersum (2021)

Op 18 juni 2021 in de warmste junimaand sinds 1901, in de woorden van het KNMI,[530] was er 'hevig noodweer' in delen van Nederland. Daarbij werd het gebied van Leersum-Valkenheide-Maarsbergen getroffen door een zogenoemde valwind.[531] Daags ervoor was er een weerwaarschuwing 'code geel' afgegeven, waarbij zelfs was genoemd dat zeer lokaal een tornado niet was uitgesloten.[532] Een valwind *(downburst)* wordt onderscheiden van een storm[533] en kan uit een flinke onweersbui ontstaan doordat de lucht in een bui sterk afkoelt. De windsnelheid kan daarbij oplopen tot ver boven de 100 kilometer per uur. 'Een valwind ontstaat', aldus het KNMI, 'als een enorme hoeveelheid koude lucht

---

[519] *Kamerstukken II* 2015/16, 31710, nr. 63, p. 4 (VOA, 21 september 2016).
[520] *Kamerstukken II* 2016/17, 31710, nr. 65 (VOA, 27 oktober 2016), p. 4.
[521] *Ibidem*, p. 2, p. 9.
[522] Het Waterschap Aa en Maas 2016, p. 32 vermeldt 237 schadeclaims, hoofdzakelijk voor gewasschade, waarvan het merendeel is afgewezen; ook andere waterschappen zouden honderden claims hebben ontvangen, zie https://awp.nu/uploads/waterschappen/aaenmaas/2017_10_In_eind_mei_begin_juni_2.pdf (geraadpleegd op 5 april 2024). Verhaalbare schade is vastgelegd in artikel 7.14 e.v. van de Waterwet.
[523] *Ibidem*, p. 4.
[524] Inmiddels wordt op deze verzekering geen assurantiebelasting in rekening gebracht, zie https://www.verzekeraars.nl/publicaties/actueel/subsidie-brede-weersverzekering-2024-tot-15-mei-open-voor-aanvragen (geraadpleegd op 5 april 2024).
[525] Zie par. 6.3.4 en par. 6.3.5.
[526] *Kamerstukken II* 2016/17, 31710, nr. 68 (brief van staatssecretaris van EZ, 15 juni 2017).
[527] *Evaluatie regeling brede weersverzekering 2016*, p. en hierover *Kamerstukken II* 2016/17, 31710, nr. 68 (brief van Staatssecretaris van EZ, 15 juni 2017), p. 2.
[528] *Kamerstukken II* 2016/17, 31710, nr. 68 (brief van Staatssecretaris van EZ, 15 juni 2017), p. 1.
[529] Zie par. 4.4.3.3.
[530] Informatie afkomstig van de KNMI-website https://www.knmi.nl/over-het-knmi/nieuws/utrechtse-leersum-getroffen-door-een-valwind (geraadpleegd op 5 april 2024).
[531] Zo noemt Hazelzet 2023, p. 11 dat ook al in Tiel, Maurik en Zoelen 'aanzienlijke schade' is ontstaan in aanloop naar de valwind' en dat er die dag ook na en voorbij Leersum nog windschade is geweest.
[532] Hazelzet 2023, p. 8 en 17.
[533] In de zin dat ze maar twee tot tien minuten duren, zie Canepa, Romanic e.a., *JWEIA* 2023, p. 1.

uit een intensieve buienwolk omlaag stort'.[534] Daarbij kan een zeer grote hoeveelheid hagel en regen vallen.

De schade was aanzienlijk. Naast schrammen en blauwe plekken, zijn negen mensen (licht)gewond geraakt.[535] Er was schade aan ruim honderd huizen en tientallen auto's. Zo'n 730 hectare bos aangetast en ten minste 75.000 bomen zijn omgegaan. Ook was er gevolgschade door beschadigingen van telecom- en nutsvoorzieningen en schade in het publiek domein, naast de kosten van de inzet van hulppersoneel.[536] De toegang tot het dorp is geblokkeerd geweest en het treinverkeer is gehinderd door een omgevallen boom op het spoor.[537] De schade zou circa € 13,3 miljoen bedragen, waarvan € 7,9 miljoen schade van particulieren zou zijn.[538] Uit een brief van de provincie blijkt dat van de totale schade ongeveer € 6 miljoen niet verzekerd was.[539] Daarvan trof 'een zeer aanzienlijk deel' de gemeente Utrechtse Heuvelrug: alleen al binnen de bebouwde kom leed de gemeente een schade van ongeveer € 2,7 miljoen (bestaande uit vooral opruimkosten en de kosten van heraanplant). Daarnaast was er schade aan landgoederen en cultureel erfgoed, waaronder 'een uitzonderlijk grote schade van ruim een half miljoen euro' op een landgoed met rijksmonumentale groenaanleg.[540] Ook de provincie had schade: die zou circa € 250.000 bedragen en verband houden met opruimingskosten voor provinciale wegen en herstelkosten. Dit schadebedrag kon naar verwachting worden gedekt vanuit 'de beschikbare middelen voor beheer en onderhoud'.[541]

Hoewel de gemeente kort na de valwind van 2021 samen met de commissaris van de Koning in een brief aan de minister-president om de inzet van de Wts heeft verzocht (via artikel 3 Wts), [542] is de Wts hier niet toegepast op de grond dat de schade niet zodanig was dat deze gebeurtenis aan de criteria voldeed om als een ramp in de zin van artikel 1 Wvr te worden aangemerkt.[543] Dat heeft tot vragen geleid bij gedupeerden,[544] aangezien sprake was van een opschaling van de inzet van hulpdiensten (brandweer, ambulance) naar GRIP-2 (waarvoor overkoepelende afstemming nodig is buiten de plaats van het incident)[545] en van een miljoenenschade.[546] Mede hierom werd de vraag gesteld waarom niet aan de criteria van artikel 1 Wvr was voldaan.[547]

Kortom, geen Wts, maar er is vanuit de provincie[548] én het Rijk wel voorzien in opvang van een deel van de schade van de gemeente en van de landgoedeigenaren. De provincie heeft een subsidie verstrekt van € 1,5 miljoen aan de gemeente voor het herstel van schade aan de natuur. Daarvan is € 1 miljoen naar gedupeerde landgoedeigenaren

---

[534] https://www.knmi.nl/kennis-en-datacentrum/uitleg/valwinden (geraadpleegd op 5 april 2024).
[535] Twee mensen waren zwaarder gewond, zie Hazelzet 2023, p. 228; genoemd worden een zware hersenschudding met restschade (p. 34) en een lichte schouderbreuk (p. 31).
[536] Hazelzet 2023, p. 227 e.v.
[537] Hazelzet 2023, p. 18.
[538] RTV Utrecht 21 juli 2022, https://www.rtvutrecht.nl/nieuws/3175281/totale-schade-na-valwind-in-leersum-bedraagt-13-3-miljoen-euro (geraadpleegd op 5 april 2024).
[539] Zo stelt het College van Gedeputeerde Staten in de Statenbrief van 1 november 2022, die zelf 1,5 miljoen beschikbaar stelt als begrotingssubsidie voor de gemeente, zie https://www.stateninformatie.provincie-utrecht.nl/documenten/Ontvangen-documenten-van-GS-t-m-25-11-2022/Statenbrief-schade-bijdrage-valwind-Leersum.pdf (geraadpleegd op 5 april 2024).
[540] *Ibidem.*
[541] *Ibidem.*
[542] Zie Hazelzet 2023, p. 235.
[543] *Ibidem.*
[544] *Ibidem.*
[545] Zie https://vru.nl/nieuws/video-inzet-leersum-een-terugblik-van-de-eerste-betrokkenen/ (laatstelijk geraadpleegd op 12 oktober 2024).
[546] Zie o.m. https://www.stateninformatie.provincie-utrecht.nl/documenten/Ontvangen-documenten-van-GS-t-m-25-11-2022/Statenbrief-schade-bijdrage-valwind-Leersum.pdf (laatstelijk geraadpleegd op 12 oktober 2024).
[547] Hazelzet 2023, p. 235-236.
[548] Zie de Raadsbrief, 8 februari 2022, https://cuatro.sim-cdn.nl/heuvelrug/uploads/raadsinformatiebrief-planproces-herstelplan-valwindschade.pdf (geraadpleegd op 5 april 2024) en Hazelzet 2023, p. 7.

gegaan.[549] De schade aan hun landgoed was maar deels verzekerd. Ook hun gederfde inkomsten (door de tijdelijke sluiting) vielen niet onder die subsidie.[550] LNV heeft eenmalig € 1,1 miljoen ter beschikking gesteld aan Staatsbosbeheer voor de niet gedekte schade.[551] De Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed heeft zich voorts nog bereid verklaard om de regeling van de instandhoudingssubsidie maximaal in te zetten, naast een mogelijke subsidie uit het – mede door het Rijk bekostigde – Parelfonds.[552]

3.3.2.3 Lessen trekken uit de afwikkeling van de valwind in Leersum

Wat de valwind in Leersum in de eerste plaats laat zien, is dat de beslissing over de inzet van de Wts, gelet op de grote (financiële) belangen die daarbij betrokken zijn, een goede communicatie vergt. In die casus was het voor betrokkenen in het licht van artikel 1 Wvr niet duidelijk waarom de Wts niet werd ingezet, aangezien met de gecoördineerde inzet van hulpdiensten (brandweer, politie en ambulanceteams) is opgetreden. Hierbij zouden meer dan tachtig hulpvoertuigen uit ruim veertig brandweerkazernes na oproepen van de Veiligheidsregio Utrecht ter plaatse zijn geweest, naast ten minste zestien eenheden van de politie en een helikopter van de Dienst Speciale Inverventies met ambulanceteams.[553] De schade liep, zoals gezegd, in de miljoenen en er was de dreiging van (nog) ernstiger schade door de gaslekken. Met dit alles zou volgens betrokkenen wel degelijk aan de voorwaarden van artikel 1 Wvr zijn voldaan. Dat er anders werd geoordeeld, zou volgens de gemeente Utrechtse Heuvelrug aangeven dat de Wts voor dit type klimaatrisico's te beperkt is ingericht, zeker 'voor gemeenten met beperkte budgetten'.[554] Voor wat betreft de toepasselijkheid van de Wts indiceert deze casus onzes inziens de terughoudendheid waar het gaat om de vraag naar een 'overeenkomstige toepassing' van de Wts via artikel 3 Wts voor schade door hevig weer. Wij zagen dit hiervoor al met betrekking tot hagel en zware regenval.

Tegelijk roept deze niet-toepassing van de Wts vragen op in verhouding tot het met de Wts beoogde doel. Wij zien hier immers de mogelijke impact van extreem weer, de ontreddering die daarbij kan ontstaan en mogelijke scenario's waartoe dit kan leiden, waarbij er ook sprake kan zijn van personenschade, (met name ook) in bebouwd gebied: er was een complete ravage, ontreddering en er waren relatief lichte letsels. Gelukkig is de personenschade beperkt gebleven. Maar deze casus laat zien dat de gevolgen voor de lichamelijke en psychische gezondheid van mensen ingrijpend hadden kunnen zijn. Ook voor de Wts is dat een punt van aandacht, aangezien het onzes inziens allerminst evident is dat hier *niet* aan de voorwaarden van artikel 1 Wvr zou zijn voldaan. Dit onderstreept tevens het belang van een zorgvuldige onderbouwing en communicatie ter zake van door het Rijk gemaakte afwegingen in het kader van artikel 1 Wvr en artikel 3 Wts.

In hoofdstuk 4 zullen wij zien dat dit bijzondere aandacht vraagt met het oog op de gevolgen van klimaatverandering. Neerslag, hoogwaters en overstromingen komen (gelukkig) over het algemeen met behulp van verwachtings- en waarschuwingssystemen vroegtijdig in beeld, waardoor mensen tijdig kunnen worden geëvacueerd. De risico's kunnen structureel en algemeen bekend zijn. Zo wisten veel inwoners van het Maasdal al dat het bij hoge waterstanden niet veilig is langs de Maas.[555] Maar situaties zoals de valwind in Leersum en de 'waterbom' van juli 2021 laten zien dat weerextremen ook buiten het type rampen waartoe artikel 1 Wts beperkt is tot acute crisissituaties en tot een enorme schade kunnen leiden. Daarmee legt deze casus ook de grenzen bloot van de

[549] Hazelzet 2023, p. 188.
[550] Hazelzet 2023, p. 192 e.v.
[551] Zo blijkt uit de toelichting bij het jaarverslag, *Kamerstukken II* 2021/22, 36100-XIV, nr. 7, p. 27.
[552] *Ibidem*, p. 27.
[553] Hazelzet 2023, p. 123-124.
[554] Aldus de strategisch beleidsadviseur integrale veiligheid zoals weergegeven bij Hazelzet 2023, p. 223.
[555] Deltares 2023*a*, p. 37.

solidariteit die aan de Wts ten grondslag ligt, grenzen die de komende jaren vermoedelijk vaker en indringender voelbaar zullen worden.[556]

3.3.3 Niet-natuurrampen: Enschede, Volendam, Moerdijk

3.3.3.1 Inleiding; Enschede, Volendam, Moerdijk

Voor andere rampen dan natuurrampen is de Wts tot dusverre nog niet ingezet. Artikel 3 Wts biedt daar wel een grondslag voor. Maar de drempels zijn relatief hoog. Het moet in de eerste plaats gaan om een ramp in de zin van artikel 1 Wvr; dat wil zeggen: 'een zwaar ongeval of een andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken'. Bovendien moet de schade redelijkerwijs onverzekerbaar zijn en mag zij niet verhaalbaar zijn op derden. Juist bij niet-natuurrampen is dit laatste het geval: er is dan een aansprakelijk te stellen partij.

Het argument van het kabinet voor het niet toepassen van de Wts was in de onderzochte gevallen dan ook veelal dat de betreffende schade verhaalbaar was. Dat die route vóórgaat, ligt voor de hand, aangezien de schade dan daar wordt gelegd waar hij wordt veroorzaakt. In al deze gevallen gold echter dat de civielrechtelijke procedures niet alleen tijdrovend, maar vooral minder makkelijk en effectief waren dan verondersteld. Zowel de eigen financiële middelen van de aangesprokenen als de verzekeringsdekking bleken verre van toereikend te zijn.[557] Wij kwamen dit ook tegen in onze bespreking van de afwikkeling van de Wilnisramp.[558] Dat zijn knelpunten die zich binnen het systeem van aansprakelijkheid en WA-verzekering afspelen en mogelijk op die terreinen om een oplossing vragen.

Maar bij het ontbreken van oplossingen aldaar zetten die knelpunten, zoals wij zullen zien, ook druk op het Rijk om een financieel gebaar te maken, dat onder die druk de verleiding kan voelen om alsnog *ad hoc*-regelingen te creëren teneinde aan de hoge verwachtingen van gedupeerden te voldoen. Tegelijk druisen die *ad hoc*-regelingen dan weer in tegen de belangen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid (die de Wts dient te waarborgen). Die verlangen bovenal een consistent overheidsbeleid. Dit spanningsveld zagen wij bij de vuurwerkramp in Enschede (2000) en bij de brand in café Het Hemeltje in Volendam (2001). De solidariteit die de Wts enerzijds voorop stelt en het belang van een consistent beleid anderzijds kunnen dan lastig verenigbaar zijn. Dit is duidelijk zichtbaar in de fundamentele discussie die er na de vuurwerkramp in de Tweede Kamer is ontstaan over de rol van het Rijk met betrekking tot de schadeafwikkeling na rampen. Er is toen stevige maatschappelijke en politieke druk uitgeoefend om de rampschade te vergoeden.[559]

Wij zullen om die reden de vuurwerkramp hierna wat uitvoeriger belichten. Maar ook nadien is de maatschappelijke en politieke druk op het Rijk blijven aanhouden om grootschalige *man-made* schades te vergoeden. Wij zagen dit bij de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk (2011), waarbij chemische stoffen zijn vrijgekomen en een rookwolk over de omgeving van Dordrecht is getrokken. Er zijn geen doden of gewonden gevallen, maar wel zijn in de dagen na de brand 545 meldingen gedaan van gezondheidsklachten. Daarnaast was er 'aanzienlijke materiële schade':[560] het bedrijf zelf en een naastgelegen bedrijf gingen verloren en er was milieuschade. De brand had volgens de Onderzoeksraad

[556] Zie par. 4.5.
[557] Zie uitvoerig Muller & Stolker 2001 en Akkermans & Brans 2002.
[558] Par. 3.2.4.
[559] *Handelingen II*, TK-10, 9 oktober 2001, p. 429.
[560] Onderzoeksraad voor Veiligheid 2012, p. 6.

voor Veiligheid niet de eigenschappen van een nationale ramp of crisis.[561] Naast de particuliere schade,[562] waren vooral (spruiten)telers zwaar getroffen. Hun groenten, die bij de brand in de opslag lagen of op het land stonden, konden ze op advies van de overheid niet meer verkopen. Het kabinet oordeelde dat de Wts *niet*, ook niet via de route van artikel 3,[563] toepasselijk was. Er was geen sprake van een ramp 'met kosten die niet elders kunnen worden verhaald dan wel die niet redelijkerwijs verzekerbaar of vermijdbaar waren'.[564]

De regering is toen in een Kamermotie verzocht 'een noodfonds op te richten waarmee aan reële claims van boeren en tuinders die direct schade hebben geleden, tegemoetgekomen kan worden, waarna het schadebedrag door de overheid verhaald wordt op Chemie-Pack'.[565] Volgens toenmalig minister Opstelten stond het kabinet in zijn algemeenheid op het standpunt terughoudend te zijn bij het treffen van *ad hoc* financiële regelingen om gedupeerden tegemoet te komen, 'zeker in gevallen waarbij verhaalbaarheid van de schade op de veroorzaker aan de orde is'. Het kabinet wilde 'ongewenste precedentwerking voorkomen'.[566] De minister verwees daarbij naar het kabinetsstandpunt over de gelijkluidende aanbeveling van de Commissie-Borghouts.[567] Maar toch *'heeft het kabinet in dit uitzonderlijke geval besloten om een tegemoetkoming in inkomstenderving te geven voor ondernemers (telers van vollegrondsgroente) die hun eindproduct niet op de markt hebben gebracht op advies van de overheid'*,[568] buiten de Wts om. De in de Kamermotie verzochte voorschotconstructie kan voor andersoortige gevallen, die wél binnen de grenzen vallen van de Wts (denk aan de gevallen waarin wél aan de criteria van artikel 1 Wvr is voldaan), mogelijk een route bieden om te voorkomen dat gedupeerden met lege handen komen te staan, bijvoorbeeld bij insolventie van de aansprakelijke. Overwogen kan worden om de mogelijkheid van voorschotten te noemen in artikel 4 Wts, aangezien de verhaalbaarheid in het derde artikellid (bij sub *b*) thans als een absolute uitsluitingsgrond staat vermeld.

De brand bij Chemie-Pack en de vuurwerkramp in Enschede laten bovenal de moeilijkheid zien die het verzekeren van *Seveso*-bedrijven meebrengt. Dat zijn bedrijven die activiteiten uitvoeren waarmee relatief grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen gemoeid zijn. Denk onder meer aan de opslag, verwerking en productie. Voor dergelijke bedrijven geldt (de implementatie van) de Europese *Seveso III*-richtlijn.[569] In de voornoemde gevallen was de schade verzekerd, maar was het bedrag dat maximaal kon worden uitgekeerd niet toereikend om alle schade te vergoeden. Overtredingen van de polisvoorwaarden stonden aan het recht op verzekeringsuitkering in de weg. Dit heeft voor gedupeerden de financiële druk vergroot om de (rijks)overheid voor die rampen aan te spreken, al dan niet uit hoofde van de Wts.[570] Uiteindelijk hebben gedupeerden van de brand in Moerdijk die schade langs civielrechtelijke weg moeten verhalen, maar dat bleek maar beperkt mogelijk.[571]

---

[561] *Ibidem*, p. 6.
[562] Veruit de grootste schade (90%) is geleden door de betrokken overheden, onder meer de gemeente en de veiligheidsregio, het waterschap en Rijkswaterstaat (*Kamerstukken II* 2010/11, 26956, nr. 92, p. 2).
[563] Zie par. 3.4.2.5.
[564] *Kamerstukken II* 2010/11, 26956, nr. 92 (brief van minister van VenJ, 7 februari 2011), p. 3.
[565] *Kamerstukken II* 2010/11, 26956, nr. 88 (motie van Wiegman-Van Meppelen c.s., 3 februari 2011).
[566] *Kamerstukken II* 2010/11, 26956, nr. 92 (brief van minister van VenJ, 7 februari 2011), p. 2.
[567] Dit komt hierna nog aan de orde, in par. 4.2.4.2.
[568] *Kamerstukken II* 2010/11, 26956, nr. 93 (brief van Staatssecretaris van EZ, 8 februari 2011).
[569] In het nieuwe stelsel van de Omgevingswet, die het Besluit Risico's Zware Ongevallen per 1 januari 2024 heeft vervangen; Richtlijn 2012/18/EU van 4 juli 2012 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken.
[570] Aldus Akkermans & Brans 2002 (dat berust op bijdragen van de advocaten die de gedupeerden van de betreffende rampen daadwerkelijk hebben bijgestaan)
[571] Zie o.a. https://nos.nl/artikel/708414-chemie-pack-schikt-voor-4-2-mln, en voorts o.a. Hof Arnhem 14 januari 2014, ECLI:NL:GHARL:2014:193, *Gem. Moerdijk/Wilchem BV*, *O&A* 2014/38; ABRvS 22 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:90, *curator Chemie-Pack/d.b. Waterschap Brabantse Delta*.

Het bedoelde spanningsveld tussen de solidariteitsgedachte en het consistente beleid dat verlangd wordt door de belangen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, komt ook goed tot uitdrukking in de schadeafwikkeling ter zake van de vuurwerkramp in Enschede. Die zullen wij hierna uitvoeriger belichten, eens temeer nu het daarbij, anders dan bij de brand in Moerdijk, wel om een ramp ging in de zin van artikel 1 Wvr (en die daarmee mogelijk via artikel 3 Wts tot de inzet van de Wts had kunnen leiden). Dit punt komt naar voren in het rapport van de Commissie-Oosting en is de aanleiding geweest voor de instelling van de Commissie-Borghouts, die uiteindelijk de Wts heeft geëvalueerd.

3.3.3.2 Vuurwerkramp in Enschede uitgelicht

Enschede is op 13 mei 2000 getroffen door een brand en daarop door een explosie bij het vuurwerkbedrijf SE Fireworks, alwaar op dat moment zo'n 900 kilo vuurwerk lag opgeslagen. Het bedrijf was gespecialiseerd in de inkoop en verkoop van professioneel vuurwerk en verzorgde vuurwerkevenementen. De opslag lag in de woonwijk Roombeek. De explosie heeft levens gekost, veel leed en letsel en een complete ravage aangericht. Er zijn 23 mensen overleden en ongeveer 950 mensen gewond geraakt, variërend van lichte snijwonden tot ernstige en zware letsels. Naast het leed dat dit heeft veroorzaakt, was de materiële schade enorm. Ruim tweehonderd woningen zijn verwoest en nog eens bijna driehonderd woningen zijn onbewoonbaar verklaard. Diverse andere woningen en bezittingen van particulieren en omliggende bedrijven zijn vernield of verloren geraakt.[572] Daarnaast zijn bedrijven geraakt doordat de productie stil heeft gelegen of omdat de klantenkring door de ramp beperkt of verloren is.[573]

De materiële schade van particulieren is geraamd op *ƒ* 1 miljard (€ 454 miljoen). De schade aan bedrijven op circa *ƒ* 513 miljoen (€ 234 miljoen).[574] Voor het leeuwendeel van de schade konden gedupeerden aanspraken ontlenen aan sociale zekerheid en de dekking van particuliere verzekeringen. Een deel van de schade, genoemd is een bedrag van *ƒ* 195 miljoen (€ 88,5 miljoen), was onverzekerd. Zo had, naar verluidt, maar 29% van de ondernemers een verzekering voor bedrijfsschade. De WA-polis van SE Fireworks bood maar verhaal voor *ƒ* 2,5 miljoen (€ 1,13 miljoen).[575]

Het onderzoek van de Commissie-Oosting heeft inzicht geboden in de oorzaken van en verantwoordelijkheid voor de ramp. Zij concludeerde kort gezegd dat het bedrijf grote fouten had gemaakt en dat de overheid als wetgever en toezichthouder tekort was geschoten.[576] Wij zullen dit hier verder laten rusten.

Maar daarnaast maakte de Commissie-Oosting kritische opmerkingen over de financiële afwikkeling, die (deels ook) in het kader van de Wts aandacht behoeven. Net als bij de waterschade van juli 2021, hebben de minister-president en in dit geval de staatssecretaris van Economische Zaken kort na de ramp namelijk 'ruimhartige financiële steun aan particulieren en bedrijven' in het vooruitzicht gesteld.[577] Hierdoor werd een leidend punt dat het Rijk met schaderegelingen zou moeten komen die 'voldoende inhoud moeten geven aan de eerder genoemde uitlatingen van de bewindslieden en tegelijkertijd uitvoerbaar moeten zijn'.[578]

De schadeafwikkeling kwam eerst en vooral vanuit de gemeente Enschede.[579] Zij heeft vanaf kort na de ramp in samenwerking met het Rijk een reeks schaderegelingen

[572] Commissie-Oosting 2001, p. 27; Van den Wall, Van Dijk e.a. 2004, p. 41.
[573] Commissie-Borghouts 2004, p. 16.
[574] Van den Wall, Van Dijk e.a. 2004, p. 41-42.
[575] *Ibidem*, p. 42.
[576] Commissie-Oosting 2001, respectievelijk p. 220, p. 231 en p. 225.
[577] Commissie-Borghouts 2004, p. 20.
[578] *Ibidem*, p. 190.
[579] *Kamerstukken II* 1999/00, 27157, nr. 2 (brief van minister van BZK, 29 mei 2000), p. 17.

ingevoerd.[580] Het Rijk heeft 'een grote inspanning geleverd met vergoedingen aan de gemeente Enschede van de kosten (ook van wederopbouw) en bijstand.[581] De overheid en de gemeente Enschede stonden voor de taak om financiële regelingen te treffen die passend waren en die recht deden aan de uitlatingen van de bewindslieden. Dit was 'een enorme opgave'.[582]

Het college van B&W van Enschede heeft daartoe de Commissie financiële afwikkeling vuurwerkramp (CFA) ingesteld. Daarin waren onder meer de provincie, de gemeente, verzekeraars en het Nationaal Rampenfonds vertegenwoordigd. Dit vond instemming bij het Verbond van Verzekeraars.[583] De Commissie-Oosting noemde de CFA een verstandige keuze, ook met het oog op de zware belasting van het college van B&W: 'Cruciale thema's als dekking en uitvoerbaarheid krijgen daardoor de vereiste aandacht'.[584] In de eerste dagen na de ramp had de gemeente financiële noodhulp verstrekt aan gedupeerden uit het rampgebied die niet over enige financiële middelen beschikten. Dit betrof bijzondere bijstand van de gemeente voor eerste levensonderhoud en overbruggingskredieten.[585] Binnen enkele weken na de ramp zijn meer regelingen van kracht geworden.[586] Onder meer voor bijdragen in uitvaartkosten en reis- en verblijfkosten van nabestaanden, het inkomensverlies van zelfstandige ondernemers en bijvoorbeeld (her)inrichtingskosten voor personen uit het rampgebied die niet respectievelijk pas later naar hun huis konden terugkeren. Er zijn nog regelingen gevolgd voor huurcompensatie en voor vrijstelling van gemeentelijke belastingen. En regelingen voor onder meer cascoschade en voor buitengewone omstandigheden van particulieren. Ze omvatten een hardheidsclausule en een bezwaarregeling. Een deel ervan is uitgevoerd door LASER, een ander deel door de Stichting financiële hulpverlening vuurwerkramp. Op grond van de Wet rampen en zware ongevallen (die in 2010 in de Wet Veiligheidsregio's, Wvr, is opgegaan) heeft het Rijk voor een deel van de betalingen van de gemeente bijstand aan haar verleend.[587]

Net als bij de waterrampen van 1995 en in juli 2021, kwam de financiële steun voor de schade tevens voor een belangrijk deel uit het Nationaal Rampenfonds (NRF). Die berustte op donaties van Nederlandse inwoners, maar ook van de (rijks)overheid.[588] Het kabinet heeft op 22 september 2000 besloten tot een donatie van f 6,2 miljoen (€ 2,81 miljoen) aan het Nationaal Rampenfonds. Die was voor schadeherstel bedoeld, maar ook voor een regeling die ondernemers financieel ondersteunde om zo hun continuïteit te waarborgen.[589] Hiermee is vanuit het Rijk 'uiting gegeven aan de nationale solidariteit met de gedupeerden'.[590] Ook heeft het Rijk extra middelen vrijgemaakt voor facilitering en ondersteuning en zijn er voorschotten verleend aan de gemeente Enschede 'om additionele kosten te dekken'.[591] Het Rijk is de gemeente nog tegemoetgekomen in de huurcompensatieregeling en in een deel van haar resterende kosten.[592]

---

[580] Een overzicht van de regelingen biedt Commissie-Borghouts 2004 in Bijlage F, p. 17-18.
[581] Zie *Kamerstukken II* 2002/03, 28600 en 27157, nr. 39 (brief van minister van BZK, 6 december 2002), p. 1 voor het (toenmalig) begrotingsoverzicht.
[582] *Ibidem,* p. 189.
[583] *Kamerstukken II* 1999/00, 27157, nr. 2 (brief van minister van BZK, 29 mei 2000), p. 16
[584] Commissie-Oosting 2001, p. 193.
[585] *Kamerstukken II* 2000/01, 27157, nr. 20 (brief van minister van BZK, 23 maart 2001), p. 58.
[586] Commissie-Oosting 2001, p. 190.
[587] Zie artikel 55 Wvr en artikel 51 Wvr (rijksbijdrage in de kosten van de gemeente of veiligheidsregio voor de bestrijding van de ramp en voor het verlenen van bijstand en bijstand van het Rijk).
[588] *Ibidem,* p. 189.
[589] *Kamerstukken II* 2000/01, 27157, nr. 20 (brief van minister van BZK, 23 maart 2001), p. 8.
[590] *Ibidem,* p. 60.
[591] *Kamerstukken II* 1999/00, 27157, nr. 2 (brief van minister van BZK, 29 mei 2000), p. 8.
[592] Dit blijkt uit *Kamerstukken II* 2002/03, 27157, nr. 53 (brief van minister van VROM, 23 december 2002) en *Kamerstukken II 2002/03,* 27157, nr. 15 (brief van minister van BZK, 25 april 2003).

Een deel van de schade was *niet* (of niet voldoende) gedekt door de regelingen en ook niet door verzekeringen.[593] Dit betrof in het bijzonder (een deel van) inkomensschade en dubbele woonlasten (huur en hypotheeklasten in verband met ernstig getroffen woningen).[594] Het kabinet heeft zich aanvankelijk op het standpunt gesteld dat gedupeerden die onvoldoende verzekerd waren niet in letselschade tegemoet werden gekomen. Dit heeft tot teleurstelling geleid onder gedupeerden en tot verontwaardiging bij meerdere fracties in de Tweede Kamer.[595] Via een motie van het Kamerlid Wagenaar is de regering verzocht om de CFA voorstellen te laten doen voor de afwikkeling van vervolgschade, in het bijzonder *personenschade.*[596]

Ter uitvoering van deze motie is een nieuwe CFA ingesteld onder voorzitterschap van J. van Lidt de Jeude (de CFA II). Die heeft advies uitgebracht over de knelpunten bij de uitvoering van de regelingen van de CFA[597] én zij heeft voorstellen gedaan voor de tegemoetkoming van gedupeerden in de financiële gevolgen van lichamelijk en psychisch letsel. Deze schade is onderverdeeld in drie elementen: bijkomende medische kosten die niet elders verhaald konden worden (zoals kosten in verband met opname in een zorginstelling zoals een ziekenhuis en taxiritten bij medische zorg), inkomensschade in het eerste jaar ziekte in verband met de ramp en een eenmalige uitkering voor functionele invaliditeit door blijvend psychisch of lichamelijk letsel.[598] Voor de financiering van deze regelingen heeft het kabinet € 15,7 miljoen beschikbaar gesteld.[599]

Immateriële schade viel daar niet onder. Toenmalig minister De Vries gaf in het Kamerdebat aan dat een tegemoetkoming daarvoor onverantwoord zou zijn vanwege het persoonlijke karakter van immateriële schade en daardoor de grote mate van variëteit en het moeilijk kwantificeerbare element; een *mer à boire,* in zijn ogen. De CFAII moest er, zo stelde hij, 'ernstig rekening mee houden dat de suggestie om met een tegemoetkoming immateriële schade te vergoeden, onverplicht dus, door de overheid waarschijnlijk niet zal worden opgevolgd'.[600] De Commissie-Borghouts heeft later wel nog gepleit voor het bieden van een tegemoetkoming voor ook immateriële schade, omdat dit zou 'bijdragen aan gevoelens van erkenning en daarmee, op den duur, verwerking van het leed', maar dan te betalen uit het door haar voorgestane (en hierna nog te bespreken) solidariteitsfonds.[601] Wij zullen hier nog op terugkomen.[602]

De Commissie-Oosting heeft op basis van reacties van gedupeerden van de ramp en van belangenverenigingen vastgesteld dat de regelingen voor particulieren 'in het algemeen als ruimhartig' zijn ervaren.[603] Wel achtte zij het aannemelijk dat er 'een tijdwinst van enkele weken geboekt had kunnen zijn indien de CFA direct tot inschakeling van LASER was overgegaan'.[604] Een ander punt was de complexiteit van de schaderegelingen. De CFA had gezorgd voor een zorgvuldige, maar ook uitvoerige en complexe mix van regelingen en berekeningsmodellen voor de verschillende schades. Dit heeft, naar bleek, de uitvoeringslast verzwaard. Dit is ook nu nog, bijna vijfentwintig jaar later, een punt van aandacht, al valt die complexiteit zeker bij grote rampen niet te vermijden. Zo komt ook in het rapport *Herstel bieden: een vak apart* van de Nationale Ombudsman (2023) naar voren dat veel gedupeerden klagen 'dat het snel ingewikkeld wordt als zij eenmaal

[593] Commissie-Oosting 2001, p. 195 en p. 245.
[594] *Kamerstukken II* 2002/03, 27157 en 27575, nr. 56 (Verslag), p. 1 e.v.
[595] *Handelingen II,* TK-71, Vuurwerkramp Enschede, p. 4715.
[596] *Kamerstukken II* 2000/01, 27157, nr. 29 (motie van Wagenaar c.s., 26 april 2001).
[597] In de kern betroffen die de aanvraagtermijn en de drempel voor bedrijfsschade.
[598] *Kamerstukken II* 2001/02, 27157, nr. 47 (brief van minister van BZK, 6 februari 2002), p. 3.
[599] *Ibidem,* p. 3.
[600] *Handelingen II,* TK-72, Vuurwerkramp Enschede, 25 april 2001, p. 4757-4758.
[601] Commissie-Borghouts 2004, p. 64.
[602] Zie par. 3.2.4.
[603] Commissie-Oosting 2001, p. 191.
[604] *Ibidem,* p. 190.

in een traject van schadeafhandeling zitten'. Uit de klachten blijkt dat zij juist behoefte hebben aan eenvoud en duidelijkheid'.[605]

Verder plaatste de Commissie-Oosting vraagtekens bij het feit dat de gemeente bij de noodregelingen die zij kort na de ramp had afgekondigd (voor kledingkosten, eerste benodigdheden en inrichtingskosten) *geen* rekening had gehouden met het eventueel verzekerd zijn en dus ook geen verrekening te laten plaatsvinden. Zij had zorg over mogelijke precedentwerking hiervan.[606] Het kabinet heeft zich op het standpunt gesteld dat burgers en ondernemers voor verzekerbare schade zelf verantwoordelijk waren.[607] Er heeft dan ook alsnog verrekening plaatsgevonden met verzekeringsuitkeringen (behalve voor bijzondere bijstand) en met de uitkeringen uit het Nationaal Rampenfonds.

3.3.3.3 Conclusies over de vuurwerkramp; vier lessen

Uit de schadeafwikkeling ter zake van de vuurwerkramp kunnen, ook al vooruitlopend op het navolgende, ten minste vier lessen worden getrokken, die voor het onderhavige onderzoek van belang zijn.

Zij laat in de eerste plaats zien dat na deze grote ramp (en we zagen dit bijvoorbeeld ook na de waterrampen van 1995 en 2021) zware politieke en maatschappelijke druk werd uitgeoefend om buiten de Wts om te gaan. Die druk werd aangewakkerd door uitlatingen die bewindslieden ter plaatse kort na de ramp hebben gedaan. We zagen dat die druk kan 'lonen'. Ondanks het uitgangspunt van het kabinet om de Wts niet in te zetten, heeft het diverse financiële regelingen mogelijk gemaakt buiten de Wts om. Dit kwam hiervoor al meermaals aan bod (bij de waterschades van 1995 en juli 2021 en de brand in Moerdijk) en het zal hierna nog terugkomen.

De vuurwerkramp in Enschede brengt, zoals wij hierna nog zullen bespreken,[608] ook goed de reflexwerking naar voren die *ad hoc* gecreëerde regelingen kunnen hebben voor de afwikkeling van weer nieuwe rampen en calamiteiten. Zo hebben de voorstellen van de CFAII op hun beurt effect gehad op de afwikkeling van de brand in Volendam in de nieuwjaarsnacht van 2001. Dit was een plots uitslaande brand op een drukbezocht nieuwjaarsfeest in een café, die door 350 mensen direct is meegemaakt (waaronder hulpverleners en anderen) en die veertien jongeren het leven heeft gekost. Nog eens 273 gedupeerden hebben in meerdere of mindere mate lichamelijk letsel opgelopen, naast het psychisch leed dat deze brand teweeg heeft gebracht.[609] De schade was hier geschat op minimaal € 50 miljoen, terwijl de WA-dekking van de caféhouder maximaal € 1,13 miljoen bedroeg.[610] Ook voor deze schade konden gedupeerden aanspraken ontlenen aan de sociale zekerheid en aan hun verzekeringen, maar bleef materiële en immateriële restschade bestaan.[611] De gemeente heeft kort na de ramp in tijdelijke bijdrageregelingen voorzien, onder meer voor uitvaartkosten en voor vervoerskosten en vooral ook voor de kosten van naasten die de – veelal jeugdige – gedupeerden ondersteunden. Het ging om een eenmalige bijdrage, maar daarnaast bleef er sprake van substantiële schade (onder meer door zware letsels en langdurige revalidatie). De provincie heeft in afwachting van de ook hier ingestelde CFA een bijdrage geboden van *ƒ* 1 miljoen (€ 453.800). Maar de financiële nood bleef ook met deze verzekeringen, voorzieningen, regelingen en provinciale bijdrage hoog.

---

[605] Nationale Ombudsman 2023, p. 16.
[606] Commissie-Oosting 2001, p. 192.
[607] *Kamerstukken II* 2000/01, 27157, nr. 20 (brief van minister van BZK, 23 maart 2001), p. 60.
[608] Zie par. 3.3.4.3.
[609] *Kamerstukken II* 2000/01, 27157, nr. 20 (brief van minister van BZK, 23 maart 2001), p. 52.
[610] *Ibidem*, p. 53.
[611] *Ibidem*, p. 53.

Daarop is de regering door de Kamer verzocht om, op de voet van de regelingen voor de ramp in Enschede, 'te bewerkstelligen dat soortgelijke tegemoetkomingen voor letselschade voor de slachtoffers van de nieuwjaarsbrand in Volendam tot stand worden gebracht'.[612] Het kabinet heeft toen alsnog vanuit het oogpunt van maatschappelijke solidariteit meerdere miljoenen euro's vrijgemaakt voor twee concrete regelingen voor tegemoetkomingen die bedoeld waren voor functionele invaliditeit en medische en andere kosten als gevolg van door de brand opgelopen letsel, naast gelden voor andere (niet-financiële) voorzieningen.[613] Dit laat tegelijk de beperkte reikwijdte van de Wts zien, die bedoeld is als een structurele rampenwet , maar die alleen voorziet in zaakschade (waar het zwaartepunt van de schade lag bij de vuurwerkramp in Enschede) en in enkele zuiver financiële posten, zoals evacuatiekosten en teeltplanschade, maar niet in personenschade (hoewel die ook bij natuurrampen kan ontstaan, zie paragraaf 4.3.2).

Een derde belangrijk leerpunt van de vuurwerkramp is wat ons betreft dat het categorisch uitsluiten van personenschade niet aansluit bij de verwachtingen die gedupeerden hebben van een tegemoetkomingsregeling van de overheid voor een ramp als deze en bij de maatschappelijke behoefte aan (en daardoor ontstane druk om alsnog te voorzien in) een passend gebaar. Dat de betreffende regeling in dit geval strikt genomen niet op de Wts was gebaseerd, doet hieraan geen afbreuk, aangezien de vuurwerkramp wel als een ramp was gekwalificeerd en de tegemoetkomingsregelingen die de CFA had ontworpen net als de Wts op solidariteit berustten en direct en indirect door de rijksoverheid werden gefinancierd. Van belang is de constatering dat het rampbegrip op zichzelf nog niets zegt over de gevolgen van die ramp en daarmee ook niet indicatief is voor de uiteindelijke inrichting van de tegemoetkomingsregeling.[614] Die inrichting is afhankelijk van de situationele gevolgen van de ramp *in concreto*; daarvoor dient dan ook voldoende ruimte te bestaan. Een regeling als de Wts zou de algemene en gedeelde basis kunnen bieden waarop die afweging door het Rijk kan worden gemaakt. Daarbij kan dan ook aan een regeling voor dubbele woonlasten worden gedacht, indien de ramp aantoonbaar tot financiële nood leidt. Overheidssteun daarvoor is na de vuurwerkramp mogelijk gemaakt en ook na de waterschade van juli 2021 – beide keren in afwijking van de Wts.[615]

Ten vierde laat de afwikkeling van de vuurwerkramp zien (net als wij zagen bij de andere niet-natuurrampen) dat grote voorzichtigheid past bij het opwerpen van verhaalbaarheid als uitsluitingsgrond. De Wts wordt niet toegepast als gedupeerden de schade civielrechtelijk kunnen verhalen. Feitelijk gezien blijkt dat vaak niet mogelijk. Dat vindt zijn oorzaak buiten de Wts, in het aansprakelijkheidsrecht en/of in het WA-verzekerd zijn. Voor zover die problemen om oplossingen vragen, ligt het dan ook in de rede om die in het aansprakelijkheidsrecht en/of WA-verzekering te zoeken. Bij de vuurwerkramp bijvoorbeeld zijn de schadeclaims tegen (de vennoten van) Fireworks wel toegewezen, maar dat bood nauwelijks reëel verhaal.[616] De schadeclaims tegen de gemeente en de staat zijn afgewezen.[617] Van de Bunt laat zien hoe gedupeerden pas na dit lange procederen slechts een klein deel van hun schade langs deze weg gecompenseerd hebben gezien als gevolg van de begrensde dekking van de WA-verzekering.[618] Ook wijst Van de Bunt erop dat de duur van de uitvoering van de schaderegelingen veel korter is dan

[612] *Kamerstukken II* 2001/02, 27575, nr. 7 (Motie van Wagenaar c.s., 3 oktober 2001) .
[613] Van den Wall, Van Dijk e.a. 2004, p. 59.
[614] Vgl. Van den Wall, Van Dijk e.a. 2004, p. 70.
[615] In april 2024 is hiertoe bij uitzondering de beleidsregel 'financiële nood als gevolg van de wateroverlast in juli 2021' ingevoerd, zie par. 3.2.6.7.
[616] Hof Den Haag 24 augustus 2010, ECLI:NL:GHSGR:2010:BN4316, *NJ* 2011/418.
[617] Rb. Den Haag 24 december 2003, ECLI:NL:RBSGR:2003:AO0997, *NJ* 2004/230 resp. HR 9 juli 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL3262.
[618] *Ibidem*, p. 127.

die van de aansprakelijkheidsprocedures.[619] Wel kan volgens het Omgevingsbesluit voor bepaalde gevaarlijke (bedrijfs)activiteiten aan een omgevingsvergunning het voorschrift worden verbonden dat degene die de activiteit verricht, zorgdraagt voor financiële zekerheid. Daaronder vallen het exploiteren van een Sevoso-inrichting, wateractiviteiten en ontgrondingsactiviteiten.[620]

Het tekortschieten van de WA-verzekerde som betreft een aloude discussie, die niet via de Wts om een oplossing vraagt. Het beeld dat de WA-verzekerde som bij rampen vaak ontoereikend is, heeft in het verleden de nodige aandacht gehad, zoals in het WODC-onderzoek naar de schadevoorziening bij brand- en bouwveiligheid uit 2013.[621] Ook in de evaluatie en het hierna te bespreken advies van de Commissie-Borghouts komt de dekking van de WA-verzekering van de veroorzaker als problematisch naar voren.[622] Nu het Rijk gedupeerden naar het aansprakelijkheidsrecht verwijst om hun schade te verhalen, geeft zij in overweging om tegemoetkomingen van het Rijk, waar relevant, te gieten in de vorm van voorschot- of cessieconstructies. Het Rijk kan dan, via regresacties of cessie, de uitgekeerde bedragen op de schadeveroorzaker proberen te verhalen.

Het rapport van de Commissie Borghouts berust op een uitvoerige evaluatie van de Wts en bevat diverse aanbevelingen in dat verband. Dit vraagt nu meer aandacht.

3.3.4 De Commissie-Borghouts

3.3.4.1 Aanleiding

Voor de achtergrond hiervan moeten we naar het Kamerdebat over het rapport van de Commissie-Oosting op 24 en 26 april 2001. Daarin is namelijk fundamenteel gesproken over financiële tegemoetkomingen van de overheid voor schade bij rampen.[623] Hierin bracht PvdA-Kamerlid Wagenaar naar voren dat een zware commissie zich maar eens ten principale moest buigen over de financiële afwikkeling van schade door rampen. Met name in relatie tot de Wts en tot de rol van verzekeraars. ‘Nu’, zo stelde zij, ‘wordt iedere keer weer een *ad hoc* beleid gevoerd’.[624] Zij noemde het ‘van de gekke dat mensen in Itteren en Borgharen van wie de kelder was volgelopen wel geld kregen uitgekeerd, maar dat de mensen in Enschede van wie de kelder was weggevaagd, moesten afwachten of er geld in een fonds zat’.[625]

Zij vond hierin vervolgens veel bijval, maar over de grondslag en inrichting van overheidssteun aan gedupeerden geen eensgezindheid.[626] Door het VVD-Kamerlid Den Doelen is hierbij nog naar voren gebracht dat het optreden van de overheid bij de diverse rampen in de voorgaande jaren verwachtingen had gewekt voor de toekomst. Hij sprak van een toegenomen beroep op de (rijks)overheid die voor alles moest zorgen als er iets misging. Het moest daarom, zo stelde hij, ten ene male helder zijn wat de burger kon verwachten. Consistentie moest binnen het overheidsbeleid vooropstaan.[627] Daarop is de motie Wagenaar aangenomen. Die luidde dat gedupeerden tussen wal en schip vielen en dat een speciale commissie van experts voorstellen moest doen voor een snelle afwikkeling van de schade.[628]

---

[619] Van de Bunt diss. 2016, p. 126. Zie ook reeds Akkermans & Brans 2002.
[620] Artikel 8.5 e.v. Omgevingsbesluit (*Stb.* 2018/290).
[621] SEO Economisch Onderzoek, WODC 2013b, p. 87.
[622] Zie Van den Wall, Van Dijk e.a. 2004, p. 70.
[623] *Handelingen II*, TK-71, 27157, Vuurwerkramp Enschede, 24 april 2001, p. 4684 e.v.
[624] *Ibidem*, p. 4687.
[625] *Ibidem*, p. 4687.
[626] SP-Kamerlid Poppe, bijvoorbeeld, bepleitte de inrichting van een schadefonds, de PvdA bepleitte ‘meer regelingen of een uitbreiding van die regelingen’ (*ibidem*, p. 4687).
[627] *Ibidem*, p. 4689.
[628] *Kamerstukken II 2000/01*, 27157, nr. 29 (Motie Wagenaar c.s., 26 april 2001).

Op 3 april 2003 is door de minister en de staatssecretaris van BZK de Commissie tegemoetkomingen bij rampen en calamiteiten (CTRC) ingesteld, onder voorzitterschap van H. Borghouts (hierna: Commissie-Borghouts).[629] Haar taak was om een antwoord te formuleren op de vraag hoe de overheid, rekening houdend met het bestaande stelsel van compensatiemechanismen, in de toekomst diende om te gaan met onverplichte financiële tegemoetkomingen bij rampen en calamiteiten.[630] Daartoe heeft de commissie bestaande regelingen voor de afwikkeling van rampen in Nederland geïnventariseerd. Ook keek zij naar stelsels die men daarvoor heeft in enkele andere landen. Bij haar onderzoek heeft de commissie ook de resultaten betrokken van een externe evaluatie van de Wts. Die had PWC toen net in opdracht van BZK uitgevoerd.[631]

3.3.4.2 Aanbevelingen van de Commissie-Borghouts (CTRC)

De commissie is tot de conclusie gekomen dat uitingen van solidariteit door de overheid in de vorm van onverplichte financiële tegemoetkomingen *met beleid – dus: doordacht en consistent* – moeten plaatsvinden. Zij heeft namelijk geconstateerd dat de overheid dit bij meerdere rampen en calamiteiten in het verleden niet heeft gedaan. Het Rijk heeft vele malen uit solidariteitsoverwegingen aan gedupeerden onverplicht schadebedragen verstrekt, zonder dat daarbij vaste uitgangspunten zijn gehanteerd. Dit kwam ook al uitvoerig in onze evaluatie aan bod; ook overigens voor de afwikkeling van rampen van *na* het rapport van de Commissie-Borghouts.

Consistentie miste de commissie zowel bij de vraag of voor bepaalde schade een tegemoetkoming door de overheid wordt gegeven, als bij de vraag welke criteria een rol spelen bij de vaststelling van de hoogte van die vergoeding. Ook de kring van gedupeerden werd volgens de commissie niet eenduidig getrokken. Uit oogpunt van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid noemt zij een structurele wettelijke voorziening noodzakelijk: een solidariteitsfonds.

In haar analyse van hoe een eenduidig stelsel eruit zou zien, staat voorop dat op de overheid niet de verantwoordelijkheid rust om alle schade als gevolg van rampen te vergoeden. Zij kan immers ook niet over de bevoegdheden en middelen beschikken om die schade te voorkomen.[632] Er rust een eigen verantwoordelijkheid op burgers en ondernemers om hun schade te voorkomen en te beperken. Dit komt tot uitdrukking in de wijze waarop ze in hun schade tegemoet worden gekomen.[633] De commissie acht een vangnet wenselijk en nodig voor schade door rampen waarvoor het stelsel van sociale zekerheid, particuliere verzekeringen en het aansprakelijkheidsrecht feitelijk geen oplossing bieden.

Wel zijn er in dit voorstel van de Commissie-Borghouts bij de afwikkeling van schade bij rampen nog verschillende rollen weggelegd voor de overheid. Allereerst zou het Rijk een centraal coördinatiepunt moeten instellen voor vragen, hulp, informatie en klachten met betrekking tot de financiële afwikkeling van rampen. Dit zou ook eerste noodhulp kunnen bieden in de vorm van primaire levensbehoeften. Dit coördinatiepunt zou bovendien een rol hebben bij de bevoorschotting van compensatie, bijvoorbeeld hangende de procedure over aansprakelijkheid. Wij noemden dit hiervoor al. Definitieve tegemoetkomingen zou het Rijk via het solidariteitsfonds kunnen bieden indien er geen veroorzaker voor de ramp valt aan te wijzen of te traceren. Maar ook indien het voor de

[629] Bij de Regeling instelling commissie tegemoetkomingen bij rampen en calamiteiten van 3 april 2003, *Stcrt.* 2003/68, p. 9 op grond van de Kaderwet adviescolleges.
[630] Onverplicht is: niet berustend op wettelijke aansprakelijkheid of een wettelijke plicht, zie par. 3.3.3.1.
[631] PWC 2004; Commissie-Borghouts 2004, p. iv. Zie over die evaluatie ook hierna, par. 3.2.7.
[632] Commissie-Borghouts 2004, p. 40.
[633] *Ibidem*, p. 40.

aansprakelijke *reëel gezien* niet mogelijk is de (bij rampen veelal massale) schade te vergoeden.

De overheid heeft volgens de Commissie-Borghouts ook een faciliterende rol ter zake van het goed functioneren van aansprakelijkheid en verzekering. Als het Rijk gedupeerden terugverwijst naar het aansprakelijkheidsrecht, dan moet zij, door de wijze van inrichting van het proces en zekere waarborgen voor de solvabiliteit, ervoor zorgdragen dat dit stelsel een reële kans biedt op succes.[634] Het fonds is nodig, aangezien er ook dan rampen blijven bestaan waarvoor geen (solvabele) veroorzaker valt aan te wijzen. Typisch is dit het geval bij natuurrampen, zoals overstromingen en orkanen. De commissie wees er hierbij nog op dat de WA-dekking *juist ook voor rampsituaties* veelal ontoereikend is om alle schade van gedupeerden te kunnen vergoeden.[635] Gedupeerden moeten ook door de overheid gestimuleerd worden om risico's zoals inkomensschade en inboedelschade en dergelijke te verzekeren. Kiezen zij daar zelf niet voor, dan past het niet om die keuze zonder meer voor rekening van de samenleving (of van de algemene middelen van de overheid) te brengen.[636] Tot de onverzekerbare risico's worden ook risico's gerekend waarvoor verzekering redelijkerwijs niet betaalbaar is.[637] Het belang van het vooropstellen van de eigen verzekering 'ligt vooral in de mogelijkheid voor getroffenen om betrekkelijk snel, eenvoudig en goedkoop de schade gecompenseerd te krijgen'.[638]

De overheid diende volgens de Commissie-Borghouts door een actief voorlichtingsbeleid te bevorderen dat mensen zich verzekeren. Zij moest verduidelijken dat de keuze voor het niet verzekeren consequenties kan hebben voor eventuele tegemoetkomingen van overheidswege. Opmerkelijk is dat dit, ondanks deze nadrukkelijke aanbevelingen, bijna twintig jaar later, bij de evaluatie van de schadeafwikkeling van de waterschade van juli 2021, opnieuw als een belangrijk punt van aandacht naar voren is gekomen.[639]

De Commissie-Borghouts heeft ook, als alternatief voor haar fondsvoorstel, overwogen om ramprisico's, die voor natuurrampen in ons land vooral bestaan uit overstromingsgevaar, via een *verplichte* verzekering of een verplichte opslag op de bestaande verzekering te laten dragen. Zij heeft hiervoor verwezen naar het Belgische, respectievelijk het Franse stelsel (waarover meer in hoofdstuk 6). Toch heeft zij van een aanbeveling op dit punt afgezien. Daarvoor heeft de commissie aangevoerd dat er hoge kosten gemoeid zijn met de uitvoering en de handhaving van een verplichte verzekering. De ervaringen in België deden haar 'vermoeden dat de grenzen tussen degenen die zich wel en degenen die zich niet behoeven te verzekeren, uiterst moeizaam te trekken zijn'.[640] Het ging de commissie 'te ver' om een verplichting tot verzekeren alleen te leggen bij bijvoorbeeld degenen die ervoor gekozen hebben zich in de uiterwaarden te vestigen.[641] Een 'minder vergaand alternatief' noemde zij de verplichte opslag op veelvoorkomende verzekeringen, zoals in Frankrijk. Dit was 'een verkapte belastingheffing', indien die niet aan verzekeraars, maar aan een fonds zou toekomen. In feite was dit de oplossing die is overwogen voor de financiering van de Wts. De commissie wees dan ook op de nadelen die de Raad van State destijds had genoemd (die wij in hoofdstuk 2 hebben besproken).[642] Bovendien, zo stelde de commissie, zijn de kosten van het innen en controleren van zo'n

[634] *Ibidem,* p. 42 en p. 48 e.v.
[635] Commissie-Borghouts 2004, p. 17-18.
[636] *Ibidem,* p. 43, p. 55 en p. 57.
[637] Deze nuancering wordt in de aanbevelingen genoemd, zie *ibidem,* p. 55.
[638] *Ibidem,* p. 57.
[639] Dit kwam bij de bespreking van de waterschade van juli 2021 al ter sprake, zie par. 3.2.6.
[640] *Ibidem,* p. 43.
[641] *Ibidem,* p. 43.
[642] Zie par. 2.2.

opslag hoog. Daarom had het solidariteitsfonds haar voorkeur boven een verplichte verzekering of opslag.

Belangrijk is nog dat de Commissie-Borghouts de voorkeur uitsprak dat de rijksoverheid als herverzekeraar optreedt 'boven het optreden als gulle gever in een enkel geval'. Dit kon de verzekerbaarheid van (natuur)rampschade stimuleren.[643] Wel pleit de commissie ervoor om voor 'zeer uitzonderlijke gevallen' via een hardheidsclausule een tegemoetkoming mogelijk te maken voor degenen die zich niet adequaat hebben verzekerd.[644] Welke gevallen hiermee worden beoogd, wordt niet genoemd.

Het – uit de algemene middelen te financieren – nationaal solidariteitsfonds zou opereren op basis van een fundamentele herziening van de Wts. Die zou blijven bestaan, maar passender worden gemaakt met het oog op ook andere dan natuurrampen. De commissie verwijst op dit punt naar de aanpassingen die PWC in haar evaluatie van de Wts voorstelt.

Volgens de Commissie-Borghouts zou de Wts via het beoogde solidariteitsfonds een tegemoetkoming mogelijk maken in de onverzekerbare en onverhaalbare personen- en zaakschade (bijvoorbeeld aan opstallen en inboedel), met genormeerde bedragen voor immateriële schade. Die is voor gevallen waarin 'de gebeurtenis zó onvoorspelbaar was en de schade van de getroffene zó groot dat het niet in overeenstemming met gevoelens van solidariteit en fatsoen zou zijn om deze schade geheel voor rekening van het slachtoffer te laten blijven'.[645] Dat zou recht doen aan de keuze die de betrokkenen in uitzonderlijke gevallen moet worden gelaten om zich niet te verzekeren en zou, zo stelt de commissie, tot een bedrag van 50% van de schadesom kunnen reiken.

Voor de hoogte van de tegemoetkoming en de schades waarin zij voorziet, kiest de Commissie-Borghouts voor een getrapte, glijdende techniek van percentages en normbedragen. Een 'open einde' regeling is immers onvoorspelbaar, lastig hanteerbaar en volgens de commissie 'alleen al om budgettaire redenen onaantrekkelijk' terwijl een, in onze woorden, te dicht getimmerde regeling het in de hand werkt dat er toch weer van wordt afgeweken. De commissie doet op dit punt voorstellen. Voor inkomensverlies wil zij een inkomensafhankelijke tegemoetkoming die aanvullende dekking geeft voor dit verlies 'tot een percentage, variërend van 60% tot 80% van het inkomen met een aftopping in de vorm van een nader te bepalen financieel plafond'.[646] Voor de kosten voor hulp of aanpassingen acht de commissie een percentage van 75% van een normbedrag een redelijk uitgangspunt.

De uitsluiting van verlies aan omzet of gederfde winst laat zij intact, maar de Wts zou een uitzondering hierop mogelijk moeten maken als dit kleine ondernemingen treft 'die door een ramp of calamiteit ook het afzetgebied geheel of gedeeltelijk teloor zien gaan, waardoor een ernstige ontwrichting van het economische leven is ontstaan'.[647]

Interessant is verder dat de commissie er sterk aan hecht dat de overheid per geval bepaalt of een gebeurtenis een ramp is, inventariseert wat de schade is en, afhankelijk daarvan, bepaalt in welke mate een tegemoetkoming is aangewezen. Als dat allemaal van tevoren *in abstracto* zou worden vastgelegd, dan zou het fonds het karakter hebben van een algemene sociale voorziening; dit moet per geval door de overheid worden bepaald.[648]

---

[643] Aldus de Commissie-Borghouts 2004 (bij aanbeveling 14), p. 58 en p. 56.
[644] *Ibidem*, p. 61.
[645] *Ibidem*, p. 65.
[646] *Ibidem*, p. 64.
[647] *Ibidem*, p. 62.
[648] *Ibidem*, p. 45.

3.3.4.3 Kabinetsreactie op de voorstellen van de Commissie-Borghouts

Het (toenmalige) kabinet heeft de aanbevelingen van de Commissie-Borghouts niet overgenomen, al kon het zich geheel vinden in het vertrekpunt: de wenselijkheid om voorop te stellen dat het treffen van *ad hoc* regelingen voor de financiële afwikkeling van de gevolgen van een ramp, buiten het kader van de Wts om, een halt moest worden toegeroepen. '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'. Maar in de wijze waarop de afwikkeling dan wél moest worden ingericht, verschilde de visie van het kabinet wezenlijk van die van de commissie.

Het kabinetsstandpunt moet worden begrepen binnen de context van de keuze voor een terugtredende overheid, zoals verwoord in de kabinetsvisie 'Andere overheid' van december 2003 ('markt waar mogelijk, overheid waar nodig'; ofwel 'meer markt, minder overheid).[649] Een uitgebreid en principieel oordeel over wat het kabinet als zijn verantwoordelijkheid ziet, mag volgens het kabinet in deze discussie niet ontbreken. Het noemt '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'.[650] Het kabinetsbeleid is juist gericht op het bijstellen van dat patroon en op een, in de woorden van het kabinet, 'wezenlijke hervorming' van de voornoemde rolverdeling, 'in die zin dat de burgers meer zelf verantwoordelijkheid moeten nemen'.[651]

Dat is volgens het kabinet niet goed te rijmen met het voorstel van de commissie om een nationaal solidariteitsfonds in te richten. Het kabinet heeft zich op het standpunt gesteld dat de overheid zich juist terughoudend moest 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.

Dit beleidsvoornemen heeft het Rijk evenwel niet kunnen waarmaken, zo blijkt uit latere gebeurtenissen, zoals de waterschade van juli 2021 en rampsituaties waarin (ook) personenschade is ontstaan (waarin de Wts niet voorziet). Het kabinet benadrukte, in zijn reactie op het rapport van de Commissie-Borghouts, verder dat burgers en bedrijven zoveel mogelijk zelf verantwoordelijkheid moeten nemen om de financiële gevolgen van een ramp of calamiteit te kunnen dragen. Op het terrein dat primair aan de rijksoverheid blijft voorbehouden, zal zij onverminderd haar verantwoordelijkheid nemen.'[652]

In lijn hiermee noemt het kabinet voor zijn oordeelsvorming over het advies van de Commissie-Borghouts en voor de herziening van de Wts een drietal vragen van belang:

1. Past de aanbevolen maatregel bij de opvatting van het kabinet over de verdeling van verantwoordelijkheid tussen burgers en overheid?
2. Wordt er een taak op de overheid gelegd die belanghebbenden goed zelf kunnen uitvoeren?
3. Is de maatregel praktisch uitvoerbaar op een redelijke termijn?

[649] *Kamerstukken II* 2005/06, 29668, nr. 11 (brief van minister van BZK, 5 juli 2006), p. 7.
[650] *Ibidem,* p. 11.
[651] *Ibidem,* p. 11.
[652] *Ibidem,* p. 1.

Tegen deze achtergrond acht het kabinet – en dit standpunt is nog steeds leidend, zoals wij al zagen bij de afwikkeling van de waterschade van juli 2021[653] – het noodzakelijk dat het stelsel van verzekering en andere compensatiemechanismen dermate robuust is dat er geen behoefte meer bestaat aan incidentele regelingen. Het onderkent dat daar nog ruimte is voor verbetering.

De Commissie-Borghouts heeft nog bij wijze van processuele verbetering van het aansprakelijkheidsrecht de instelling voorgesteld van een aparte 'rampschadekamer', maar dat voorstel wees het kabinet van de hand.[654] Wel weest het op de ook hiervoor al genoemde regeling voor de afwikkeling massaschade. Recenter is de WAMCA, die een collectieve schadevordering mogelijk maakt namens alle gedupeerden ineens, ingesteld door een representatieve *(not-for-profit)* organisatie. Door het toenmalige kabinet is nog gewezen op een onderzoek van het Ministerie van VROM 'naar onder andere de wenselijkheid en haalbaarheid van een verplichte aansprakelijkheidsverzekering voor risicovolle bedrijven'.

Het kabinet was echter geen voorstander van de door de commissie genoemde verplichting voor bedrijven om zodanig solvabel te zijn dat de maximaal mogelijke schade bij rampen wordt vergoed. Daartegen pleiten, zo stelde het kabinet, teveel praktische en bedrijfseconomische bezwaren.[655] Wel koos het voor een verplichte aansprakelijkheidsverzekering, of dekking van aansprakelijkheidsverzekering als een voorwaarde voor vergunningverlening. Wij zagen in hoofdstuk 3 dat hier in het Omgevingsbesluit een regeling voor is opgenomen.[656] De verhaalbaarheid van de schade kan wel ook in andere opzichten problematisch blijven.

Daarnaast wilde het kabinet het risicobewustzijn vergroten voor gevallen waarin er nog geen verzekering was.[657] Ook is door een Task Force van het Ministerie van Financiën een 'routekaart' opgesteld om waar mogelijk verzekeringsdekking te realiseren, als dat nog niet het geval is. Prioriteit krijgt het – uit de quickscan van een extern bureau meest uitdagend en complex gebleken – 'verzekerbaar maken van natuurrampen, zoals wateroverlast en overstromingsrisico's'.[658] Daarbij heeft het (toenmalige) kabinet de 'mogelijkheid dat de overheid, ter stimulering van marktinitiatieven, tijdelijk optreedt als herverzekeraar (…) niet bij voorbaat van de hand gewezen.'[659] Maar inmiddels is die mogelijkheid door de rijksoverheid wel van de hand gewezen, zoals hiervoor al enkele keren genoemd is.

Voor de gevallen waarin aansprakelijkheid en verzekering geen soelaas bieden, vormt de Wts een vangnet. Daarbij zag het kabinet geen meerwaarde in het door de Commissie-Borghouts voorgestelde solidariteitsfonds. Niet gebleken was namelijk, aldus het kabinet (bij monde van de minister van BZK), dat de Wts niet al zou voldoen als algemeen vangnet. Daarnaast kondigde het een herziening aan van de Wts, waarbij de wet zou worden uitgebreid naar onverzekerbare personenschade.[660] Dit laatste is echter, zoals hiervoor al meermaals aan de orde kwam, nog niet gebeurd.

---

[653] Par. 3.2.6.8.
[654] *Kamerstukken II* 2005/06, 29668, nr. 11 (brief van minister van BZK, 5 juli 2006), p. 17.
[655] Onder meer de last van het daarvoor vereiste toezicht, *ibidem,* p. 19-20.
[656] Par. 3.3.3.3.
[657] *Kamerstukken II* 2005/06, 29668, nr. 11 (brief van minister van BZK, 5 juli 2006), p. 23.
[658] *Ibidem,* p. 25.
[659] *Ibidem,* p. 2.
[660] *Ibidem,* p. 2.

3.3.5 Conclusie

Welke lessen kunnen worden getrokken uit onze voorgaande evaluatie van gebeurtenissen waarvoor de Wts niet is ingezet?

Ten eerste blijkt uit de door ons onderzochte gevallen dat de Wts daarin consequent niet is ingezet voor schade die uitsluitend haar oorzaak vindt in slechte weersomstandigheden, zonder dat er daarbij tevens sprake was van hoogwaters of overstromingen. Waar het bij de neerslag in het Westland in 2001 en de supercell in 2016 om schade ging aan de land- en tuinbouw, waarvoor in het bijzonder de brede weersverzekering beschikbaar was (die op een subsidie berust uit het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid), heeft de valwind in Leersum dit beleid laten zien voor schade die een dorpsgemeenschap flink had geraakt. Hoewel door en voor gedupeerden nadrukkelijk om Wts-inzet is verzocht, heeft het Rijk op dit punt een consistent beleid gevoerd: de verzoeken zijn telkens afgewezen.

Gedupeerden voelden zich door het Rijk echter in de steek gelaten. De agrarische sector bracht hiertoe naar voren dat de supercell-schade niet 'redelijkerwijs' verzekerbaar was. Zo zou de brede weersverzekering noch waterschade door hoge grondwaterstanden dekken, noch schade door inundatie (het overlopen van sloten door de extreme regenval). Maar bovenal zou de premie ondanks de toenmalige subsidieregeling 'zeer hoog' zijn.

Gedupeerden van de valwind in Leersum voelden zich niet door het kabinet gehoord en achtergesteld bij de 'ruimhartige compensatie' die Limburg was beloofd. Dat onderstreept het belang van een goede communicatie met uitleg waarom de criteria en de reikwijdte van de Wts de collectieve tussenkomst van de overheid via de Wts niet toelaten. Dit zagen wij ook al bij de waterschade van juli 2021 en zullen wij hierna zien (Q-koorts). Ook onderstreept Leersum het belang van het vermijden van buitenwettelijke *ad hoc* schaderegelingen, omdat zulke regelingen voor andere gevallen verwachtingen wekken. Dat doet, indirect, afbreuk aan de begrenzing van de Wts.

Ten tweede kan uit de supercell van 2016 een positieve les worden getrokken: het Rijk heeft, juist door de Wts niet in te zetten, naast andere maatregelen (zoals het belastingvrij stellen van de BWV) de *verzekerbaarheid bevorderd* van de agrarische weergerelateerde schade. Dat was ook heel direct zo beoogd: kort voor de supercell was uit onderzoek naar voren gekomen dat de verzekeringsgraad (en daarmee de weerbaarheid) voor de agrarische sector via de Brede Weersverzekering kon worden gestimuleerd door de Wts niet in te zetten en door stimuleringsmaatregelen ter zake van de premies. Dit komt nader aan bod in hoofdstuk 4.

Ten derde: de valwind in Leersum laat niet alleen vanuit schadeoogpunt zien dat de impact van dit soort winden enorm is en zeer wel tot personenschade kan leiden, maar vooral ook dat niet geheel transparant is wanneer of waarom de Wts nu precies wel en niet wordt ingezet. Zo lijkt voor deze gebeurtenis verdedigbaar dat hierbij sprake was van een ramp 'met grote aantallen getroffenen met schade en kosten die niet elders kunnen worden verhaald dan wel die niet redelijkerwijs verzekerbaar of vermijdbaar waren'. Maar wat 'groot' is, wordt nergens gespecificeerd. Dat maakt het onzeker en dus ook niet goed voorspelbaar wanneer de Wts wel of niet kan worden ingezet.

De vierde les is dat de Wts nimmer is ingezet bij niet-natuurrampen: de vuurwerkramp in Enschede, de nieuwjaarsbrand in Volendam, de brand in Moerdijk, legionella, Q-koorts. Het argument van het kabinet was telkens dat de schade verhaalbaar was. Dat is ook logisch: het is dan immers de schadeveroorzaker die betaalt. In al deze gevallen gold echter, zoals ook hiervoor al aan bod kwam, dat de civielrechtelijke procedures minder effectief waren dan verondersteld was. De financiële middelen van de aangesprokene en de WA-verzekeringsdekking bleken verre van toereikend te zijn. In sommige gevallen (nieuwjaarsbrand in Volendam en legionella) hadden de gedupeerden verwachtingen van

de overheid met betrekking tot personenschade. De Wts voorziet daar niet in. Toch besloot het Rijk, onder de maatschappelijk en politieke druk om een financieel gebaar te maken, om *ad hoc* regelingen te creëren. In 2006 heeft het toenmalige kabinet, op advies van de Commissie-Borghouts, besloten om dit voor de toekomst te voorkomen door bij een volgende Wts-herziening personenschade op te nemen in de Wts. Het Rijk zou dan een voorschot op de tegemoetkoming kunnen verstrekken en de uitgekeerde bedragen zelf trachten te verhalen. Zoals wij hiervoor (en in hoofdstuk 2) al hebben aangegeven, verdient het aanbeveling om de Wts uit te breiden met een gemaximaliseerde regeling voor redelijkerwijs niet-verzekerbaar verlies van arbeidsvermogen door letsel, het verlies van levensonderhoud voor nabestaanden ingeval van overlijden en dubbele woonlasten die tot financiële moeilijkheden leiden. Teneinde te vermijden dat voor ondernemers *ad hoc* van de Wts wordt afgeweken, zoals bij de eerste (1998) en de zesde Wts-toepassing (2021), zou ook kunnen worden overwogen om voorts de uitsluiting van omzetschade in het tweede lid van artikel 4 te schrappen.

3.3.6 Lessen over verwachtingen van burgers: legionella en Q-koorts

3.3.6.1 Maatschappelijke en politieke druk na legionella-uitbraak

De Wts is *niet* bedoeld voor en dus ook niet ingezet bij ernstige ziekte-uitbraken door besmettingsgevaar in ons land: legionella en Q-koorts, hoewel de overheid in beide gevallen wel schaderegelingen heeft opgezet voor gedupeerden. Dat is mede verklaarbaar in de zin dat de Wts niet voorziet in personenschade. Interessant is dat het Rijk in beide gevallen uiteindelijk, onder maatschappelijke en politieke druk, *ad hoc* schaderegelingen heeft getroffen. Maar vooral vraagt de afwikkeling van de Q-koorts bespreking, omdat die meer inzicht heeft geboden in de verwachtingen van burgers met betrekking tot de schadeafhandeling door de rijksoverheid. Wij bespreken eerst de legionella-uitbraak.

Op de Westfriese Flora in Bovenkarspel ontstond in februari 1999 de ernstigste uitbraak van de veteranenziekte ooit in Nederland.[661] De uitbraak is door de overheid niet als ramp gekwalificeerd.[662] Maar de gevolgen waren ingrijpend. Er zijn als gevolg van de uitbraak 'zeker of zeer waarschijnlijk'[663] 32 mensen overleden. Ruim tweehonderd mensen zijn ernstig ziek geraakt. De schade betrof naast het leed en het verdriet vooral materiële personenschade (zoals langdurige inkomensschade). Gedupeerden konden hiervoor wel aanspraken ontlenen aan de sociale zekerheid en aan particuliere verzekeringen (zoals de ziektekostenverzekering), maar die dekte slechts een deel van hun schade.

Voor de resterende schade heeft het kabinet na een jaar de direct gedupeerden en nabestaanden uit solidariteit een eenmalige uitkering geboden. Het ministerie van VWS heeft voor de tegemoetkomingen op basis van deze regeling en de uitvoeringskosten een bijdrage verstrekt van *ƒ* 2 miljoen (€ 910.000) aan een speciaal opgerichte stichting.[664] Daartoe is een uitkeringsregeling opgesteld, de *Uitkeringsregeling Fonds Slachtoffers legionella-epidemie*.[665] Die was bedoeld als 'een financieel gebaar' voor de immateriële schade.[666] De uitgekeerde bedragen varieerden van *ƒ* 4.000 (€ 1.820) ingeval van longontsteking, het dubbele bedrag bij een ziekenhuisopname van meer dan 48 uur tot,

[661] Van den Wall, Van Dijk e.a. 2004, p. 36.
[662] *Ibidem*, p. 36.
[663] *Ibidem*, p. 36.
[664] *Ibidem*, p. 39.
[665] *Stcrt.* 29 juni 2000, nr. 123, p. 11.
[666] Er staat 'dat het kabinet de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport toestemming heeft verleend de oprichting van een stichting te bevorderen welke zich ten doel dient te stellen een gepast financieel gebaar te maken als vergoeding voor geleden immateriële schade' (*ibidem*, p. 11).

ingeval van overlijden een bedrag van *ƒ* 10.000 (€ 4.540) aan nabestaanden.[667] Voor de regeling was aangesloten bij de verleende steun aan gedupeerden van de Bijlmerramp. Dat heeft tot enige onvrede geleid. Men meende dat er voor de vuurwerkramp in Enschede en de brand in Volendam hogere bedragen waren uitgekeerd.[668]

Een aantal gedupeerden bleef met onverzekerde schade zitten. Dit betrof met name het verlies van arbeidsvermogen van patiënten en het verlies van levensonderhoud van (eventuele) nabestaanden na overlijden. De Consumentenbond heeft daarop namens 120 gedupeerden van de legionella-uitbraak de standhouders, de organisatie en de Staat aansprakelijk gesteld. De claims tegen de organisatie en de Staat zijn afgewezen, die tegen de standhouder slaagde. De standhouder had van zijn WA-verzekeraar ook het maximaal verzekerde bedrag ontvangen. Maar dit heeft hij op de bankrekening van een speciaal daartoe door hem opgerichte stichting gestort. Dit bleek vervolgens te zijn verdwenen. De procedures zijn zeer moeizaam en frustrerend geweest. Belangrijker: ze hebben niet geleid tot het door de gedupeerden gewenste resultaat van schadevergoeding.[669]

3.3.6.2 Forse druk om een ad hoc regeling te treffen: Q-koorts

Met het oog op de verwachtingen van burgers is vooral de schadeafwikkeling van de Q-koorts relevant.[670] Hierbij heeft een sterk vergelijkbare dynamiek gespeeld als die wij bij alle besproken gevallen tegenkwamen (in het bijzonder de supercell schade, Enschede, legionella en de waterschade van juli 2021): maatschappelijke en politieke druk op de regering om *ad hoc* schaderegelingen mogelijk te maken.

De Q-koorts heeft van 2005, en dan met name vanaf 2007 tot 2010 in Nederland tot een ‘epidemie van ongekende orde’ geleid. Meer dan 4.000 mensen hebben zich in die jaren met een acute Q-koorts gemeld.[671] Er zijn zo’n tienduizend drachtige geiten en schapen geruimd.[672] Q-koorts is een infectieziekte die door de bacterie *Coxiella burnetii* wordt veroorzaakt. Dit is vooral besmettelijk door het inademen van lucht waar de bacterie in zit. Als geiten, schapen of runderen besmet zijn, dan kan de bacterie vrijkomen tijdens de geboorte van hun lammetjes of kalfjes.[673] Bij ongeveer de helft van de mensen die besmet zijn geraakt, leidt Q-koorts tot klachten. Dat zijn veelal griepklachten en bij acute Q-koorts soms met hoge koorts en vermoeidheid. Bij ongeveer een vijfde van de patiënten houden de klachten lang aan.[674] Die kunnen ook zeer ernstige vormen aannemen (zoals chronische infecties) en zelfs dodelijk zijn. Volgens experts zijn sinds 2007 116 patiënten ‘zeker of waarschijnlijk’ aan Q-koorts overleden.[675]

De schade door de uitbraak in ons land was dan ook ingrijpend. Naast het leed en de pijn kampten Q-koorts-patiënten onder meer met inkomensschade en bij overlijden misten de nabestaanden levensonderhoud(svoorziening).[676] Deels kon men daarvoor aanspraken ontlenen aan sociale zekerheid, (bijzondere) gemeentelijke bijstand, WMO-

---

[667] Van den Wall, Van Dijk e.a. 2004, p. 39.
[668] *Ibidem*, p. 40.
[669] Het voert te ver deze procedures hier verdergaand te bespreken, maar zie o.a. HR 29 november 2002, ECLI:NL:HR:2002:AE5162, *NJ* 2003/549, m.nt. J.B.M. Vranken, Hof Amsterdam 25 oktober 2007, ECLI:NL:GHAMS:2007:BB6504, *JA* 2008/2, Rb. Zutphen 14 mei 2009, ECLI:NL:RBZUT:2009:BI3783, *JA* 2009/100, m.nt. W.H. van Boom en hierover uitvoerig Van de Bunt 2016, p. 107 e.v.
[670] Bij de mond-en-klauwzeer uitbraak (2001) en de Covid-19-pandemie is de Wts niet of nauwelijks aan de orde geweest.
[671] Nationale Ombudsman 2012, p. 3.
[672] Volgens de rijksoverheid: https://www.vzinfo.nl/zoonosen/q-koorts (geraadpleegd op 7 mei 2024).
[673] Zie https://www.rivm.nl/q-koorts (laatstelijk geraadpleegd op 7 mei 2024).
[674] *Ibidem.*
[675] *Ibidem* en https://lci.rivm.nl/richtlijnen/q-koorts#epidemiologie (geraadpleegd op 7 mei 2024). Er is geen systematische surveillance naar sterfgevallen. Voorzichtigheid past, eens temeer omdat chronische Q-koorts niet meldingsplichtig is.
[676] O.a. Nationale Ombudsman 2012 en *idem* 2017, p. 27.

steun of verzekeringen.[677] Ook de schade van de getroffen veehouders was aanzienlijk, met name van bedrijven waarvan de veestapel was geruimd. Op last van de rijksoverheid zijn de besmette bedrijven namelijk uiteindelijk, in 2009, op grote schaal geruimd. Wel zijn toen aan bedrijven compensaties verstrekt.[678]

Over het overheidsbeleid is tijdens en na de Q-koorts-uitbraak maatschappelijk en politiek grote verontwaardiging ontstaan. Daarbij is onder meer in de Tweede Kamer sterk aangedrongen op financiële tegemoetkomingen van het Rijk aan de getroffenen.[679]

De wijze waarop de ministeries van VWS en van LNV de Q-koorts hebben aangepakt, is onderzocht door de Evaluatiecommissie Q-koorts. Die stond onder voorzitterschap van G. van Dijk (hierna: Commissie-Van Dijk). Zij heeft in 2010 haar rapport uitgebracht. Daarin is vastgesteld dat de overheid te behoedzaam is geweest met het delen van informatie, onder meer om geen onnodige maatschappelijke onrust te veroorzaken. Volgens de commissie is er te traag en te terughoudend opgetreden. De rechtbank Den Haag heeft echter, zeven jaar later, in een aansprakelijkheidsprocedure van 297 gedupeerden tegen de Staat geoordeeld dat de overheidsmaatregelen niet te laat zijn genomen. Staatsaansprakelijkheid is toen van de hand gewezen.[680]

De Nationale Ombudsman heeft onderzocht hoe chronische Q-koortspatiënten alsnog genoegdoening van het Rijk konden krijgen. Daarop heeft hij de minister van VWS verzocht een financiële tegemoetkoming aan te bieden.[681] Het kabinet was alleen bereid om € 10 miljoen ter beschikking te stellen aan een onafhankelijke stichting. Die moest patiënten met chronische Q-koorts begeleiden en ondersteunen, onder meer bij hun aanspraken uit sociale zekerheid.[682] Ook via een Kamermotie is de regering met klem verzocht om de stichting in ‘schrijnende gevallen’ een financiële tegemoetkoming te laten aanbieden.[683] Maar de minister zag hier geen juridische gronden voor. Er was geen sprake van schuld aan de zijde van de overheid.[684] Aan de nauw afgebakende groep gedupeerden van de legionella-uitbraak (1999) is wel een financieel gebaar gemaakt voor hun immateriële schade. Maar dat was vóór het onderzoeksrapport van de Commissie-Borghouts.[685] Die had geadviseerd ‘dat de overheid zich voortaan terughoudend moet opstellen bij het treffen van *ad hoc* regelingen voor tegemoetkomingen’.[686] Het kabinet onderschreef dit leerpunt. Het wilde vermijden dat zulke regelingen ten onrechte de verwachting van burgers wekken. Ze zouden dan verwachten dat de overheid uiteindelijk toch wel de schade vergoedt als die niet gedekt wordt door sociale zekerheid en verzekeringen.[687]

Uit grote onvrede met dit standpunt heeft de Nationale Ombudsman hierna een hoorzitting georganiseerd. Het doel was ‘om de belangen van mensen die geschaad zijn door de Q-koorts serieus onder de aandacht te brengen en *met als doel om de noodzaak*

---

[677] Nationale Ombudsman 2012, p. 28; Nationale Ombudsman 2017, p. 16; RIVM-rapport 2021, p. 38.
[678] In *Handelingen II*, TK-61, 12 maart 2019, p. 33-1 wordt door Kamerleden gesproken over een bedrag van € 60 miljoen compensatie van de overheid aan de geitensector. Wij hebben dit niet nader onderzocht.
[679] *Kamerstukken II* 2011/12, 29683 en 26286, nr. 139 (VOA, 8 augustus 2012).
[680] Rb. Den Haag 25 januari 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:587, *297 eisers/de Staat*; ook Hof Den Haag 2 juni 2020, ECLI:NL:GHDHA:2020:956 heeft, in navolging van de rechtbank in die zaak. een andere Q-koorts zaak afgewezen.
[681] Nationale Ombudsman 2012, p. 3.
[682] *Kamerstukken II* 2011/12, 28286, nr. 569 (Brief van onder meer de minister van VWS, 26 juni 2012).
[683] *Kamerstukken II* 2011/12, 29683, nr. 130 (Motie van Ormel c.s., 5 juli 2012).
[684] *Kamerstukken II* 2012/13, 28286, nr. 610 (brief van minister van VWS, 21 december 2012), p. 2.
[685] *Ibidem*, p. 2.
[686] Zie par. 3.2.4.
[687] *Ibidem*, p. 3: ‘Een onverplichte financiële tegemoetkoming aan Q-koorts-patiënten (…) schept een precedent’.

van compensatie nog duidelijker te maken'.[688] Daarbij heeft hij benadrukt dat hij de Staat niet aansprakelijk achtte. Maar hij noemde een onverplichte financiële compensatie op haar plaats, 'uit behoorlijkheid': de overheid kan daarmee laten zien dat zij voldoende oog heeft voor haar burgers.[689] Dit vormt ook de kern in het eerdere (2009) rapport over het omgaan met schadeclaims van burgers en het eerdergenoemde rapport uit 2023.[690] 'Vaak blijken behoorlijkheidsvragen – heeft de overheid voldoende aandacht voor mijn belangen gehad, ben ik serieus genomen, ben ik tijdig geïnformeerd, heeft de overheid een redelijke afweging gemaakt? – het motief te vormen voor burgers om een claim in te dienen'.[691] (Ook) dit heeft volop aandacht gekregen in de media.[692] In 2016 heeft de Ombudsman deze kwestie opnieuw tegen het licht gehouden. Na gesprekken met Q-koorts-patiënten stelde hij dat het gebrek aan erkenning door de overheid aan hun herstel in de weg stond. Daarbij deed hij wederom 'een dringend appel' op de minister van VWS en de staatssecretaris van EZ om met 'een concreet gebaar te komen'.[693]

Het kabinet heeft hier uiteindelijk, mede door de aanhoudende maatschappelijke en politieke druk, toch gehoor aan gegeven: er is alsnog een schaderegeling ingevoerd. Daarbij werden het uitzonderlijke karakter en het onverwachts grote en unieke verloop van de uitbraak benadrukt.[694] De regeling was door het kabinet nadrukkelijk bedoeld 'als gebaar ter erkenning van de grote gevolgen die Q-koortspatiënten hebben ondervonden'.[695] Wel heeft de minister er daarbij op gewezen 'dat in het Nederlandse rechtssysteem als uitgangspunt geldt dat een ieder zijn eigen schade draagt, tenzij sprake is van een wettelijke regeling' of van verhaalbaarheid of verzekering.[696]

De *Beleidsregel tegemoetkoming Q-koorts* bood Q-koortspatiënten een eenmalige tegemoetkoming van € 15.000.[697] Die gold alleen voor patiënten die in de periode 2007-2011 besmet zijn geraakt en kampten met chronische Q-koorts, met het Q-koorts vermoeidheidssyndroom (QVS) of met een hierop gelijkend ziektebeeld. Ook gold zij voor een gesloten kring van nabestaanden van mensen die door de besmetting waren overleden. Hiervoor was € 10 miljoen gereserveerd en door het (opvolgende) kabinet nog eens € 5,5 miljoen vrijgemaakt (waarvan een half miljoen euro voor de uitvoeringskosten was bestemd).[698]

Dit is relatief kort is geweest na de uitspraak van de rechtbank Den Haag in de zaak die door 297 Q-koorts gedupeerden was aangespannen. Die had geoordeeld dat de Staat voor het gevoerde beleid niet aansprakelijk was.[699] Bij de mededeling van het

---

[688] Nationale Ombudsman 2012, p. 4-5 (cursief toegevoegd).
[689] *Ibidem*, p. 4-5 en p. 14, waar rechtmatigheid en behoorlijkheid als twee te onderscheiden dimensies van bestuurlijk handelen worden aangemerkt.
[690] Zie par. 3.2.6.8.
[691] Nationale Ombudsman 2009 en 2012, p. 15.
[692] Zie https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/359514-q-koorts-ombudsman-hoort-oud-ministers (geraadpleegd op 7 mei 2024) en *Kamerstukken II* 2011/12, 29683 en 26286, nr. 139 (VOA, 8 augustus 2012), waarin aan de desbetreffende uitzending wordt gerefereerd.
[693] Nationale Ombudsman 2017, p. 3 en p. 29.
[694] *Kamerstukken II* 2016/17, 25295, nr. 42 (brief van minister van VWS en staatssecretaris van EZ, 14 juli 2017) en de toelichting bij de Beleidsregel tegemoetkoming Q-koorts, *Stcrt.* 2018/54726, p. 4.
[695] Toelichting bij de Beleidsregel tegemoetkoming Q-koorts, *Stcrt.* 2018/54726, p. 4; artikel 1 Beleidsregel tegemoetkoming Q-koorts 2019, *Stcrt.* 2019/39315 spreekt van 'een gebaar ter erkenning van de grote gevolgen'.
[696] *Ibidem*, p. 4.
[697] Beleidsregel van de minister voor Medische Zorg van 24 september 2018, over regels voor de verstrekking van een tegemoetkoming in verband met de grote gevolgen van de Q-koortsuitbraak (Beleidsregel tegemoetkoming Q-koorts), *Stcrt.* 2018/54726).
[698] *Kamerstukken II* 2017/18, 25295, nr. 43 (brief van ministers voor Medische Zorg en van LNV, 19 december 2017). Daarnaast financierde het Rijk onder meer het Steun- en Adviespunt Q-koorts.
[699] Rb. Den Haag 25 januari 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:587, *297 eisers/de Staat*.

positieve kabinetsbesluit is hier ook aan gerefereerd.[700] Vermoedelijk heeft dit vonnis aan de betalingsbereidheid bijgedragen. De discussie over aansprakelijkheid van de overheid was hiermee immers aardig in de kiem gesmoord. De eisers hebben in afwachting van een schaderegeling hun hoger beroep uitgesteld.[701] In totaal hebben 2.780 mensen op grond van de beleidsregel van het Rijk een tegemoetkoming aangevraagd, waarvan er 2.058 zijn toegewezen (waaronder 96 van nabestaanden).[702]

In een uitvoerig Kamerdebat in 2019 is door meerdere fracties in de Tweede Kamer aangevoerd dat het bedrag van € 15.000 te laag was. Het zou gaan om patiënten die door de besmetting hun baan zijn kwijt geraakt en (blijvend) beperkt arbeidsongeschikt zijn.[703] Het bedrag van € 15.000 zou niet solidair, adequaat en proportioneel zijn. Het zou niet in verhouding staan tot het (veel grotere) bedrag van € 60 miljoen dat aan geitenboeren was uitgekeerd als compensatie voor de ruimingen.[704] Zeker gelet op het leed, het wegvallen van inkomen en de gederfde levensvreugde voor de individuele Q-koortspatiënten.[705] In een SEO-rapport was het schadebedrag voor deze laatste groep op gemiddeld € 22.000 gesteld.[706] De minister erkende ten volle dat dit bedrag arbitrair was, maar stelde 'dat er niet één bedrag te maken is waardoor het leed kan worden weggenomen'.[707]

Over de schaderegeling zijn maar liefst zeven Kamermoties ingediend, met de strekking om haar ruimer en met meer coulance toe te passen en om haar ook te laten gelden voor patiënten wier chronische Q-koorts al in de aanloop van de uitbraak was ontstaan of pas in de nasleep ervan, die via een screeningsprogramma of anderszins alsnog naar boven zouden komen.[708] Verder is de regering bij een motie verzocht om excuses aan te bieden aan de slachtoffers van Q-koorts.[709] De minister heeft de meeste moties ontraden.

Toch is uiteindelijk besloten om de regeling naar de voornoemde groep uit te breiden. Dit was omdat 'de uitvoering van de regeling als onrechtvaardig wordt ervaren'.[710] Naar aanleiding van de RIVM-evaluatie (zie hierna) zijn de ministers van LNV en van VWS opnieuw door Kamerleden gevraagd om meer coulance te betrachten. Gedupeerden die buiten deze verruimde regeling vielen, moesten tegemoet worden gekomen. Maar de ministers hielden ditmaal vast aan de begrenzing van de regeling.[711]

De verwachtingen en ervaringen van gedupeerden komen goed naar voren in een studie van het RIVM. Er zijn 393 vragenlijsten door (nabestaanden van) Q-koortspatiënten ingevuld en er zijn interviews gehouden met patiënten en nabestaanden en met experts. Hieruit kwamen interessante punten naar voren. Een belangrijke conclusie was dat maar de helft van de geïnterviewde patiënten en nabestaanden zich door deze regeling erkend

[700] *Kamerstukken II* 2016/17, 25295, nr. 42 (brief van minister van VWS en staatssecretaris van EZ, 14 juli 2017), p. 1.
[701] Zo komt in het Kamerdebat over de afwikkeling naar voren, *Handelingen II*, TK-61, 12 maart 2019.
[702] RIVM-rapport 2021, p. 9.
[703] *Handelingen II*, TK-61, 12 maart 2019, p. 33-1 e.v.
[704] *Ibidem*, p. 33-19; RIVM-rapport 2021, nt. 8; wij hebben dit niet nader onderzocht.
[705] *Handelingen II*, TK-61, 12 maart 2019, p. 33-4.
[706] *Ibidem*, p. 33-13.
[707] *Ibidem*, p. 33-15.
[708] *Kamerstukken II* 2018/19, 25295, nrs. 53, 54, 55, 57 en 60 en (vernummerd) 66 en 67 (12 maart 2019).
[709] *Kamerstukken II* 2018/19, 25295, nr. 61 (motie van Van Kooten-Arissen, 12 maart 2019).
[710] *Kamerstukken II* 2018/19, 25295, nr. 70 (brief van minister voor Medische Zorg, 9 juli 2019); Beleidsregel van de minister van VWS van 9 juli 2019 over regels voor de verstrekking van een tegemoetkoming in verband met de grote gevolgen van de Q-koortsuitbraak (Beleidsregel tegemoetkoming Q-koorts 2019), *Stcrt.* 2019/39315.
[711] Na een NOS-bericht dat 1 op de 5 gedupeerden niet vergoed werd, *Kamerstukken II* 2020/21, Aanhangsel 3020.

heeft gevoeld. Wel gaven ze aan blij te zijn met de tegemoetkoming (ruim 80%).[712] Het RIVM stelt hierover:

'Ongeveer één op de drie voelt zich niet of helemaal niet erkend door de tegemoetkoming. Ook helpt de tegemoetkoming een groot deel van de getroffenen niet om de uitbraak achter zich te kunnen laten en verder te kunnen met hun leven. Door een eenmalig geldbedrag verdwijnen de Q-koorts en de blijvende impact van de ziekte op het dagelijks leven niet. Dat geldt ook voor de impact van het verlies van een partner en voor gevoelens van boosheid en wantrouwen jegens de overheid'.[713]

Uit de interviews met gedupeerden bleek dat 'een groot deel van de geïnterviewde Q-koortspatiënten nog concrete verwachtingen heeft van de overheid als het gaat om aanvullende maatregelen'. In de eerste plaats verwachtten ze een financieel vangnet en ook een 'op maat onkostenvergoeding'. Dat stond voorop. In de tweede plaats wensten ze 'onderzoek, excuses, een patiënten-monitoringsysteem en deskundigheidsbevordering bij erkenning door professionals'.[714] Ook heeft het evaluatieonderzoek getoond dat veel patiënten en nabestaanden de tegemoetkoming te laat en te laag hebben gevonden.[715] Degenen die haar te laat vonden aangeboden, scoorden ook lager op de vraag of de tegemoetkoming zorgde voor erkenning van hun leed of hielp om de nasleep te verwerken.[716] Velen zagen haar als een afkoop, mede in verband met het feit dat zij relatief laat kwam.[717] Ook heeft men de tegemoetkoming als compensatie beschouwd, waardoor die groep het bedrag van € 15.000 te laag vond in verhouding tot hun leed en inkomensschade. Daarbij had 'een groot deel van de Q-koortspatiënten, 86%, nog (sterke) behoefte aan excuses'. Dan had de tegemoetkoming meer betekenis gehad.[718] De tegemoetkoming heeft hun boosheid en verlies van vertrouwen niet weggenomen of hersteld.[719]

Het RIVM heeft ook gekeken naar de inzetbaarheid van een onverplichte financiële tegemoetkoming in andere uitbraaksituaties. In gevallen waarin de overheid niets te verwijten valt, wordt een financiële tegemoetkoming gewaardeerd. Dit kan voor een gevoel van erkenning zorgen. Waar de overheid wel verwijten worden gemaakt, kan de tegemoetkoming al gauw als afkoop of als te laag worden ervaren.[720] Belangrijk is dat het doel van de financiële tegemoetkoming helder wordt gecommuniceerd en dat de procedure eenvoudig blijft (en aldus voor gedupeerden niet belastend wordt).[721]

3.3.6.3 Conclusie: lessen uit Q-koorts voor de Wts

De ervaring met de tegemoetkomingsregeling met betrekking tot de Q-koortsuitbraak biedt in meerdere opzichten belangrijke inzichten voor ons onderzoek naar de Wts. Om te beginnen laat zij goed zien hoe de rijksoverheid aanvankelijk vasthoudt aan het beleid van geen tegemoetkoming buiten de Wts, maar onder maatschappelijke en politieke druk bezwijkt en zich genoodzaakt ziet tot verdere uitbreiding van onverplichte financiële tegemoetkomingen aan gedupeerden. Ook met die – beperkte – uitbreiding wordt de regeling nog niet als bevredigend ervaren, omdat niet iedereen eronder valt en het bedrag in het niet valt bij wat ze aan emotionele en financiële schade hebben geleden.

---

[712] RIVM-rapport 2021, p. 9.
[713] *Ibidem*, p. 10.
[714] *Ibidem*, p. 30.
[715] *Ibidem*, p. 26 en p. 24 (bijna de helft vond haar veel te laag en nog eens kwart vond haar te laag).
[716] *Ibidem*, p. 26.
[717] *Ibidem*, p. 27.
[718] *Ibidem*, p. 31.
[719] *Ibidem*, p. 26.
[720] *Ibidem*, p. 34.
[721] *Ibidem*, p. 34.

De tweede les is dat bij de verwachtingen en de behoeften van gedupeerden, zoals die in RIVM-onderzoek naar voren komen, financiële schadeopvang een zeer belangrijke rol speelt en/of vooropstaat. Die kan tevens zorgen voor een gevoel van erkenning, mits het doel van de schaderegeling daarbij helder wordt gecommuniceerd (waarover hierna meer). Dat is anders in gevallen waarin de overheid ernstige verwijten worden gemaakt van de ramp. Dan kan een bedrag aan tegemoetkoming ook juist worden beschouwd als 'doekje voor het bloeden' (zoals bij de Q-koorts). De behoeften aan transparantie en excuses staan dan voorop, naast verwachtingen van integrale schadeloosstelling.

Ten derde is communicatie essentieel, en wel in twee opzichten. Het doel van de schaderegeling moet glashelder zijn: welk doel het Rijk met het financiële gebaar beoogt en welke grenzen dit meebrengt. Bovendien verwachten burgers dat de overheid hen zo snel en zo volledig mogelijk informeert over wat er gaande is.[722] Dat stelt hen beter in staat tot het nemen van de juiste maatregelen dan wanneer die informatie, hoe onvolledig of onzeker ook, hen wordt onthouden.[723] Hier ligt een zekere parallel met het risico van waterschade en klimaatgevaar: de overheid moet burgers nadrukkelijk en volledig wijzen op die risico's en gevaren en hen in staat stellen en aanmoedigen om zich adequaat te beschermen. Zowel bij het verlenen van vergunningen en het aanbod van woonlocaties, alsook om de noodzaak van het afsluiten van verzekeringen onder de aandacht te brengen en die, waar nodig, te faciliteren.

3.4 Verwachtingen van burgers

3.4.1 Inleiding

In deze paragraaf wij de inzichten die uit de voorgaande analyse van de toepassingen van de Wts en de niet-toepassingen naar voren kwamen over verwachtingen van gedupeerden verbreden en verdiepen. Dit doen wij op basis van de literatuur over ervaringen van burgers met de schadeafwikkeling bij rampen en de verwachtingen die ze hebben van (overheids)optreden in dat verband. De Nationale Ombudsman bracht in 2023 een rapport uit over dit burgerperspectief bij schadeherstel door de overheid, door de ervaringen van burgers in tien schadehersteltrajecten met elkaar te vergelijken.[724] In paragraaf 3.4.2 gaan we in op dit rapport en andere inzichten uit de literatuur.

Maar voordat wij ons perspectief verbreden, staan we eerst nader stil bij wat naar voren is gekomen over ervaringen van gedupeerden bij de Wts. Een opmerking vooraf is dat de vraag wat burgers van de Wts 'verwachten' niet één op één te beantwoorden is op grond van ervaringen in het verleden. Wij menen wel dat ervaringen van gedupeerden bij eerdere Wts-toepassingen inzicht kunnen bieden in wat zij, telkens vanuit hun positie en perspectief, van belang achten bij een systeem voor compensatie bij rampen en de tenuitvoerlegging hiervan. Ook menen we dat inzichten uit de bredere literatuur (zie par. 3.4.2) op onderdelen duidelijk maken wat voor burgers van belang is bij schadeherstel. In die zin zijn deze aspecten dan ook te beschouwen als 'verwachtingen' van een wet zoals de Wts.

3.4.2 Ervaringen van burgers bij eerdere Wts-toepassingen

De literatuur die specifiek ingaat op de toepassing van de Wts is beperkt: er bestaat nog slechts in beperkte mate inzicht in de verwachtingen en ervaringen van burgers bij het toepassen van de Wts tot op heden. Zo zijn er vóór 2021 geen onderzoeken uitgevoerd onder burgers naar de toepassing van de wet, noch is er op een andere manier inzicht

[722] Nationale Ombudsman 2012, p. 8.
[723] *Ibidem*, p. 9.
[724] Nationale Ombudsman 2023.

verkregen in het perspectief van burgers in dit (Wts) verband. De beschikbare rapporten over eerdere toepassingen van de wet beperken zich tot een meer feitelijke weergave van bijvoorbeeld de omvang van de schade en de aantallen gehonoreerde en afgewezen aanvragen. Alleen in in de evaluatie van de Wts van PWC uit 2004 en natuurlijk in het rapport van de Commissie-Borghouts zijn (zijdelings) opmerkingen te vinden die raken aan het perspectief van burgers.[725]

De enige toepassing van de wet waarbij onderzoek naar het perspectief van gedupeerden is gedaan, is de meest recente toepassing van de Wts in 2021. In de procesevaluatie van AEF en in een rapport van de Ombudsman uit 2023 is stilgestaan bij de ervaringen van burgers bij de schadeafhandeling via de Wts.[726] In onze bespreking van deze beide evaluaties werden de belangrijkste bevindingen al kort weergeven.[727] Hierna zullen die uitvoeriger worden belicht en worden aangevuld met ander onderzoek naar de Wts-inzet in 2021.[728] Vervolgens zullen wij ons perspectief verbreden.

3.4.2.1 Wts-inzet 2021: lessen over de verwachtingen van gedupeerden

In het kader van de waterschade van juli 2021 heeft het proces van schadeafwikkeling met betrekking tot de verwachtingen van gedupeerden tot kritische observaties en vragen geleid. Wij zullen deze hieronder in de vorm van een vijftal lessen in beeld brengen.

Ten eerste blijkt uit het onderzoek van de Nationale Ombudsman dat burgers na de waterschade van juli 2021 behoefte hadden ‘aan snelheid, duidelijkheid, ontzorgen, nabijheid en oog voor de specifieke omstandigheden’. De Ombudsman constateerde in de nasleep van de wateroverlast dat ‘met de Regeling WTS 2021 niet aan die behoeften tegemoet [wordt] gekomen’.[729]

Ook in een motie van vijf Kamerleden eind 2022 is overwogen dat de schadeafhandeling ‘lang duurt’ en is de regering verzocht om ‘in overleg met verzekeraars te komen tot afspraken en een permanente voorziening en plan om snel te kunnen beoordelen en uitkeren bij toekomstige rampen’.[730] Hierop hebben de ministers van JenV, EZK en LNV laten weten ‘geen garantie’ te kunnen geven voor afhandeling voor een bepaalde termijn.[731] Ze wezen erop dat het NIVRE bij de schadeafhandeling afhankelijk is van derden, zoals verzekeraars, en van documenten die door gedupeerden moeten worden aangeleverd. Die kunnen bijvoorbeeld in afwachting zijn van een offerte van een aannemer of van een contra-expertise. Of er moet een droogteperiode worden afgewacht voordat aan het herstel kan worden begonnen; ook vallen de herstelkosten soms hoger uit dan in het schaderapport is berekend.[732]

Ten tweede komt uit de procesevaluatie van AEF naar voren dat de toepassing van de Wts ook niet aansloot op de gewekte verwachtingen en behoeften van gedupeerden. Nog tijdens de ramp zegde minister-president Rutte toe dat de schade ‘ruimhartig’ zou worden vergoed, terwijl de Wts ontworpen is als een vangnetregeling die niet beoogt om schade volledig te compenseren. Gedupeerden kunnen dus achterblijven met (forse) restschades.

[725] Zie PWC-rapport 2004. Het rapport van de Commissie-Borghouts kwam hiervoor uitvoerig aan de orde.
[726] AEF-rapport, WODC 2023.
[727] Zie par. 3.2.6.8.
[728] Endendijk, Botzen, e.a., *Water Resources Research* 2023*a*.
[729] Nationale Ombudsman 2023, 9.
[730] *Kamerstukken II* 2022/23, 36200 XII, nr. 18 (Motie van Beckerman c.s., 21 november 2022).
[731] *Kamerstukken II* 2022/23, 32698, nr. 75 (brief van ministers van JenV, EZK en LNV, 30 januari 2023), p. 1.
[732] *Ibidem*, p. 2.

Burgers ervoeren ‘een groot gat tussen ‘zeggen en doen’ en tussen verwachtingen wekken en waarmaken’, aldus de Ombudsman.[733]

Ten derde wees de Ombudsman erop dat gedupeerden ‘te lang in onzekerheid verkeerden en onvoldoende werden ondersteund in het proces van schadeafhandeling’.[734] Ze ervaarden volgens hem een gebrek aan coördinatie in de schadeafhandeling. Burgers kwamen in aanraking met verschillende schade-experts van verzekeraars, de RVO en aannemers en hadden behoefte aan een centraal aanspreekpunt voor hun schade. In de gesprekken met de Ombudsman gaven gedupeerden aan dat niet van hen verwacht kon worden dat ze overzicht houden over de diverse mogelijkheden voor schadevergoeding of tegemoetkoming. De Nationale Ombudsman beschrijft dit als volgt: *‘Men vraagt zich af waarom het Rijk er niet voor kiest om schade te vergoeden (op basis van taxaties) en zelf de discussie met verzekeringsmaatschappijen aan te gaan, in plaats van dat bij individuele burgers neer te leggen.’*[735]

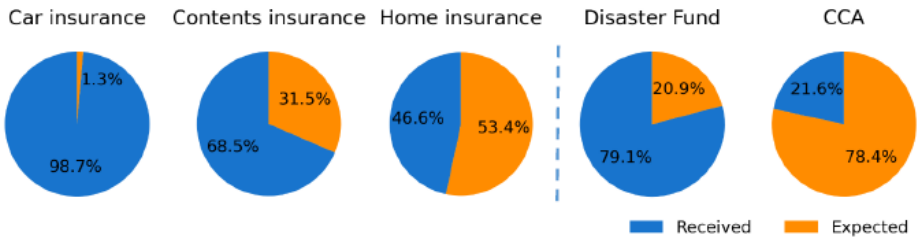
Hierdoor (naast de andere genoemde punten) ervaarden gedupeerden het proces van schadeafhandeling als ‘mentaal zeer belastend’, zoals door AEF is vastgesteld.[736] In de nasleep van de ramp stond het leven van veel gedupeerden ‘op zijn kop’. Tegelijkertijd moesten burgers zichzelf wegwijs maken in de verschillende aanvraagprocedures. Deze verantwoordelijkheid werd als (te) zwaar ervaren. Ze hadden behoefte aan duidelijkere communicatie en begeleiding. Om in die toestand na de ramp de aanvraagprocedures goed te doorlopen, hadden ze juist hulp nodig van de overheid. Die moest onder meer duidelijker en pro-actiever communiceren over welke schades onder de Wts vallen.

Ten vierde zijn zowel de toekenning van een tegemoetkoming als de hoogte daarvan van invloed op het oordeel van gedupeerden over de schadeafhandeling. Dit kwam ook uit de evaluatie van andere grootschalige schades naar voren. Zo was de Commissie-Oosting bijvoorbeeld op basis van reacties van gedupeerden van oordeel dat aan hun behoefte om een passend bedrag te krijgen was voldaan.[737] In het kader van de door ons al besproken RIVM-survey onder Q-koortspatiënten is vastgesteld dat velen de tegemoetkoming ‘te laat en te laag’ vonden. Ze beleefden de schadebedragen als compensatie, ook al waren die zo niet bedoeld en daardoor kwam de hoogte daarvan niet tegemoet aan hun behoefte.[738] Uit de procesevaluatie van AEF van de afwikkeling van de waterschade van juli 2021 komt eenzelfde beeld naar voren: zij die geen of slechts een (zeer) beperkte Wts-uitkering hadden ontvangen, waren veel minder tevreden dan gedupeerden die wel (vergaand) werden gecompenseerd.[739]

Ten vijfde komt de Wts in verhouding tot andere schademechanismen niet naar voren als een efficiënt mechanisme voor de schadeafwikkeling van de waterschade van juli 2021. Endendijk, Botzen c.s. voerden vragenlijstonderzoek uit onder 486 gedupeerden van de waterschade. Zij vroegen hen, zes tot acht maanden na de watersnood, onder meer in hoeverre zij voor de door hen geleden schade waren gecompenseerd.[740] Zij hebben de antwoorden inzichtelijk gemaakt in de navolgende figuur 1 (waarbij ‘CCA’ staat voor *Disaster Fund and Calamities and Compensation Act*, de Engelse vertaling van Wts):

---

[733] *Nationale Ombudsman*, Brief aan de minister van Justitie en Veiligheid, 13 juli 2022.
[734] *Ibidem*.
[735] *Ibidem.*
[736] AEF-rapport, WODC 2023, p. 35.
[737] Zie hierover ook De Nationale Ombudsman 2023, p. 19.
[738] Zie par. 3.3.6.3.
[739] AEF-rapport, WODC 2023, p. 34 en Rijnhout, Van Helmond & Schelfhout, *AV&S* 2023.
[740] Endendijk, Botzen, e.a., *Journal of Coastal and Riverine Flood Risk*, 2023*b*, p. 17 en *Water Resources Research* 2023*a*, p. 17.



Figuur 1: Percentage van de totale ontvangen vergoeding (in blauw) en verwachte vergoeding (in oranje) uit diverse particuliere verzekeringen en publieke compensatieregelingen (CCA=Wts)

(bron: Endendijk, Botzen, e.a., *Journal of Coastal and Riverine Flood Risk*, 2023*b*, p. 17)

Opvallend aan de data in deze figuur is dat het percentage van reeds ontvangen schade-uitkeringen in verhouding tot de door gedupeerden verwachte uitkeringen bij de Wts veel lager ligt dan bij de drie schadeverzekeringen (casco-, inboedel- en opstalverzekering). De oorzaken zijn niet precies duidelijk en ook past de kanttekening dat de schade in de figuur verschillend kan zijn: de schade waarvoor cascoverzekeraars uitkering deden, zal wellicht minder gecompliceerd zijn dan de waterschade van juli 2021.

3.4.2.2 Bijzonderheden van 2021, vergeleken met eerder Wts-toepassingen

Kijken we naar de vijf eerdere toepassingen van de Wts, dan zien we wel dat de casus van 2021 duidelijk meer tot ontevredenheid heeft geleid onder gedupeerden dan naar aanleiding van de andere vijf toepassingen nog naar voren is gekomen. De stelling van de Nationale Ombudsman dat de snelheid van schadeafhandeling een belangrijke factor voor gedupeerden is, komt bijvoorbeeld niet empirisch onderbouwd naar voren in de Wts-evaluatie van PWC uit 2004. Die concludeert dat de uitvoering qua schadeopname en registratie ‘zorgvuldig, snel en flexibel’ verloopt. Wel heeft een gemeente in de Wilnis-zaak de doorlooptijden als te lang ervaren.[741] PWC signaleert op het vlak van de uitvoering een verband met ‘het stroeve begin’ van samenwerking tussen de – toen nog – betrokken organisaties. Dat is veranderd, de uitvoering geschiedt inmiddels door de RVO.[742] Het rapport concludeert dat ‘om meer tegemoet te komen aan de verwachtingen van gemeenten en gedupeerden met betrekking tot de tijdspanne tot betaling van schade na schadeopname’, overwogen moet worden ‘om te werken met (vaste) voorschotten’.[743]

3.4.2.3 Doelbereik volgens respondenten

In het onderhavige onderzoek hebben wij de ervaringen met de Wts en de verwachtingen van burgers zoals gezegd uitgevraagd in interviews en in de hiervoor georganiseerde expertsessie. De inzichten die dit heeft opgeleverd, zullen hierna worden weergegeven.

1) De Wts als structurele regeling

Uit de door ons gehouden interviews komt over het algemeen een kritisch beeld naar voren over de mate waarin met de Wts een structurele regeling wordt geboden voor de afwikkeling van rampschade. Dat wordt volgens interviewrespondenten maar beperkt bereikt. Verschillende respondenten wijzen erop dat de toepassing van de Wts in 2021 laat zien dat de Wts er (te) beperkt in is geslaagd om ‘een wildgroei’ in regelingen te voorkomen. Dit punt kwam ook uitvoerig naar voren in onze evaluatie in paragraaf 3.2.6.

[741] PWC 2004, p. 24; zie par. 3.2.7.
[742] *Ibidem*, p. 24.
[743] *Ibidem*, p. 29.

Respondenten die betrokken waren bij de toepassing van de Wts in 2021 geven wel aan dat het waardevol was, sommigen noemden dit zelfs noodzakelijk, dat er een basis bestond om op terug te vallen, zoals het opstellen van een ministeriële regeling voor de afwikkeling. Ook werd het gewaardeerd dat de Wts een aantal schadecategorieën definieert en vaste tegemoetkomingspercentages voorschrijft. Een respondent wijst erop dat dit eraan heeft bijgedragen dat het proces van het voorbereiden van de schaderegeling daardoor in 2021 sneller dan ooit is verlopen.

Uit de interviews met departementen en de RVO komt naar voren dat er wel nog behoefte is aan nadere handvatten bij het toepassen van de Wts. Respondenten geven aan dat de ministeriële schaderegelingen veelal worden gebaseerd op hetgeen bij eerdere Wts-toepassingen is geregeld, bijvoorbeeld qua schadecategorieën en drempelbedragen. Geïnterviewden van een ministerie stellen:

'Het zou ons helpen als de regeling niet steeds gekopieerd zou worden, maar er een vast afwegingskader komt, dat op een rij zet welke keuzes gemaakt moeten worden en welke opties daarin mogelijk zijn. Nu is het moeilijk om in de paniek van het moment aanpassingen te doen.'

2) Balans tussen rechtszekerheid en flexibiliteit

De consensus onder geïnterviewden is dat de balans die de Wts beoogt, nu teveel doorslaat richting flexibiliteit. Veel respondenten stellen dat de Wts in zijn huidige vormgeving een gebrek aan duidelijkheid biedt. Op grond van de huidige systematiek is niet op voorhand duidelijk voor welke rampen c.q. gebeurtenissen de Wts zal worden ingezet en voor welke niet. Een belangrijke verklaring hiervoor die in de interviews vaak wordt genoemd, is dat de Wts-systematiek uitgaat van *ex post* compensatie: nadat een ramp zich heeft voltrokken is er een politiek besluit nodig om de concrete schaderegeling te bepalen en daarmee het proces van het uitkeren van tegemoetkomingen in gang te zetten. Deze systematiek geeft de politiek veel invloed, is gevoelig voor lobby- en mediadynamiek en kan (mede daarom) willekeur in de hand werken. Een aantal van de geïnterviewde ministeries noemt de definitie uit de Wts, die is gekoppeld aan de Wvr, duidelijk, maar noemt de toepassing in de praktijk als een aandachtspunt. Respondenten van een ministerie stellen:

'Het is wel duidelijk wanneer de Wts van toepassing is: bij een overstroming of aardbeving. De wet kán daarnaast van toepassing verklaard worden bij rampen in de zin van de Wvr. Het kan vast duidelijker, maar het is vooral de recente uitvoeringspraktijk die onduidelijk is.'

Men is het er echter over eens dat de wijze waarop de Wts concreet wordt ingezet (de schaderegeling) te afhankelijk is van politieke besluitvorming. Soms is er volgens respondenten niet eens sprake van een 'besluit', maar creëren uitspraken van bewindspersonen een dynamiek die er *de facto* voor zorgt dat de overheid niet meer op zijn schreden terug kan keren en wel over moet gaan tot het uitkeren van tegemoetkoming. Veel respondenten noemen het wenselijk om minder ruimte te bieden voor dit soort dynamiek en de daarmee gepaard gaande willekeur in de toepassing van de wet. Zo zegt een respondent:

'De politiek zet de Wts oneigenlijk in. Daarom is het nodig om dit in de toekomst bestuurlijk veel beter te borgen dan nu. Zodra de politiek roept, kun je niet meer terug. Dat moet je echt beter inregelen.'

Meerdere respondenten missen eenduidigheid in de beslissing of de Wts wordt ingezet. Zo noemen respondenten dat de toepassing van de Wts op de dijkdoorbraak in Wilnis

(2003) niet goed aansloot op de uitgangspunten van de wet, omdat er een mogelijk aansprakelijke partij was. Bij de vuurwerkramp in Enschede is de Wts om die reden dan weer niet toegepast. Bij de supercell-schade van 2016 had de wet toegepast kunnen worden, maar is daar niet voor gekozen, omdat er geen 'opschaling van nooddiensten' nodig was en in die zin geen sprake was van ramp in de zin van de Wvr.

3) Aansluiten bij de verantwoordelijkheid van burgers en ondernemers
Respondenten zijn over het algemeen positief over het karakter van de Wts als vangnetregeling. Zij achten het streven passend dat de overheid functioneert als een *last resort*, maar het beroep op publieke middelen wordt beperkt tot die gevallen waartegen burgers en bedrijven zich niet of nauwelijks zelf kunnen wapenen. Ook waarderen zij de afbakening van de Wts als instrument voor tegemoetkoming voor *materiële* schades, erop gericht dat burgers hun leven weer kunnen oppakken. Daarbij hoort ook dat de hoogte van vergoedingen binnen redelijke grenzen blijft.

Wel noemen geïnterviewden regelmatig dat de maatschappelijke acceptatie voor deze vormgeving van de Wts onder druk staat. Het beginsel dat burgers en ondernemers in de eerste plaats zelf verantwoordelijk zijn voor hun eigen schade staat volgens hen in de praktijk steeds verder onder druk. Ze spreken van een 'compensatiemaatschappij' en een 'pech-moet-weg-mentaliteit', waardoor dit beginsel onder de Wts onder druk komt te staan. Sommige respondenten geven aan dat de tegemoetkomingen die zijn uitgekeerd in het kader van de waterschade van juli 2021 ruimhartiger waren dan met de Wts bedoeld. Zij zien de wijze van toepassing van de Wts in 2021 als een precedent en zien het gevaar van toenemende inconsistentie in het toepassen van de Wts, gelet op de uitgangspunten van de wet. Dit zou ook weer leiden tot afnemende rechtszekerheid.

Enkele respondenten geven aan dat een toepassing van de Wts zoals in 2021, waarbij ook tegemoetkomingen werden uitgekeerd voor verzekerbare schades, de prikkel voor burgers om zich adequaat te verzekeren wel kan ondergraven.

Respondenten noemen dat de Wts wel prikkels op institutioneel niveau bevat. In de eerste plaats worden verzekeraars door de huidige vormgeving van de Wts geprikkeld om verzekeringen aan te bieden voor risico's waarvoor sprake is van een sluitende business case. Dat de Wts op voorhand niet stelt dat hij voor bepaalde risico's of gebeurtenissen per definitie geldt, stimuleert marktdynamiek. Dat heeft ertoe geleid dat de schade door het falen van regionale keringen in de afgelopen jaren verzekerbaar is geworden.

Tegelijkertijd beoordelen gesprekspartners de doeltreffendheid van de Wts op dit vlak als suboptimaal, omdat de wet marktdynamiek en eigen verantwoordelijkheid niet volledig ondersteunt. Respondenten noemen dat een Wts die op voorhand duidelijker zou zijn in de voorwaarden voor tegemoetkoming óók richting verzekeraars meer duidelijkheid zou bieden voor resterende risico's die niet door de Wts worden afgedekt. Verzekeraars zouden vervolgens producten kunnen ontwikkelen voor deze resterende risico's, die op hun beurt weer risicoverlagend voor burgers en bedrijven zouden kunnen werken. Een geïnterviewde expert verwoordt dit als volgt:

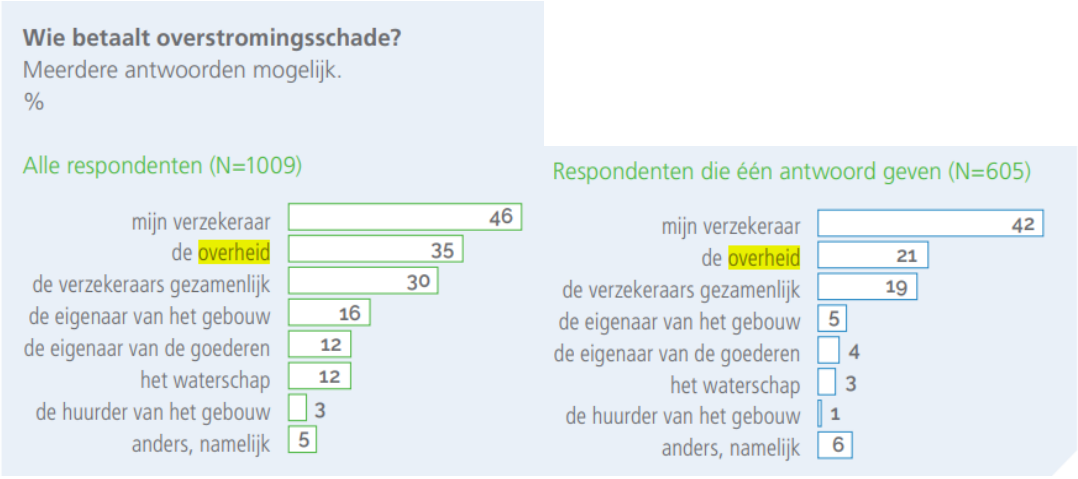
'In de huidige Wts-systematiek is het lastig voor verzekeraars om een goed product 'naast' de Wts aan te bieden. Je zou bijvoorbeeld als verzekeraar willen zeggen: 'Je krijgt 50% vanuit de Wts, en als je deze verzekering bij ons afsluit, vergoeden wij ook de tweede 50% van de schade'. Maar omdat dat eerste stuk onhelder is, kunnen verzekeraars ook geen heldere polisvoorwaarden opstellen voor een product dat naast de Wts staat.'

3.4.3 Verwachtingen van burgers: bevindingen uit de literatuur

Uit enkele recente onderzoeken op voor dit onderzoek relevante terreinen komen verdere inzichten naar voren over wat gedupeerden van de overheid verwachten als het gaat om processen van schadeafwikkeling. Dit betreft twee soorten verwachtingen van burgers:

1) Verwachtingen van de dekking van schade en risicopercepties.
2) Verwachtingen bij de *uitvoering* van schadeafhandeling door de overheid.

Het Verbond van Verzekeraars heeft in een peiling onder consumenten de vraag gesteld wat ze verwachten van de overheid bij overstromingsschade.[744] Zie figuur 2. Deze resultaten laten zien dat de meeste verzekerden veronderstellen dat verzekeraars en overheid gezamenlijk zullen zorgen voor de vergoeding van overstromingsschade.



Figuur 2. Perceptie van burgers wie overstromingsschade draagt.

(bron: Verbond van Verzekeraars 2017, p. 23; arcering toegevoegd)

De verwachting van respondenten dat schade zal worden gedekt door verzekeraar dan wel de overheid is niet per definitie gerechtvaardigd, zoals in 2021 werd gezien. De Wts biedt een vangnet voor de schade die redelijkerwijs niet verzekerbaar is en veronderstelt daarmee dat burgers in staat zijn om risico's te taxeren, de meerwaarde van een verzekering in te schatten en zich op basis hiervan adequaat te verzekeren.[745] Hoe realistisch is deze veronderstelling? De literatuur doet hierover twijfels rijzen. Daaruit blijkt dat individuen het risico en de omvang van zogenaamde *'low-probability, high impact'*-gebeurtenissen systematisch onderschatten.[746] Amerikaans onderzoek laat zien dat burgers tegenover natuurrampen vaak een houding aannemen van 'mij zal het niet overkomen'.[747] Daardoor zullen zij zich minder vaak verzekeren dan 'rationeel' zou zijn. Ook blijkt dat ze op grond van deze onderschatting van het risico minder vaak mitigerende maatregelen nemen dan wenselijk zou zijn.[748]

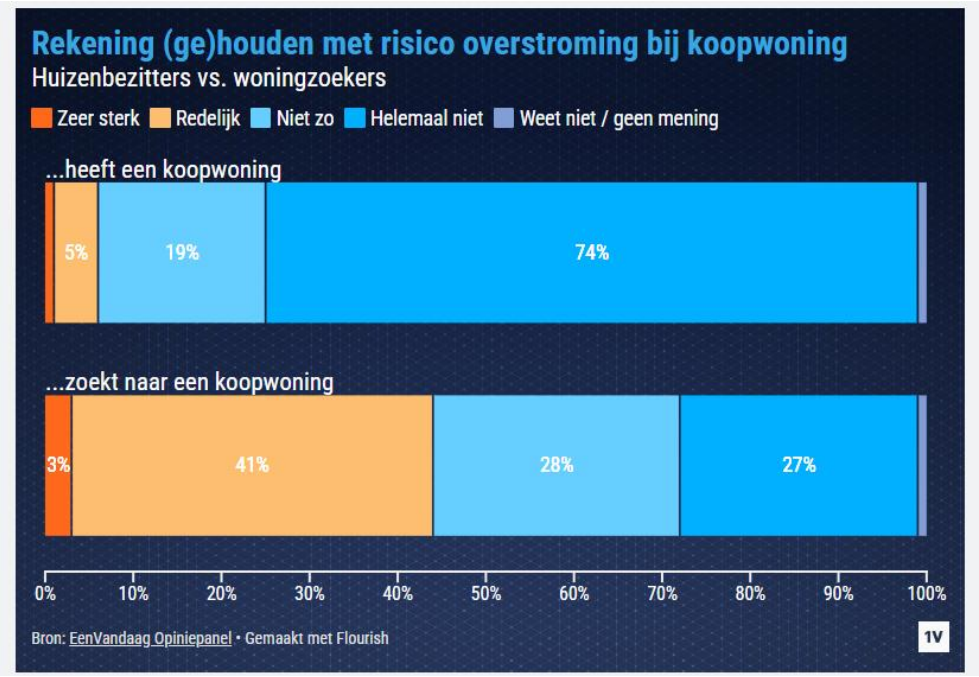
Daarbij speelt ook het psychologische mechanisme een rol dat premieafdrachten worden gepercipieerd als een vorm van (financiële) 'schade' die niets 'oplevert' wanneer er zich geen ramp voordoet. Individuen blijken een voorkeur te hebben voor de onzekere, eenmalige schade bij een ramp dan voor structurele, maandelijkse premieafdrachten. Verwacht kan worden dat het feit dat vangnetten zoals de Wts in werking treden na een

[744] Verbond van Verzekeraars 2017.
[745] Zie ook Rijnhout, Van Helmond & Schelfhout, *AV&S* 2023.
[746] Zie bijvoorbeeld Slovic 2000.
[747] Zie o.a. Faure, *Law & Policy* 2007, p. 346 en Kunreuther, *Journal of Risk and Uncertainty* 1996, p. 175
[748] Rufat & Botzen, *Global Environmental Change* 2022.

ramp, er nog eens extra voor zorgt dat individuen niet per se geneigd zijn zich te verzekeren.

In 2024 deed het EenVandaag Opiniepanel onderzoek naar door huizenbezitters gepercipieerde overstromingsrisico's.[749] Daaruit kwam naar voren dat 79% van de woningeigenaren in de gedefinieerde risicogebieden zich weinig zorgen maakt over de gevolgen van mogelijke overstromingen. Ook had maar circa 6% van de huiseigenaren in een risicogebied bij de koop van de woning rekening gehouden met overstromingsrisico's. Opvallend is dat dit anders ligt bij burgers die op zoek zijn naar een koopwoning. Van deze groep geeft, zoals figuur 3 laat zien, een veel groter aandeel aan dat het overstromingsrisico een rol speelt bij de afweging om een huis te kopen.

Uit onderzoek van de AFM komt naar voren dat 61% van de huiseigenaren die risico lopen, zich bij de koop van hun huis niet bewust was van overstromingsrisico's.[750] Onderzoek van ABN Amro laat zien dat klimaatrisico's niet of nauwelijks zijn verdisconteerd in huizenprijzen.[751] Woningen met de grootste overstromingsrisico's zijn zelfs beter te verkopen vanwege hun bijzondere ligging.



Figuur 3: mate waarin woningbezitters en -zoekers rekening houden met overstromingsrisico's

(Bron: https://eenvandaag.avrotros.nl/item/huizenbezitters-maken-zich-ondanks-wekenlang-hoogwater-weinig-zorgen-om-schade-kopers-letten-wel-beter-op-de-risicos/)

Een laatste publicatie die inzicht biedt in de verwachtingen van burgers in de nasleep van een ramp is een recent onderzoek in opdracht van het WODC, over de behoeftes van gedupeerden bij 'grootschalige incidenten' (ook natuurrampen).[752] Ook deze publicatie onderscheidt een breed scala aan behoeften van gedupeerden, geordend naar drie fasen die zich in de nasleep van een incident voordoen. Uit het rapport komt naar voren dat de behoeften aan informatie en 'rust, controle en overzicht' in alle fasen na een incident van groot belang zijn voor gedupeerden. De onderzoekers schrijven: 'Een belangrijke

749 https://eenvandaag.avrotros.nl/panels/opiniepanel/alle-uitslagen/item/huizenbezitters-maken-zich-ondanks-wekenlang-hoogwater-weinig-zorgen-om-schade-kopers-letten-wel-beter-op-de-risicos/
750 AFM 2023.
751 ABN Amro 2023.
752 Bruijn, Ten Doeschot, WODC 2024.

aanbeveling die dan ook als een rode draad door de behoeften heenloopt, is het creëren van één contactpersoon, die slachtoffers voor een langere tijd persoonlijk ondersteunt en hen informeert en begeleidt in een soms complex proces van informatie, instanties en regelzaken'.[753]

Tot slot willen we het rapport over klimaatrechtvaardigheid van de WRR niet onvermeld laten, hoewel dat niet gaat over de verwachtingen van burgers na een ramp. Dit rapport beschrijft verschillende principes voor de verdeling van 'klimaatkosten', waaronder de kosten voor klimaatgerelateerde risico's zoals sommige natuurrampen als bedoeld in de Wts.

Uit vragenlijstonderzoek onder een representatieve groep Nederlanders blijkt dat burgers principes in de categorie 'draagkracht en solidariteit' het hoogst waarderen als uitgangspunten voor de verdeling van kosten die gepaard gaan met de compensatie van schade als gevolg van extreme neerslag.[754] Ook deze beginselen zijn in feite te zien als verwachtingen van burgers van een schadesysteem. Het vragenlijstonderzoek lijkt erop te duiden dat burgers het van belang vinden dat schademechanismen expliciet rekening houden met draagkracht en bijvoorbeeld zorgen voor het extra ondersteunen van de minstbedeelden. Dat verschilt van de huidige inrichting van de Wts, waarin andere beginselen herkenbaar zijn, met name dat van 'eigen verantwoordelijkheid' (het is ieders eigen verantwoordelijkheid zich afdoende te verzekeren).[755]

3.4.4 Bevindingen uit de expertsessie burgerperspectief en uit de interviews

Inzichten die hiervoor zijn besproken, kwamen ook aan de orde in de expertsessie burgerperspectief die wij organiseerden, met experts uit de wetenschap, de verzekeringswereld en slachtofferhulp. Daarin stond het perspectief van burgers op een systeem van schadeafhandeling bij rampen centraal.[756] In twee rondes werd gesproken over het 'doenvermogen' en de behoeftes van burgers bij (een systeem voor) de afhandeling van schade door rampen, aan de hand van vragen als: (hoe) bereiden burgers zich voor op rampen, waar hebben ze behoefte aan als een ramp zich voordoet en wat verwachten ze van de overheid en van verzekeraars bij de afhandeling van schade? Hoe zien burgers hun eigen verantwoordelijkheid?

Daarnaast hebben wij inzichten over gedupeerden, zoals die hiervoor zijn besproken, meegenomen in de interviews die wij hebben afgenomen met professionals. In verschillende interviews gingen we met gesprekspartners in op de verwachtingen van burgers ten aanzien van de Wts. Wij zullen de resultaten van beide (expertsessie en interviews) op hoofdlijnen weergeven.

3.4.4.1 Verwachtingen van rampmodaliteiten in het algemeen

Experts wijzen erop dat uit onderzoek blijkt dat burgers verwachten dat zij rampschade niet zelf hoeven te dragen. Zij hebben een (soms ongefundeerd) groot vertrouwen dat rampschade op enige wijze wordt gecompenseerd door partijen buiten hen, zoals overheid en verzekeraars. In dat kader wordt ook regelmatig genoemd dat burgers anno 2024 steeds hogere verwachtingen hebben van de rol van de overheid bij het voorkomen en compenseren van schade. In de 'compensatiemaatschappij' die Nederland zou zijn geworden, zijn politici en bestuurders steeds vaker geneigd om schade van burgers en bedrijven te compenseren, dan wel is het moeilijk voor hen om weerstand te bieden aan

[753] *Ibidem,* p. 5.
[754] WRR 2023, p. 128.
[755] *Ibidem,* p. 108-109.
[756] Zie Appendix 2 voor een overzicht van deelnemers.

de roep om compensatie vanuit de overheid; zeker zodra via de media schrijnende gevallen worden belicht. Het feit dat er in verschillende dossiers en domeinen steeds vaker naar de overheid wordt gekeken om schade te compenseren, en dat de overheid hier ook regelmatig gehoor aan geeft, versterkt dit verder.

Experts en geïnterviewden brengen tevens naar voren dat voor burgers van belang is dat helder is welke risico's zij zelf moeten dragen dan wel afdekken, en voor welke scenario's de overheid paraat staat. Volgens experts is hiervan met de Wts in zijn huidige vorm onvoldoende sprake. Voor burgers is te complex welke schades op welke manier zijn afgedekt (via verzekering dan wel Wts) en welk type compensatie/tegemoetkoming daarvoor beschikbaar is. Het is volgens gesprekspartners moeilijk uit te leggen dat voor verschillende typen wateroverlast verschillende schadevergoedingsregimes gelden. Die complexiteit kan leiden tot onbegrip en onvrede over de tegemoetkomingen en tot maatschappelijke druk om meer te vergoeden dan met de Wts wordt beoogd.

Verticaal water (neerslag) is in principe verzekerbaar, maar horizontaal water (overstromingen) achter primaire keringen is dat niet. De Wts is primair toepasbaar bij het bezwijken of overlopen van keringen; daarbuiten kan de Wts via artikel 3 Wts worden toegepast, maar in beginsel niet bij extreme neerslag. Een geïnterviewde vraagt zich af: *'Toch zul je steeds vaker extreme neerslag krijgen; dan is de Wts niet toepasbaar, maar er zullen altijd mensen zijn die zich niet verzekerd hebben, waardoor je maatschappelijke druk krijgt om de Wts toe te passen. Als je dat doet, wat is de Wts dan nog waard?'*

Deze complexiteit zal in de toekomst alleen maar meer opspelen, is de verwachting. Als gevolg van klimaatverandering zal het door onvoorspelbare, extreme weersomstandigheden vaker voorkomen dat er bijvoorbeeld tegelijkertijd sprake is van extreme regenval en overstroming van wateren.

In het onderzoek werpen diverse gesprekspartners de vraag op of burgers voldoende en effectief geïnformeerd kunnen worden om adequate maatregelen te nemen tegen onvoorspelbare en incidentele gebeurtenissen. Volgens experts blijkt steevast dat burgers pas echt in actie komen bij acute dreiging of daarna. Voordien zijn zij selectief in de informatie die zij tot zich nemen en wat ze daarmee doen. Dit staat op gespannen voet met het grote belang van risicomitigatie door burgers en bedrijven. Uit onderzoek voor de casus van de toepassing van de Wts in Zuid-Nederland in 2021 blijkt dat effectieve voorzorgsmaatregelen tot 40% schadereductie kunnen leiden.[757] Burgers laten hun risico-inschatting ook beïnvloeden door 'wat mag', oftewel maatschappelijk geaccepteerd lijkt te zijn; als er buitendijks gebouwd mag worden, zal het risico op overstroming ook wel acceptabel zijn, is de perceptie.

Experts waarschuwen dat de Wts maar beperkt het vangnet biedt dat de regeling beoogt te zijn. De reden daarvoor is dat het criterium van redelijkerwijs verzekerbaar onder druk staat door ontwikkelingen in de verzekeringsmarkt. Er wordt steeds meer verzekerbaar en polissen worden steeds meer 'modulair' en 'flexibel' van karakter. Dit maakt een afgewogen keuze voor de benodigde polis ingewikkelder en kan ertoe leiden dat bepaalde schades weliswaar 'redelijkerwijs' verzekerbaar zijn (al is ook niet op voorhand duidelijk wanneer dat het geval is), maar dat niet alle burgers die verzekering ook hebben. Experts wijzen er in dat kader ook op dat verzekeringspolissen nog steeds significante onderlinge verschillen vertonen. Bovendien zijn het juist de lagere inkomens die er in deze context voor kiezen om zich niet of slechts beperkt te verzekeren. Kwetsbare groepen worden

[757] Endendijk, Botzen e.a., *Water Resources Research* 2023*a*.

daarmee niet per definitie opgevangen door de vangnet-regeling die de Wts beoogt te zijn, zo stellen experts.

Tot slot vragen experts ook aandacht voor het karakter van de Wts als regeling voor onvoorzienbare rampen. In het licht van de onvoorspelbaarheid van rampen wordt geopperd dat juist gebeurtenissen die voorspelbaarder worden buiten de Wts om geregeld moeten worden. Als overstromingen in bepaalde risicogebieden als gevolg van klimaatverandering vaker gaan voorkomen, dan vraagt dit wellicht om een andere benadering dan bij incidentele rampen, waarvoor de Wts in feite bedoeld lijkt te zijn.

3.4.4.2 Verwachtingen van schadeafhandeling na een ramp

De geraadpleegde experts zijn eensluidend in hun beoordeling van de behoeften van burgers in de directe nasleep van een ramp. Zij geven aan dat burgers dan eerst en vooral behoefte hebben aan het wegnemen van onzekerheid. Daarnaast worden genoemd: het bieden van duidelijkheid en het zorgdragen voor de voorwaarden om hun leven weer in rustiger vaarwater te krijgen.

Experts suggereren dat dit kan door in de 'acute fase', direct na de ramp, te zorgen voor een grofmazige (eerste) tegemoetkoming, zodat burgers maatregelen kunnen nemen om de meest urgente schade op te lossen en verdere schade te voorkomen. Mensen kunnen de uitkering gebruiken voor die zaken die voor hen nodig zijn: sommigen kunnen zelf hun huis schoonmaken, anderen huren een bedrijf in. Dit zet burgers in een actiemodus en helpt hen hun leven weer op te pakken. Zo wordt de zelfredzaamheid van burgers gestimuleerd. Dit is volgens experts van groot belang, omdat het gedupeerden zonder deze ondersteuning niet lukt om zelfstandig in actie te komen vanwege de stressreactie die optreedt in de nasleep van een ramp.[758]

Gesprekspartners benadrukken dat het van groot belang is om 'secundaire victimisatie' te voorkomen, waarbij iemand leed ervaart door de stress en onzekerheid in de nasleep van de ramp. Uit onderzoek naar de afhandeling van de waterschade van juli 2021 bleek dat de stress die gepaard ging met de (onduidelijkheid over en ervaren traagheid van de) afhandeling van de materiële schade na de ramp een grote rol speelde in de psychologische schade van gedupeerden.[759]

Daarnaast zijn volgens experts duidelijkheid en snelheid van tegemoetkomingen van groot belang. Experts benoemen dat de samenloop van verschillende 'loketten' voor tegemoetkoming in 2021 als lastig werd ervaren door burgers. Burgers verwachten voortvarende, eenduidige schadeafhandeling met helderheid over vergoedingen en een *single point of contact*. De hoeveelheid schade-experts (verzekeraars, Wts en andere regelingen) die langskwam, werkte ook onzekerheid in de hand. Duidelijkheid over wat er mogelijk is en vertrouwen dat hulp wordt geboden, kan volgens experts stress temperen, waardoor gedupeerden weer verder kunnen met hun leven. Deze duidelijkheid en snelheid kunnen volgens de experts worden geboden door:

- Zorgvuldige communicatie over wat burgers kunnen verwachten van de overheid en waar ze zelf verantwoordelijk voor zijn.
- Eén loket waar gedupeerden terecht kunnen voor alle vragen omtrent tegemoetkoming, vergoeding en verdere schadeafhandeling.
- Een (eerste) snelle, grofmazige tegemoetkoming in plaats van een precieze berekening van en tegemoetkoming in de geleden schade.

[758] Hierbij werd verwezen naar de theorie van de *Window of tolerance,* (Siegel 1999).
[759] Endendijk, Botzen e.a., *Water Resources Research* 2023*a*.

3.4.5 Tussenconclusie over de verwachtingen van gedupeerden

Concluderend kunnen wij op basis van de door ons gehouden interviews en de expertsessie burgerperspectief het volgende vaststellen.

Ten eerste: er bestaat nog slechts in beperkte mate inzicht in de verwachtingen en ervaringen van burgers bij het toepassen van de Wts. Onderzoek naar het perspectief van gedupeerden betreft vooral de waterschade van juli 2021, waarbij we ons moeten realiseren dat die meer tot ontevredenheid heeft geleid onder gedupeerden dan naar aanleiding van de andere vijf toepassingen nog naar voren is gekomen.

Ten tweede wordt er in de huidige uitvoeringspraktijk een gebrek aan coördinatie in de schadeafhandeling gevoeld. Gedupeerden hebben met verschillende schade-experts van verzekeraars te maken en daarnaast de RVO, aannemers, enzovoort. In het verlengde hiervan: voor gedupeerden zijn snelheid en duidelijkheid van het grootste belang. Vergeleken met de afhandeling van schadeverzekeraars ontbraken voor de afhandeling van de waterschade van juli 2021 vanuit het Rijk vooral duidelijkheid en snelheid. Het zou kunnen helpen om in de periode tussen de schadeopname en de finale uitkering met (vaste) voorschotten te werken.

Ten derde komt uit ons onderzoek het beeld naar voren dat de Wts zelf – de koppeling aan het rampbegrip van de Wvr, de schade- en kostencategorieën en de vangnetfunctie – door experts als voldoende duidelijk wordt ervaren, maar dat vooral het politieke besluit over de concrete (invulling van de) schaderegeling, waarmee de uitvoering daadwerkelijk in gang wordt gezet, naast de recente uitkeringspraktijk (van uitzondering op uitzondering) tot kritische reacties leidt.

Ten vierde is, ook in de literatuur, vaker opgemerkt dat (potentiële) gedupeerden hoge verwachtingen hebben van de overheid en van verzekeraars bij overstromingen, weinig risicobewustzijn en een beperkte verzekeringsbereidheid en dat de beschikbaarheid van een vangnet als de Wts die bereidheid nog verder kan doen verminderen. Omgekeerd kan de Wts juist de verzekeringsbereidheid bevorderen als vooraf duidelijk is dat bepaalde schade of een bepaald risico niet onder de Wts valt.

De vijfde conclusie ziet op drie gouden regels om bij nieuwe Wts-toepassingen in acht te nemen:

1. zorg voor een zorgvuldige communicatie over wat wél en wat niet kan onder de Wts,
2. zorg voor één loket voor de volledige afhandeling van de schade en
3. zorg voor een snelle grofmazige tegemoetkoming, met vaste voorschotten als duidelijk is dat een tegemoetkoming op haar plaats is, en vermijd al te complexe berekenings- of waarderingsmethodieken.

3.5 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de toepassingen en niet-toepassingen van de Wts geanalyseerd, waarbij bestaande evaluaties, voor zover beschikbaar, zijn betrokken. Ook is onderzocht welke verwachtingen gedupeerden hebben van de Wts en van regelingen zoals de Wts. De verwachtingen kwamen (beperkt) aan het licht in evaluaties en andere documentatie en zijn door ons verder uitgevraagd in de expertsessie burgerperspectief en in de interviews.

Bevindingen uit de evaluatie van gevallen waarin de Wts wel of juist niet is toegepast
Als belangrijkste bevinding komt uit onze evaluatie naar voren dat het Rijk, door buiten de grenzen van de Wts *ad hoc* schaderegelingen te creëren, verwachtingen heeft gewekt die haaks staan op het streven om met de Wts een structurele regeling te bieden voor rampschade. Dat geldt niet voor alle onderzochte gevallen. Zo blijkt uit onze evaluatie dat verzoeken voor grootschalige agrarische schade door slechte weersomstandigheden, zonder dat daarbij sprake was van hoogwaters of overstromingen, vanaf 2001 consistent zijn afgewezen. Hiermee heeft het Rijk (naast actieve maatregelen, zoals het belastingvrij stellen) de verzekerbaarheid bevorderd van agrarische aan het weer gerelateerde schade.

Maar daar staan de vele gevallen tegenover waarin die consistentie ontbreekt. Dit betreft verzoeken om de Wts via artikel 3 Wts in te zetten en gevallen waarin de Wts eenvoudigweg niet aan de orde kwam; hoofdzakelijk bij *man-made* rampen. Hoewel de Wts-verzoeken werden afgewezen, heeft het Rijk in veel gevallen alsnog in financiële steun voor de schade voorzien. Dat is ondersteunend voor de betreffende doelgroepen van gedupeerden, maar het ondermijnt het structurele karakter van de Wts (en de prikkel om risico's *ex ante* te verzekeren).

De noodzaak om in *ad hoc* regelingen te voorzien in plaats van de Wts te gebruiken, houdt mede verband met het ontbreken van schadevormen die de Wts breder inzetbaar maken. De beperkte mogelijkheden onder artikel 4 Wts maakte de Wts bijvoorbeeld niet geschikt om bij grote rampen in het verleden te worden ingezet. Om die reden is al in 2006, mede op advies van de Commissie-Borghouts, besloten om bij een volgende Wts-herziening (specifieke vormen van) personenschade op te nemen in de Wts. De extra druk die een uitbreiding naar personenschade potentieel op de algemene middelen legt, zal relatief beperkt zijn. Zij zou zich kunnen beperken tot schadevormen die niet voor iedereen redelijkerwijs verzekerbaar zijn en die tot schades leiden die aan de bestaanszekerheid raken. Voor de berekening van het bedrag van een tegemoetkoming kan worden gewerkt met schadeplafonds (een inkomensgrens), forfaitaire bedragen en andere vormen van normering. Die kunnen de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid waarborgen en ze houden de uitvoeringskosten beperkt.[760] Desondanks kan de uitvoering worden belast, aangezien het verlies van arbeidsvermogen meer discussies kan oproepen dan zaakschade. Denk bijvoorbeeld aan de criteria van artikel 4, lid 1 Wts dat de schade het 'rechtstreeks en onmiddellijk' gevolg moet zijn van de ramp en aan het criterium van het 'redelijkerwijs verzekerbaar' zijn. De ervaring met *ad hoc* schaderegelingen voor personenschade (zoals bij Enschede) laten echter zien dat dit gerelativeerd kan worden, doordat verreweg het grootste deel van de schade over het algemeen wél redelijkerwijs verzekerbaar is.

Daarnaast komen systematisch andere schadeposten naar voren, die tot schrijnende situaties leiden en daarmee tot grote maatschappelijke en politieke druk op het Rijk om een financieel gebaar te maken. Dubbele woonlasten kwam bij de hoogwaters van 1993 en 1995, Enschede en de waterschade van juli 2021 als zo'n kostenpost naar voren die tot financiële nood kan leiden. Deze schadesoort zou bij een herziening van de Wts in artikel 4 Wts opgenomen kunnen worden; in het Bts kan daarvoor in een normering en maximering worden voorzien. Onze aanbeveling strekt zich uit over het verlies van arbeidsvermogen bij letsel, het verlies van levensonderhoud voor nabestaanden ingeval van overlijden en dubbele woonlasten, nu deze schadevormen nog geheel buiten de Wts vallen en ze, voor zover ze redelijkerwijs niet verzekerbaar zijn, om maatschappelijke solidariteit vragen. Mogelijk valt hierbij ook te denken aan omzetschade van het mkb. Verder is het door gedupeerden bij de waterschade van juli 2021 wrang genoemd dat onverzekerbare schade aan tuinen en aan cultureel erfgoed (die vaak particulieren treft)

[760] Zie Engelhard & Rijnhout 2015.

niet vanuit het Rijk werd vergoed. Artikel 4, lid 2 Wts biedt in concrete gevallen ruimte om deze beide materiële schades in een ministeriële regeling mee te nemen.

Ten slotte kwam er nog een aandachtspunt naar voren voor de uitsluiting van verhaalbare schade in artikel 4, lid 3, sub *b* Wts. Bij alle(!) niet-toepassingen van de Wts op de grond dat de schade verhaalbaar was, bleek de aansprakelijkstelling na jarenlang procederen op niets uit te lopen. Het schrappen van deze uitsluitingsgrond lijkt echter niet de juiste route; dat zou niet aansluiten bij de terughoudende rol die de overheid wenst (en genoodzaakt is) te spelen en het zou geen recht doen aan het grondbeginsel van het aansprakelijkheidsrecht dat de schade alloceert naar de schadeveroorzaker. Wellicht zou op dit punt een voorschotconstructies kunnen worden overwogen, waarbij het Rijk het vorderingsrecht (en daarmee het procesrisico) wettelijk of via cessie overneemt. Artikel 4 lid 3, sub *b* Wts zou dan vermoedelijk op dit punt wel een herziening behoeven in die zin dat ook bij het verhaalbaar zijn van de schade, het mogelijk is om de gedupeerde een tegemoetkoming te verstrekken, die dan evenwel wordt verrekend met de door het Rijk op de schadeveroorzaker te verhalen bedragen.

Verwachtingen van gedupeerden
Met betrekking tot de verwachtingen van gedupeerden kwam als belangrijkste bevinding naar voren dat gedupeerden voor schade-uitkeringen verschillende loketten langs moeten, waardoor het voor hen lastig is om zicht te hebben op de te bewandelende routes en het bewandelen van die verschillende routes bovendien de nodige (praktische en mentale) belasting meebrengt. Heldere communicatie speelt hierbij een belangrijke rol en het bieden van duidelijkheid over wanneer de Wts wordt ingezet. Daarnaast is uniformiteit in de concrete schaderegeling belangrijk: welke schade komt in aanmerking en wanneer en waarom worden uitzonderingen gemaakt? Ook snelheid wordt gemist, zeker in de vergelijking met schadeverzekeraars. Het zou kunnen helpen om in de periode tussen de schadeopname en de finale uitkering met (vaste) voorschotten te werken.

Verder komen de hoge verwachtingen naar voren die gedupeerden hebben van de overheid en van verzekeraars bij overstromingen, naast weinig risicobewustzijn en een beperkte verzekeringsbereidheid. Experts wijzen erop dat de beschikbaarheid van een vangnet als de Wts die bereidheid nog verder kan doen verminderen. Omgekeerd kan de Wts ook juist de verzekeringsbereidheid bevorderen als vooraf duidelijk is dat bepaalde schade of een bepaald risico niet onder de Wts valt.

4 Klimaatrisico's en verzekerbaarheid

E.F.D. Engelhard

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal de toekomstbestendigheid van de Wts worden beoordeeld in het licht van klimaatrisico's en verzekeringsmogelijkheden. Naar aanleiding van de waterschade van juli 2021 heeft de Nationale Ombudsman de vraag opgeworpen of de Wts voldoende is afgestemd op 'de soorten rampen die er nu zijn' door klimaatverandering.[761] Welke ruimte biedt de Wts voor rampschade die door de gevolgen van klimaatverandering kan ontstaan? Daarvoor zullen we eerst op hoofdlijnen bespreken om welke risico's en welke schade het dan gaat, uitgaande van de huidige inzichten daarover voor ons land. Neemt de kans op overstromingen toe door het veranderend klimaat en, zo ja, biedt artikel 1 Wts daar ruimte voor? Aan welke schades moet hierbij dan (vooral) worden gedacht en is artikel 3 Wts in dit opzicht toekomstbestendig?

Ook de uitsluiting van redelijkerwijs verzekerbare schade in artikel 4 Wts vraagt in dit verband bespreking: hoe zijn de voor de Wts relevante verzekeringsmogelijkheden bij een veranderd klimaat? Daarbij zal onze blik, omwille van de noodzakelijke afbakening, vooral gericht zijn op opstal- en inboedelschade (de schades die voor de Wts in huidige vorm het meest relevant zijn). Bieden de huidige, respectievelijk in ontwikkeling zijnde verzekeringsmogelijkheden bescherming tegen de te verwachten overstromingsrisico's en andere rampscenario's bij een veranderend klimaat? Wat betekent dit voor de Wts?

Het mag duidelijk zijn dat deze vragen zich in het kader van dit onderzoek niet zonder de nodige beperkingen en onzekerheden laten beantwoorden, zelfs niet op de hoofdlijnen. Wij hebben ons gericht op de klimaat- en overstromingsscenario's die in dit hoofdstuk worden besproken, omdat die ons concrete uitwerkingen boden van de mogelijke impact van klimaatverandering voor ons land bij verschillende reductiepaden (en ze ons inzicht geven in hoe dit tot rampschade kan leiden). Maar we doen dit in het volle besef dat (ook) die scenario's op inschattingen berusten die met de nodige onzekerheden gepaard gaan.

De opzet is als volgt. Het hoofdstuk vangt aan met een schets op hoofdlijnen van de voor de Wts relevante klimaatrisico's volgens de KNMI Klimaatscenario's 2023 en de Deltascenario's (2024). Centraal staat daarbij de vraag wat de huidige inzichten in de (mogelijke) risico's van klimaatverandering betekenen voor het overstromingsgevaar en voor andere voor de Wts relevante rampen in ons land (par. 4.2). Daarna zal aan de hand van de themarapportage Klimaat- en Natuurrampen van het Analistennetwerk Nationale Veiligheid, dat uit een samenwerking bestaat van een zevental grote kennisinstituten en organisaties,[762] het beeld worden aangescherpt van de concrete risico's van rampschade dat dit met zich meebrengt. Daarbij zal worden geanalyseerd in hoeverre de Wts ruimte biedt om te worden ingezet (par. 4.3). Vervolgens worden de verzekeringsmogelijkheden verkend met betrekking tot overstromingsschade en waterschade door rampen. Wat betekenen die voor de inzetbaarheid van de Wts als vangnetregeling (par. 4.4)? Afgerond wordt met de conclusie, waarin de belangrijkste bevindingen worden gebracht (par. 4.5).

[761] Nationale Ombudsman Reinier van Zutphen, *De Limburger* 8 juli 2023, p. 1 en p. 8-9.
[762] Zie par. 4.3.1.

4.2 Klimaatrisico's

4.2.1 Inleiding: watergevaar in ons land

Met klimaatverandering blijft het streven naar waterveiligheid voor ons land een grote uitdaging.[763] Het overstromingsgevaar houdt in de eerste plaats verband met 'natuurlijke oorzaken, zoals hevige storm, hoge rivierafvoer door afvoer van neerslag of smeltwater of springtij'.[764] Dat kan tot hoogwater leiden en tot een hoge rivierafvoer. Ook zijn er niet-natuurlijke oorzaken, zoals het falen van dijken of andere waterkeringen,[765] en combinaties van oorzaken (zoals in Wilnis).[766] De gevolgen van het veranderende klimaat maken het overstromingsrisico groter.[767] Denk bijvoorbeeld aan extreme neerslag, waarbij er een piekafvoer ontstaat vanuit stroomopwaarts gelegen landdelen. Dat maakt de kans op overstroming van rivieren en andere wateren groter.[768] In een heuvelachtig terrein kan het water zich dan immers verplaatsen naar lager gelegen landdelen. Dit risico bestaat als het water daar niet meer goed kan worden afgevoerd. Zoals bij een verzadigde riolering of andere afvoermiddelen (beken en stroompjes). Een goed voorbeeld is de waterschade van juli 2021. Door hoogwater in de Maas, trad de Geul buiten de oevers.

Volgens de huidige inzichten is de kans op rivieroverstromingen in algemene zin toegenomen als gevolg van klimaatverandering:[769] als gevolg van de uitstoot van broeikasgassen verandert het klimaat wereldwijd[770] en worden de opgaven voor wateroverlast en de bescherming die daarvoor nodig is steeds groter.[771] De rapporten van het *Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)* zijn duidelijk over de negatieve en desastreuze gevolgen van klimaatverandering.[772] Het IPCC onderstreept de noodzaak voor landen wereldwijd om naast het terugdringen van broeikasemissies (mitigatie) de noodzakelijke aanpassing en bescherming (adaptatie) te bevorderen: aanpassing aan de daadwerkelijke en verwachte klimaatverandering en haar gevolgen. Daartoe behoort ook schadeherstel.[773] Maar welke risico's zijn het nu precies, die in het kader van de Wts van belang (kunnen) zijn?

Wij zullen eerst de klimaatscenario's belichten die het KNMI voor Europees en Caribisch Nederland schetst (par. 4.2.2). Vervolgens brengen wij de scenario's in beeld die mede op basis hiervan worden verwacht met betrekking tot overstromingsrisico's (par. 4.2.3).

4.2.2 Klimaatscenario's van het KNMI (2023)

Door klimaatverandering neemt de kans toe op overstromingen en andere vormen van schade doordat de zeespiegel stijgt en doordat hogere afvoer voor hoogwater zorgt in de rivieren. In het rapport *KNMI'23 Klimaatscenario's voor Nederland* waarschuwt het

---

[763] O.m. Faure, *AV&S* 2010, Bruggeman & Faure, *Disasters* 2011, Hartlief 2014, Engelhard & Rijnhout, WODC 2015, Faure & Hartlief, *TPR* 2015, Van de Bunt & Tjepkema, *AV&S* 2016, Bruggeman & Faure, 2018, Van Doorn-Hoekveld, Gilissen e.a. 2020, De Ruig, Haer e.a., *Nature Climate Change* 2022, Faure, *RM Themis* 2023.
[764] O.m. Deltares 2024; ANV, *Themarapportage klimaat- en natuurrampen,* 2022, p. 53.
[765] DCC – IenW 2020; ANV, *Themarapportage klimaat- en natuurrampen,* 2022, p. 53.
[766] Zie par. 4.2.2.3.
[767] Deltares 2024, p. 85.
[768] Zie https://www.atlasleefomgeving.nl/ (laatstelijk geraadpleegd op 5 april 2024).
[769] Taskforce Fact-Finding hoogwater 2021, p. 16; ANV, *Themarapportage klimaat- en natuurrampen,* 2022, p. 16, Deltares 2023*c*, p. 62; zie hierover Deltares 2024, p. 37: dit is afhankelijk van verschillende uitstootscenario's en varieert met droge/natte periodes in het jaar, 's zomers neemt de rivierafvoer juist af.
[770] IPCC AR-6, p. 155.
[771] Deltares 2024, p. 2.
[772] Het IPCC AR-6, p. 155 biedt een beknopt overzicht van de eerdere rapporten.
[773] Zie o.a. AR-6, p. 156 e.v. en p. 176.

KNMI dat de zeespiegel meer kan stijgen dan verwacht en wordt ook meer zware regenval voorspeld.[774] De zomers worden droger en de winters natter, waarbij we ook frequenter te maken krijgen met extreem weer. Dit komt onder meer doordat de opwarming in het Arctische gebied sterker is dan in de tropen, waardoor de polaire straalstroom zwakker wordt: de slingerende band met zeer hoge windsnelheden die vaak het weer in Nederland bepaalt. Dat maakt dat de weersituatie lang kan aanhouden: weersystemen blijven op één plek, waardoor we te maken hebben met lange periodes van droge, natte, warme of koude weersomstandigheden.[775]

In een warmer klimaat neemt ook de luchtvochtigheid toe, waardoor extreme buien kunnen ontstaan. Het toegenomen risico van weersextremen geldt ook in de stroomgebieden van de Maas en de Rijn. De watertoevoer via rivieren en neerslag neemt dan toe, er kan hoogwater ontstaan en de rivierafvoeren zullen veranderen terwijl ook de zeespiegel stijgt door het smelten van ijskappen en gletsjers en het uitzetten van het (warmer geworden) water. Verwacht wordt dan ook dat het overstromingsrisico groter wordt en dat men in Europees Nederland vaker zal worden geconfronteerd met hieraan gerelateerde schades.[776] Ook de wind is van betekenis voor overstromingsrisico's. De Europees Nederlandse kust ligt aan een continentaal plat, waar de wind voor een grote opstuwing van zeewater kan zorgen.[777] Daarnaast kan men denken aan wind over land. Metingen hebben in het algemeen *geen* verband van betekenis laten zien met klimaatverandering waar het de frequentie of incidentie van stormen betreft, maar wel wordt verwacht dat de kracht van relatief kleinschalige zomerstormen en de hoeveelheid regen die daarbij valt door klimaatverandering zullen toenemen.[778] Dit houdt verband met temperatuurstijging: als de atmosfeer meer opwarmt, is er meer vocht aanwezig in de atmosfeer, met als gevolg dat buien heftiger zijn.

Gegeven de onzekerheid over hoe snel of langzaam deze risico's zich voltrekken, laat het KNMI vier scenario's zien voor klimaatverandering in Nederland (waarbij ook Caribisch Nederland is inbegrepen) rond 2050 en 2100.[779] Hierin wordt onder meer tot uitdrukking gebracht dat het aantal zware buien met veel neerslag in de toekomst zal toenemen en dat de zeespiegel voor de Nederlandse kust, afhankelijk van de hoeveelheid broeikasgassen die nog wordt uitgestoten, rond 2050 zal zijn gestegen met 16-34 centimeter in het lage tot 19-38 centimeter in het hoge uitstootscenario.[780]

Samengevat zal er een versnelling zijn van de zeespiegelstijging, zullen de winters natter zijn en zullen extreme zomerbuien toenemen. Ook zullen de gemiddelde temperatuur en hitte toenemen en dat geldt ook voor droogte. Mogelijk zullen er sterkere windstoten en valwinden bij buien zijn.[781]

De KNMI Klimaatscenario's van 2023 zijn een belangrijke bouwsteen voor de in 2024 geactualiseerde Deltascenario's van Deltares. Ook zijn ze een bouwsteen voor de nieuwe Nationale Adaptatie Strategie die de overheid voor 2026 heeft gepland (alsmede voor het overheidsbeleid voor Caribisch Nederland).[782] Voor deze nationale klimaatstrategie is ook de Europese klimaatrisicobeoordeling van belang, die hierna eerst kort aan de orde komt. Daarna zullen de Deltascenario's van Deltares worden belicht.

---

[774] KNMI 2021 en KNMI 2023.
[775] Zie reeds KNMI 2021.
[776] ANV, *Themarapportage klimaat- en natuurrampen* 2022, p. 14; Deltares-rapport 2024.
[777] Zeespiegelmonitor 2022, p. 21.
[778] Goulart, Benito Lazaro e.a. 2024, p. 39; vgl. ook https://www.worldweatherattribution.org/climate-change-increased-heavy-precipitation-associated-with-impactful-storm-bettina-over-black-sea/ (bericht van 30 januari 2024; laatstelijk geraadpleegd op 5 april 2024).
[779] KNMI 2023, p. 9.
[780] KNMI 2023, p. 26 resp. p. 32.
[781] KNMI 2023, p. 9.
[782] KNMI 2023, p. 9.

4.2.3 Overstromingsrisico: EUCRA en Deltascenario's (2024)

In 2024 heeft het Europees Milieuagentschap (EMA), als uitvloeisel van de besproken EU-adaptatiestrategie van 2021,[783] de klimaatrisicobeoordeling (*European Climate Risk Assessment, EUCRA)* tot stand gebracht.[784] Daarin laat het EMA zien dat veel Europese landen, waaronder Nederland, aan ernstige overstromingsrisico's blootstaan die dringend actie vereisen.[785] Klimaatverandering verhoogt het overstromingsrisico binnen Europa significant en hevige regen en rivieroverstromingen worden steeds normaler in sommige gebieden.[786] In versneld tempo stijgt ook de zeespiegel, wat voor stormvloeden zorgt en voor overstromingen aan de kust.[787]

Specifiek voor Nederland geven de door Deltares geschetste Deltascenario's (2024) inzicht in ontwikkelingsrichtingen van de Nederlandse delta. Die zijn bedoeld ter ondersteuning van de besluitvorming in het waterbeleid en ruimtelijk beleid. Maar ze geven ook een samenhangend beeld met de besproken klimatologische ontwikkelingen die het KNMI schetst en de implicaties daarvan. Dat is voor de toekomst van de Wts van belang, want het biedt ons zicht op overstromingsrisico's en schade die voor de toekomst worden verwacht, wat dan weer kan leiden tot de vraag om inzet van de Wts.

In 2011-2012 zijn de eerste Deltascenario's opgesteld. Die zijn vervolgens in opdracht van het Ministerie van IenW en de Deltacommissaris geactualiseerd, laatstelijk onder meer op basis van de (mondiale) IPCC-scenario's, de KNMI'23-Klimaatscenario's[788] en de doeleinden van het Nederlandse Klimaatakkoord. Dit zijn (mogelijke) implicaties, geen voorspellingen. Deltares benadrukt dat geen waarschijnlijkheden aan de scenario's zijn toegekend.[789]

De nieuwe Deltascenario's (2024) *'laten vier mogelijke toekomstbeelden zien op basis van een plausibele bandbreedte van zowel klimaatverandering, als de inspanning van Nederland om de uitstoot van broeikasgassen terug te dringen en socio-economische ontwikkelingen'.*[790] Onder meer is gekeken naar de bevolkingsgroei, economische groei en ruimtelijke ontwikkelingen. Hierna volgt een schets op hoofdlijnen die beperkt blijft tot de voor het onderhavige onderzoek meest relevante punten; voor een complete weergave zij verwezen naar het originele rapport.

> In het eerste scenario (Vlug '24) worden de emissies van broeikasgassen wereldwijd sterk gereduceerd. De mondiale temperatuurstijging blijft beperkt; in Nederland wordt het ongeveer 0,9 graden Celsius warmer dan in het huidige klimaat (1991-2020). De zomers worden droger en de winters worden juist natter met een toename aan neerslag van 4-5%. Er zullen vaker watertekorten zijn, maar ook bergings- en afvoerproblemen met overtollig water: 'Hevige stortbuien komen vaker voor, waar met name stedelijke gebieden en vrij-afwaterende gebieden problemen van kunnen ondervinden'.[791] Hier wordt volgens Deltares in het huidige waterveiligheidsbeleid al rekening mee gehouden.

[783] Zie par. 4.2.3.1.
[784] Op het moment van schrijven is slechts de onbewerkte versie beschikbaar; dat is dus de versie waarnaar wordt verwezen (EUCRA 2024).
[785] EUCRA 2024, p. 165.
[786] *Ibidem*, p. 165.
[787] *Ibidem*, p. 165.
[788] Die zijn de basis voor de klimatologische ontwikkelingen in de Deltescenario's (Deltares 2024, p. 35).
[789] Deltares 2024, p. 9.
[790] *Ibidem*, p. 7.
[791] *Ibidem*, p. 25.

> In het tweede scenario (Stoom '24) blijft de uitstoot van broeikasgassen juist hoog, waardoor klimaatverandering doorzet. Wereldwijd stijgt de temperatuur; in Nederland met 1,6 graden Celsius in 2050 en met 4,4 graden Celsius in 2100 ten opzichte van het huidige klimaat (1991-2020). Zomerse stortbuien worden intenser en komen vaker voor, naast meer droogte, en de winters worden juist natter: 'Het wordt dus nóg natter en nóg droger en de extremen nemen meer toe'.[792] Naast watertekorten, zullen de opgaven om wateroverlast tegen te gaan groter worden, 'met name het opvangen van extreme, zomers piekbuien en langdurige neerslag in de winter waardoor regionale watersystemen vollopen en bij hoogwater minder water kunnen afvoeren'.[793] De waterstanden zullen na 2050 nog eens extra worden opgestuwd door de versnelling van de zeespiegelstijging.
>
> In het derde scenario (Ruim '24) wordt de broeikasgasuitstoot wereldwijd weer sterk gereduceerd.[794] De mondiale temperatuurstijging is beperkt; in Nederland zal het zo'n 0,9 graden Celsius warmer worden dan nu (1991-2020). Het weerbeeld is dan grillig, met meer extremen, zomerse droogte en juist nattere winters: 'Hevige stortbuien komen vaker voor, waar met name stedelijke gebieden en vrij-afwaterende gebieden problemen van kunnen ondervinden. Door de nattere winters lopen de regionale watersystemen sneller vol'.[795] Net als bij Vlug '24 geldt dat hier in het huidige waterveiligheidsbeleid al rekening mee wordt gehouden. In dit scenario daalt de bevolkingsomvang, anders dan in Vlug '24, na 2040 en zijn, ook breder, de socio-economische gevolgen anders.
>
> In het vierde scenario (Warm '24) blijft de mondiale broeikasgasemissie hoog en treedt sterke klimaatverandering op. Wereldwijd stijgt de temperatuur; in Nederland gemiddeld met 1,5 graden Celsius in 2050 en 4,0 graden in 2100. Naast toenemende droogte en lagere rivierafvoeren, worden de rivierafvoeren in de winter hoger en neemt de opgave voor waterveiligheid toe. 'De opgave om wateroverlast tegen te gaan wordt ook groter, met name het opvangen van extremere, zomerse piekbuien en langdurige neerslag in de winter. Hierdoor lopen regionale watersystemen vol en kunnen ze bij hoogwater minder water afvoeren'.[796]

In al deze scenario's wordt de gemiddelde temperatuur in Nederland hoger, is er (door de warmte) meer verdamping en zijn er in de zomer grotere neerslagtekorten, wat (naast andere factoren)[797] substantiële opgaven geeft voor zoetwaterbeschikbaarheid.

Maar ook worden in al deze scenario's de opgaven voor wateroverlast en waterveiligheid voor de middellange termijn (2050) en de lange termijn (2100) 'substantieel groter':[798] de zeespiegel stijgt en er zijn hogere rivierafvoeren in de winter en lagere afvoeren in de zomer (door droogte en voor de Rijn ook doordat het volume van gletsjers afneemt, die dus minder smeltwater aanvoeren). De opgaven van wateroverlast (en van zoetwatertekorten) zijn ook 'al op korte termijn urgent'.[799] In de hoge uitstootscenario's neemt de maximale jaarlijkse Rijnafvoer in 2050 toe met 7-10% en in 2100 zelfs met 11-30%.[800]

---

[792] *Ibidem,* p. 26.
[793] *Ibidem,* p. 27.
[794] *Ibidem,* p. 28.
[795] *Ibidem,* p. 29.
[796] *Ibidem,* p. 31.
[797] Zoals eventuele verzilting van rivierwater en boezem- en polderwater, mede door de combinatie van lagere afvoeren en neerslagtekort met de stijgende zeespiegel.
[798] *Ibidem,* p. 58 en 59.
[799] *Ibidem,* p. 35
[800] *Ibidem,* p. 37; dit berust op een eerder rapport van Deltares (van Buitink, Tsiokanos e.a.) 2023.

Ook de *gevolgen* van overstromingen nemen in de toekomst mogelijk toe vanwege de bevolkingsgroei en economische en ruimtelijke ontwikkelingen.[801] Deltares spreekt van een 'grote impact' op de fysieke leefomgeving. Zij schetst het volgende beeld:

'Richting 2050 en 2100 neemt de kans op extreme neerslag toe, zowel door zomerse stortbuien als door langdurige neerslag in de winter (de 10-daagse neerslagsom). Door verdere verstedelijking (meer verhard oppervlak) neemt de sponswerking af. De schade door wateroverlast kan verder oplopen door economische groei. Door deze combinatie van factoren wordt de opgave om wateroverlast te voorkomen groter'.[802]

Kortom, al op een termijn van vijfentwintig jaar zal het overstromingsgevaar in ons land niet alleen toenemen, maar zal door economische groei ook de schade oplopen. Dit leidt tot de vraag hoe en door wie die schade wordt gedragen. Valt die schade onder de dekking van verzekeringen en is de Wts in zijn huidige vorm 'klimaatbestendig'? [803] Voor het antwoord op die vragen, voor zover dit zich in het beperkte kader van het onderhavige onderzoek laat geven, zullen wij afgaan op de klimaatscenario's die in dit verband voor ons land zijn geschetst.

4.3 Rampscenario's door extreem weer en/of klimaatverandering

4.3.1 Inleiding: analyse van nationale veiligheidsrisico's

Het overstromingsgevaar voor Nederland met de schade die dit kan behelzen, is concreter gemaakt in de *themarapportage Klimaat- en natuurrampen* van het Analistennetwerk Nationale Veiligheid (ANV).[804] Het ANV bestaat, zoals gezegd, uit een zevental organisaties: de AIVD, Instituut Clingendael, de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, het RIVM, TNO, SEO Economisch Onderzoek en het WODC. Ze schetsen verschillende rampscenario's, waartoe klimaatverandering in ons land kan leiden. Onze weerbaarheid bij deze rampen wordt verkend en inzichtelijk gemaakt.[805] Tot die weerbaarheid kan men het vermogen rekenen om (schade)herstel te bieden.[806]

De rapportage over klimaat- en natuurrampen is onderdeel van de zogeheten Rijksbrede Risicoanalyse: een reeks uitvoerige analyses van risico's en dreigingen die het nationaal veiligheidsbelang (en de veiligheid binnen het Koninkrijk der Nederlanden) aantasten. Die is in het geding als één of meerdere van onze zes nationale veiligheidsbelangen zodanig wordt bedreigd dat er een (potentiële) maatschappelijke ontwrichting ontstaat.[807] De zes belangen zijn territoriale veiligheid, fysieke veiligheid, economische veiligheid, ecologische veiligheid, sociale en politieke stabiliteit en internationale rechtsorde en stabiliteit.[808] De ANV-analyses zijn verricht in opdracht van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV). Ze zijn in 2022 aangeboden aan de Tweede Kamer.[809] Ze vormen, naast andere analyses (onder meer gericht op cyberrisico's en terrorisme), een belangrijke basis voor de Nationale

[801] *Ibidem,* p. 9.
[802] *Ibidem,* p. 9.
[803] Deltares 2024, p. 85; zo ook reeds overweging 2 in de preambule van de ROR-richtlijn, die ter zake van hoogwaterbescherming samenwerking en solidariteit voorschrijft tussen de lidstaten (Richtlijn 2007/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 over beoordeling en beheer van overstromingsrisico's, *Pb. EU* 2007 L 288).
[804] ANV, *Themarapportage klimaat- en natuurrampen,* 2022.
[805] Weerbaarheid wordt gedefinieerd als: 'het vermogen van de samenleving om voorbereid te zijn op maatschappelijke ontwrichting, deze te weerstaan, te absorberen en/of een nieuw evenwicht te bereiken' (Rand Europe 2024, p. 17).
[806] Rand Europe 2024.
[807] *Ibidem,* p. 10.
[808] ANV, *Rijksbrede Risicoanalyse Nationale Veiligheid,* 2022.
[809] *Kamerstukken II* 2022/23, 30821, nr. 165 (brief van minister van JenV, 23 september 2022).

Veiligheidsstrategie en de Rijksbrede Veiligheidsstrategie[810] voor de periode 2023-2029.[811]

Voor onze vraag naar de toekomstbestendigheid van de Wts biedt de rapportage *Klimaat- en natuurrampen* zicht op de risico's die tot (nieuwe vragen naar) de inzet van de Wts kunnen leiden. Zij gaat 'over (potentiële) rampen die veroorzaakt worden door natuurgeweld' binnen nu en vijf jaar.[812] Genoemd worden vier dreigingscategorieën: overstromingen, extreem weer, natuurbranden en aardbevingen. Voor elke categorie zijn scenario's uitgewerkt ter illustratie van hoe de dreiging zich mogelijk kan manifesteren. Daarbij is de waarschijnlijkheid ingeschat (de kans van voorkomen binnen vijf jaar vanaf het moment van de analyse, begin 2022) en is de omvang van de gevolgen met het oog op de nationale veiligheid geïndiceerd.[813] De scenario's zijn gevonden en uitgewerkt op grond van (combinaties van) factoren. Daarnaast heeft het ANV nog sluimerende dreigingen (een dreiging op langere termijn, te weten tien tot twintig jaar) en *wild cards* (dreigingen met een relatief lage graad van waarschijnlijkheid, maar hoge impact of grote onzekerheid) geïdentificeerd.[814]

4.3.2 Rampscenario's voor extreem weer of klimaatverandering

Hierna zullen de klimaatscenario's van het ANV op hoofdlijnen in beeld worden gebracht. Dit stelt ons in staat om beter zicht te krijgen op de aan het klimaat gerelateerde dreigingen en risico's waar de Wts, om toekomstbestendig te zijn, op zal moeten kunnen inspelen.[815] Deze analyse is gericht op Europees Nederland. Wel zullen wij een scenario over orkaanschade in het Caribisch deel van het Koninkrijk tegenkomen. De dreigingen voor het Caribisch deel van het Koninkrijk zijn in twee afzonderlijke themarapportages geanalyseerd en verdiept. Die komen allebei in hoofdstuk 7 aan bod.[816]

Voor *overstromingsrisico's* schetst het ANV twee scenario's: één voor hoogwater in de rivieren en één voor overstroming vanuit de zee. In het eerstgenoemde scenario is sprake van een dagenlang aanhoudende hevige neerslag in het stroomgebied van de Rijn en Maas. Daardoor ontstaan extreem hoge waterstanden. Hierbij breekt op één locatie langs de Boven-Merwede de dijk door en overstroomt de Alblasserwaard. Dat gebeurt terwijl de evacuatie van mensen uit het gebied in volle gang is. In dit scenario ontstaat personenschade. Die bestaat uit overlijdens, letsel, ziekte en mentale klachten (angst). Daarnaast is er substantiële materiële schade (onder meer aan woningen en gebouwen, vitale infrastructuur, enzovoort) en zuiver financiële schade (onder meer door de economische gevolgen van de ramp).[817] Economisch wordt de schade ingeschat op ten minste € 11 miljard.

Een tweede overstromingsscenario betreft een extreme storm ('een depressie met winden van orkaankracht'). Die raakt het noorden van ons land. Dit leidt tot extreem hoge waterstanden en daarmee tot grote druk op de dijken. Die breken vervolgens, wat een overstroming vanuit de zee tot gevolg heeft. Hierbij overstromen grote delen van Flevoland en West-Friesland en delen van Friesland en Groningen. De gevolgen hiervan

---

[810] *Ibidem*, p. 2: dit doet zij naast andere analyses, zoals het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland, het Cybersecuritybeeld Nederland en het Dreigingsbeeld Statelijke Actoren.
[811] *Kamerstukken II* 2022/23, 30821, nr. 178 (brief minister van JenV en BZK, 3 april 2023).
[812] ANV, *Themarapportage klimaat- en natuurrampen*, 2022, p. 9 en 72. Daarnaast beschrijft het ANV hierin sluimerende dreigingen over een periode van 10 tot 20 jaar: zeespiegelstijging en bodemdaling; deze kwamen hiervoor al aan de orde en daarnaast zogenaamde *wild cards*, met een hoge mate van onzekerheid.
[813] *Ibidem*, p. 10.
[814] ANV, *Themarapportage klimaat- en natuurrampen*, 2022, p. 12.
[815] ANV, *Rijksbrede Risicoanalyse Nationale Veiligheid*, 2022.
[816] Zie par. 7.2.3.6.
[817] ANV, *Themarapportage klimaat- en natuurrampen*, 2022, p. 19 en p. 21.

zijn catastrofaal: er vallen enkele duizenden dodelijke slachtoffers en gewonden en er is zeer ernstige materiële en financiële schade. Die laatste schade loopt ook op doordat het leegpompen van het overstroomde gebied maanden duurt. Daardoor is het lange tijd ontoegankelijk. De schade is te vergelijken met de beschrijving in het vorige scenario (fysiek en mentaal letsel, ziekte door het gebrek aan hygiëne en de genoemde materiële en economische schade).[818] Economisch wordt de schade ingeschat op ten minste € 45 miljard.

Het ANV wijst er overigens nog op dat het overstromingsgevaar in ons land niet beperkt is tot ofwel verhoogde rivierafvoeren, ofwel opgestuwd zeewater. Ook beide is mogelijk. Als voorbeeld wordt het geval genoemd waarin hevige regenval in het stroomgebied van de Rijn en Maas voor verhoogde rivierafvoeren zorgt. Die kunnen niet naar zee, omdat zeewater tegelijkertijd door een westerstorm wordt opgestuwd. Dat heeft een overstromingsrisico in het overgangsgebied, door zogeheten coïncidentie (het samen voorvallen).[819]

Uit artikel 1 Wts, zoals in hoofdstuk 2 besproken,[820] volgt dat het rampbegrip van de Wts maar in beperkte mate ruimte biedt voor ernstige klimaatdreigingen. Wij signaleerden al dat de drie elementen van het rampbegrip in de Wvr de inzet van de Wts bij bijvoorbeeld schade door kwelwater in feite onmogelijk maakt. De inzet van de Wts is slechts mogelijk bij ‘een zwaar ongeval of een andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd’. Bovendien is een gecoördineerde inzet vereist van verschillende hulpdiensten (artikel 1 Wvr). Die criteria ‘blokkeren’ ook de inzet van de Wts de schade door het onderlopen van enkele huizen bij extreem weer.

Ze beperken tegelijk een eventueel beroep op artikel 3 Wts, want ook daarvoor zijn alle drie de elementen van artikel 1 Wvr vereist. Zo blijkt uit de koppeling aan artikel 1 Wvr al bij voorbaat, dus zonder dat daar een afweging van het kabinet aan te pas komt, dat langdurige droogte in beginsel niet onder de Wts valt te brengen. Ons beperkend tot de Wts vragen vooral risico’s op het vlak van waterschade (waartoe, zoals Wilnis laat zien) ook de aantasting van waterkeringen door droogte behoort), ander extreem weer en natuurbranden aandacht. *Funderingsschade* is in onze optiek van een ander karakter dan de – veelal acute – rampen waar de Wts voor is bedoeld. Die vragen om andere oplossingen dan (enkel en alleen) een financiële tegemoetkoming in de kostenposten van de Wts. Die zijn ook in de maak. Voor funderingsschade door droogte wordt inmiddels gewerkt aan een fonds, het Fonds Duurzaam Funderingsherstel. Deze problematiek valt buiten de Wts (en zal hier dan ook verder buiten beschouwing blijven). Ook voor waterschade door *opkomend grondwater* wordt door IenW overigens buiten de Wts naar oplossingen gezocht, die mogelijk in de sfeer liggen van het verzekerbaar maken daarvan.

Ook artikel 3, zoals in hoofdstuk 2 besproken,[821] kent voor de inzet daarvan bij schade door klimaatgerelateerde rampen belangrijke beperkingen. Die komen met name voort uit de koppeling aan artikel 1 Wvr; wij zagen dit al in hoofdstuk 2. Denk aan het criterium dat sprake moet zijn geweest van een gecoördineerde inzet van diverse hulpdiensten. Dat zal veelal in de weg staan aan het van toepassing verklaren van de Wts bij opkomend grondwater, maar daarvoor wordt, zoals gezegd, ook al naar oplossingen gezocht, buiten de Wts. Wel is artikel 3 Wts van belang voor andere klimaatrisico’s, zoals zoutwateroverstromingen en andere overstromingen die buiten artikel 1 Wts vallen. In onze evaluatie van gevallen kwam naar voren dat artikel 3 is ingezet bij de waterschade

[818] *Ibidem,* p. 24-27.
[819] *Ibidem,* p. 17.
[820] Zie par. 2.4.2.
[821] Zie par. 2.4.6.

van juli 2021, toen afstromend water was ontstaan dat in hoger gelegen gebieden niet via de riolering en beekjes en stroompjes kon worden afgevoerd. Overigens laten de ANV-scenario's tevens de relevantie zien van de door ons voorgestelde uitbreiding van de Wts naar specifieke vormen van (personen)schade. Verwezen zij naar hoofdstuk 2.[822]

Ook schetst het ANV scenario's voor *extreem weer:* dat zijn weersomstandigheden die in ons land 'ongebruikelijk zijn, bijvoorbeeld omdat ze ongebruikelijk zwaar zijn of onverwacht komen'. Dit kan bij alle weertypen voorkomen (sneeuw, hagel, ijzel, regen, mist, storm, hitte en droogte) en kan leiden tot uitval van voorzieningen en van vitale processen.[823] In hoeverre weersomstandigheden impactvol zijn, hangt af van onder meer de duur, de intensiteit, de omvang van het getroffen gebied en het aantal getroffenen. Het ANV heeft drie scenario's gemaakt: één over sneeuwstorm, één over de combinatie van hitte en droogte en een derde over een zware orkaan in het Caribisch deel van het Koninkrijk.

Het eerste en het tweede weersscenario zullen niet snel leiden tot inzet van de Wts in de huidige vorm, aangezien die ingericht is voor (en beperkt is tot) schade aan huizen, gebouwen en opstallen, inboedel en evacuatiekosten – schadevormen die in deze beide scenario's minder pregnant naar voren komen (terwijl ze wel andere schadevormen presenteren die niet in de Wts staan). Ze kunnen daarmee uiteraard wel juist relevant zijn voor de vraag naar de toekomstbestendigheid. In ieder geval onderstrepen ze dat we bij die vraag niet alleen aan water-gerelateerde rampen moeten denken, ook al is de Wts tot dusverre uitsluitend bij dat ramptype ingezet. Het eerste scenario berust op een sneeuwstorm die de Randstad treft en de samenleving in het getroffen gebied 'voor drie dagen volledig ontwricht; het verkeer loopt vast, de stroom valt uit, scholen en winkels blijven dicht en dorpen raken geïsoleerd'. Er vallen dodelijke slachtoffers door gezondheidsproblemen en door de onbereikbaarheid van ziekenhuizen. Doordat een deel van de economie wordt geraakt, beloopt de financiële schade zo'n € 2 miljard.[824] Het tweede weersscenario betreft 'een lange droge periode in Nederland met extreem hoge temperaturen van boven de 40 °C'. Dit zorgt voor gezondheidsklachten en zelfs voor overlijden, naast onder meer beperkingen in de drinkwatervoorziening, de scheepvaart en ecologische schade en een economische schade van € 2 miljard.[825]

De Wts geldt volgens de huidige wetsuitleg in beginsel niet voor massale schade die door hevig weer wordt veroorzaakt, zoals in deze beide scenario's van het ANV. Die kwam in hoofdstuk 3 aan de orde.[826] Ze roepen daarmee de vraag op of er gelet op de risico's van klimaatverandering goede argumenten zijn om de toepassingssfeer van de Wts uit te breiden naar schade die door extreem weer ontstaat. Wij zagen in hoofdstuk 3 dat het kabinet zich kort na de invoering van de Wts op het standpunt heeft gesteld dat schade door slechte weersomstandigheden niet onder de Wts valt. Daarnaast sluiten de schadevormen van deze beide scenario's van het ANV niet echt aan bij de Wts in de huidige vorm: die biedt thans een tegemoetkoming voor (onder meer)[827] schade aan de woning en de inboedel, dieren en infrastructurele voorzieningen, maar niet voor zuiver financiële bedrijfsschade en ecologische schade. In hoofdstuk 3 komt ook dit aspect aan de orde: er zijn goede argumenten om de Wts, in het licht van zijn toekomstbestendigheid, uit te breiden naar andere schadeposten die verband houden met de risico's van extreem weer en klimaatverandering.

[822] Zie par. 2.5.2.
[823] *Ibidem,* p. 32.
[824] *Ibidem,* p. 34.
[825] *Ibidem,* p. 36.
[826] Zie par. 3.2.7.
[827] Schade door ingestorte daken, evacuatie- en opruimingskosten vallen er wel onder.

Het derde weersscenario van het ANV betreft een orkaan op de bovenwindse eilanden in het Caribisch gebied, die vooral Sint Maarten zwaar treft; hiervoor is de zware orkaan Irma van september 2017 tot uitgangspunt genomen (die aan de orde komt in hoofdstuk 8). Er vallen dodelijke slachtoffers en gewonden, ook door psychisch trauma, vrijwel alle gebouwen raken beschadigd, 7.000 mensen raken ontheemd en er ontstaat ecologische schade (koraal en mangroves zijn ernstig aangetast). De totale schade wordt ingeschat op € 2 miljard. Ook voor de andere BES-eilanden zijn de klimaatrisico's moeilijk te schatten. Zo staat in de KNMI'23-Klimaatscenario's onder meer dat Bonaire rond het jaar 2100 bij een lage uitstoot van broeikasgassen 'een redelijk sterke zeespiegelstijging [kan] verwachten (31-78 cm), bij hoge uitstoot is dat nog meer (55-127 cm)'.[828] Deze vragen afzonderlijk aandacht en zullen in hoofdstuk 7 worden besproken in het kader van de vraag of en hoe de Wts van toepassing kan zijn in Caribisch Nederland.

In een recent rapport van het PBL worden de risico's van *natuurbranden* in Nederland zowel qua frequentie van branden als het getroffen areaal (nog) beperkt genoemd. Maar die gevolgen worden vergroot door de toenemende verwevenheid van de functies wonen, recreëren en natuur.[829] Het ANV vermeldt dat natuurbranden in Europees Nederland jaarlijks meerdere honderden keren voorkomen. Voor 2018 vermeldt het ANV 949 natuurbranden en voor 2019 vermeldt het 550 branden. Een studie uit 2024 registreerde tussen 2017 en 2022 gemiddeld 611 natuurbranden in ons land.[830] In ruim 90% van de gevallen gaat het om kleine branden die snel, binnen een uur, kunnen worden geblust, maar 'het komt steeds vaker voor dat een natuurbrand ontwikkelt tot een onbeheersbare brand met potentieel grote gevolgen'.[831] Het ANV beschrijft het scenario waarin twee onbeheersbare natuurbranden vrijwel gelijktijdig optreden, waarbij slachtoffers vallen, evacuaties plaatsvinden en onder meer enkele woonkernen en vitale infrastructuur worden geraakt. Daarbij gaan ook woningen en campings verloren.

Het ANV scenario van natuurbranden is allerminst denkbeeldig en bouwt voort op de situatie van 2020, toen 114 natuurbranden gelijktijdig zijn uitgebroken.[832] Dit beeld wordt bevestigd in een studie uit 2024, waarbij er, in navolging van het ANV, voor wordt gewaarschuwd dat dit steeds vaker onbeheersbare branden zijn. Dit kwam in hoofdstuk 2 al kort aan bod.[833] Ook Brandweer Nederland heeft in 2023 gewaarschuwd voor het natuurbrandrisico, waarbij betrekkelijk kleine natuurbranden onbeheersbaar worden: door de ligging van campings, zorgcentra en woonwijken kan dit een grote impact hebben op de omgeving.[834] Dit risico neemt toe onder invloed van klimaatverandering, waarbij extreme droogte en hoge temperaturen vaker voorkomen.[835] Door de verwevenheid van natuur- en woongebieden in ons land, in combinatie met de huidige woningbouwopgave, is de kans op ernstige schade groter. Met het oog daarop wordt er de laatste jaren zwaarder ingezet op preventie (wat het risico kan beperken).

Over *aardbevingen,* ten slotte, vermeldt het ANV dat natuurlijke en geïnduceerde aardbevingen meerdere keren per jaar voorkomen. In 2021 bijvoorbeeld waren dat er 20, respectievelijk 75 (in totaal 95 aardbevingen). Relevant voor het onderhavige onderzoek zijn de natuurlijke aardbevingen; die komen het meeste voor in Limburg. Het scenario dat de ANV in dit verband beschrijft, betreft een beving langs de Peelrandbreuk, waarbij personen geraakt worden en enkele gebouwen en vitale infrastructuur zwaar beschadigd

[828] KNMI 2023, p. 36.
[829] PBL 2024, p. 17.
[830] Stoof, Kok e.a. 2024.
[831] ANV, *Themarapportage klimaat- en natuurrampen,* 2022, p. 45.
[832] *Ibidem,* p. 48.
[833] *Ibidem,* p. 45 en zie par. 2.4.2.5.
[834] Brandweer Nederland 2023, o.m. op p. 14 en p. 65.
[835] ANV, *Themarapportage klimaat- en natuurrampen,* 2022, p. 52.

raken. Dit laatste is uitzonderlijk, maar daarmee niet vergezocht, zo stelt het ANV. De maatschappij is door de toename van vitale infrastructuur (kabels en leidingen) kwetsbaarder geworden voor seismische dreigingen in vergelijking met enkele decennia geleden. Dat maakt de schadelijke gevolgen groter.[836]

4.3.3 Rampgevaar vertaald naar rampschade

Deltares berekende in 2012 de schade die in Nederland kan ontstaan door effecten als wateroverlast, droogte en hittestress en kwam destijds op een bedrag van maximaal € 71 miljard tot 2050. Inmiddels zijn er tools ontwikkeld die geactualiseerde verwachtingen laten zien voor klimaatschade, nu en in de toekomst.

In de *Klimaatschademonitor* van het Verbond van Verzekeraars, in samenwerking met onder meer WUR en het KNMI, worden klimaatrisico's aan schade gekoppeld. Deze monitor koppelt droogte, hitte, natuurbranden en extreme neerslagdata met de Nederlandse schadedata van verzekeraars.[837] Daarnaast zijn verwachtingen en aannames over klimaatschade voor de toekomst inzichtelijk gemaakt in de *Klimaatschadeschatter*. Die bundelt kennis over schade door klimaatverandering en geeft per gemeente een schatting van de kosten tot 2050.[838] Deze tool helpt gemeenten, waterschappen en provincies om te bepalen hoeveel schade zij door hitte, droogte en wateroverlast kunnen verwachten. Ten eerste maakt deze tool een grove schatting van de kosten voor directe en indirecte schade aan panden en hagelschade voor het scenario waarin het klimaat ongewijzigd blijft. Ook wordt dit gedaan voor het klimaatscenario waarin het klimaat sterk verandert. Op dit moment is slechts de laatste update van 2020 beschikbaar; daarin zijn de KNMI'23-Klimaatscenario's niet verwerkt.

Voor wateroverlast is rekening gehouden met directe en indirecte schade aan panden, schade aan infrastructuur en schade door files (ook indirect: tijdverlies). Voor schade aan panden kan men denken aan lekkages, maar als het water bij zware regenval niet kan worden afgevoerd en op straat blijft staan, dan bestaat ook de kans dat het water panden binnenstroomt. De directe schade aan het pand, als het water naar binnenloopt, bestaat bijvoorbeeld uit schoonmaakkosten, herstelkosten en vervangingskosten van een vloer of inboedel.[839] Dat zijn schade- of kostenposten waar de Wts thans in voorziet. Daarnaast is er indirecte schade, zoals omzetderving die wordt veroorzaakt doordat een bedrijfspand te maken heeft met waterschade. Ook kosten van vervangende woonruimte of bedrijfsruimte worden genoemd.[840] Steeds meer aandacht bestaat er ook voor verdere economische gevolgen van overstromingen en klimaatverandering in het algemeen. ABN AMRO publiceerde in 2020 een rapport waarin wordt gesteld dat middelmatige en diepe overstromingen (van 50 respectievelijk meer dan 200 centimeter) het bbp in dat jaar met 1,5% tot 3% drukken.[841]

Ook voor andere negatieve gevolgen van klimaatverandering (brand, verdroging en verzilting) geeft de Klimaatschadeschatter aan tot welke schade dit leidt aan objecten, gebouwen en cultuurlandschappen (die tot 'culturele erfgoed' of 'cultureel erfgoedsites' kunnen worden gerekend. Dat zijn – veelal wettelijk erkende – plaatsen of locaties van historische en culturele betekenis.[842] Voor de totale schade door klimaatverandering – bijvoorbeeld ook verminderde arbeidsproductiviteit door hitte – is de inschatting van de klimaatschadeschatter dat die in Nederland tot 2050 bij voortzetting van de huidige

[836] ANV, *Themarapportage klimaat- en natuurrampen*, 2022, p. 54.
[837] Deze is te raadplegen via: https://bipublic.verzekeraars.nl/Home/ShowReport/5beb3391-1660-4b40-a9d5-6982d8cae31f (geraadpleegd op 5 april 2024).
[838] https://www.klimaatschadeschatter.nl/ (laatst geraadpleegd op 5 april 2024).
[839] Klimaatschadeschatter 2020, p. 42 (directe schade aan panden door wateroverlast), https://www.klimaatschadeschatter.nl/ (laatstelijk geraadpleegd op 5 april 2024), p. 42.
[840] *Ibidem*, p. 44.
[841] ABN AMRO 2020, p. 7-8.
[842] Evaluatie NAS 2022, p. 11.

situatie – zonder het nemen van maatregelen – kan oplopen tot een bedrag tussen de € 57 en € 133 miljard. Bij toenemende klimaatverandering zou dit oplopen tot een bedrag tussen de € 77 en € 173 miljard.[843] Wat dit in ieder geval laat zien, is dat met de Wts in de huidige vorm wordt voorzien in een deel van de schade die aan klimaatverandering kan worden toegeschreven. Hierna zullen we ingaan op de verzekerbaarheid van schade die door extreem weer of klimaatverandering wordt veroorzaakt. Voor het onverzekerbare deel kan men zich afvragen of er goede argumenten zijn om dat onder de reikwijdte te brengen van de Wts. Die vraag kwam hiervoor al aan bod.[844]

4.4 Verzekerbaarheid van risico's van natuurrampen

4.4.1 Kabinetsstandpunt: de eigen verzekering stimuleren

Het kabinet heeft zich in 2023 nadrukkelijk op het standpunt gesteld dat eenieder de verantwoordelijkheid draagt zich te verzekeren voor de (klimaat)risico's van 'overstromingen, wateroverlast door regen, schade door hevige wind, directe effecten van droogte, economische schade als gevolg van lage waterstanden, huisverzakkingen als gevolg van droogte, bosbranden'.[845] Hiermee reageerde het kabinet op de motie van Kamerlid Van Nispen, waarin de regering wordt verzocht te bezien of de schade die wordt veroorzaakt door klimaatgerelateerde overlast collectief kan worden gedragen.[846] In deze motie staat dat met de vraag welke schade door klimaatgerelateerde rampen *verzekerbaar* is, 'voorbijgegaan wordt aan de vraag of het *überhaupt* wenselijk is dat de schade van klimaatgerelateerde overlast individueel gedragen wordt'.[847] De staatssecretaris van Financiën heeft deze motie ontraden. Hij noemt klimaatverandering 'een ontwikkeling waar wij ons allemaal toe te verhouden hebben'.[848] De motie is met een ruime meerderheid van de fracties in de Tweede Kamer verworpen.[849]

In hoofdstuk 5 zullen we zien dat essentieel is dat de verzekerbaarheid en ook de Wts zo worden ingericht dat de markt prikkels krijgt om de verzekeringsmogelijkheden te verbreden en te verbeteren. Daarnaast is een aandachtspunt, dat onder meer ook door de Beleidstafel wateroverlast en hoogwater is gesignaleerd dat mensen de waterrisico's onderschatten. Dat kan de bereidheid tot verzekeren in de weg zitten. De Beleidstafel heeft in haar eindrapport dan ook benadrukt dat door de overheid en de markt *bevorderd* moet worden dat burgers en ondernemers zich verzekeren tegen overstromingsrisico's.[850] De AFM had al in 2021 geconstateerd dat burgers zich niet genoeg bewust lijken van het feit dat ze voor bepaalde overstromingsrisico's niet verzekerd zijn en dat ze onvoldoende zicht hebben op de mogelijkheden die er zijn om zich tegen klimaatschade te verzekeren.[851]

In 2023 heeft ook DNB het belang hiervan onderstreept en er is een motie vanuit de Kamer aangenomen die het kabinet verzoekt om 'in samenwerking met verzekeraars een bewustwordingscampagne op gang te brengen om mensen op de hoogte te stellen van de risico's van overstromingen uit grote wateren om zo (…) de kans te verhogen dat de juiste polis op de juiste plek terechtkomt'.[852] Het kabinet acht dit, mede gelet op de teleurstellende ervaringen bij de wateroverlast in Zuid-Nederland van 2021,[853] 'van groot

[843] Nationale aanpak gebouwde omgeving, Fase 1: 2022-2024, p. 9.
[844] Zie hierover ook hoofdstuk 9.
[845] *Kamerstukken II* 2022/23, 32813, nr. 1227, p. 1 (brief van minister van Financiën van 9 mei 2023).
[846] *Kamerstukken II* 2022/23, 29517, nr. 243 (motie van 18 april 2023).
[847] *Ibidem* (cursief toegevoegd).
[848] *Kamerstukken II* 2022/23, 32813, nr. 1227, p. 1.
[849] *Handelingen*, 9 mei 2023, TK 78-11 (stemmingen moties Brandweer en crisisbeheersing).
[850] Zie, uitvoerig, Beleidstafel wateroverlast en hoogwater 2022, p. 24 e.v.
[851] AFM 2021, p. 7-8.
[852] DNB 2023, p. 56 en *Kamerstukken II* 2022/23, 29517, nr. 238 (motie van Van der Plas, 18 april 2023).
[853] Zie nader hierover: par. 4.2.2.5 onder D.

belang'.[854] Er lopen op dit moment meerdere initiatieven die het bewustzijn van overstromingsrisico's bevorderen.[855] Het is nog te vroeg om te kunnen beoordelen in hoeverre die effectief zijn.

Dit roept twee belangrijke vragen op: de eerste vraag is in hoeverre verzekeringen bij de huidige stand van zaken een rol spelen. Zijn de typische risico's waarvoor de Wts bedoeld is verzekerbaar? Daarvoor is enige afbakening wenselijk.

Wij zullen ons in het bijzonder richten op waterschade en overstromingsrisico's door extreem weer (zoals extreme en langdurige neerslag) en/of klimaatverandering. Onze blik beperkt zich hoofdzakelijk tot woon-, inboedel- en opstalverzekeringen. Ook zullen we aandacht besteden aan de verzekerbaarheid van niet-geïnduceerde aardbevingen. De Wts is immers niet alleen primair bedoeld voor zoetwateroverstromingen, maar ook voor in de Wts gedefinieerde aardbevingen. Hoe verzekerbaar deze risico's in het algemeen zijn onder de voornoemde drie verzekeringen, is niet eenvoudig *in abstracto* vast te stellen. Men kan moeilijk in algemene zin zeggen of ze 'redelijkerwijs verzekerbaar' zijn. Onduidelijk is althans wanneer daarvan kan worden gesproken. Ook is niet eenvoudig te ontwaren hoe in de polissen van bijvoorbeeld opstal-, woon- en inboedelverzekeringen precies vorm wordt gegeven aan de dekking van de verzekerde risico's.

Over de gehele linie laat zich in dit onderzoek dan ook niet vaststellen of de schade 'redelijkerwijs' verzekerbaar is. Wel brengen we op hoofdlijnen in kaart of de risico's van wateroverlast en overstromingsschade, wind- en stormschade, ander extreem weer en natuurlijke aardbevingen verzekerbaar zijn onder de woon-, inboedel- en opstalverzekering. Onze primaire focus ligt bij de verzekeringsdekking voor particulieren. Die zal op hoofdlijnen en in algemene zin worden geschetst. Wel zullen we daarnaast de grove contouren schetsen van de verzekerbaarheid van de genoemde risico's voor bedrijven (mkb en grote ondernemingen). We baseren ons op de informatie die wij bij navraag bij het Verbond van Verzekeraars hebben ontvangen. Het verkregen beeld van de verzekerbaarheid zegt evenwel niks over concrete polissen en berust bovendien op een momentopname. Dit kan in de toekomst veranderen, in het bijzonder onder invloed van veranderende klimaatrisico's en klimaatschade.

Dit brengt ons bij de tweede vraag die in deze paragraaf wordt besproken. Dit betreft de vraag of er ontwikkelingen zijn op basis waarvan in de genoemde drie verzekeringen – opstal, woon en inboedel – in de toekomst dekking zal worden geboden voor de risico's die nu in het algemeen niet verzekerbaar zijn. Ook bij deze vraag zullen we ons vooral richten op de verzekerbaarheid van zoetwaterschade. Maar ook hier zullen we onze blik breder richten: ook op de verzekerbaarheid van de risico's van zoutwateroverstromingen, wind of storm en aardbevingen. Nadrukkelijk heeft de wetgever de toepasselijkheid van de Wts niet uitgesloten voor zoutwateroverstromingen.[856]

Deze beide vragen zullen in de navolgende paragrafen worden beantwoord. Eerst zullen de belangrijkste ontwikkelingen ter zake van de verzekerbaarheid van waterschade onder de huidige stand van zaken worden beschreven (de eerste vraag). Dit omvat ook de stappen die door de rijksoverheid en het Verbond van Verzekeraars (en al dan niet aangesloten verzekeraars) reeds zijn gezet: eerst waar het hevige wind, storm en droogte betreft (par. 4.4.2) en daarna voor de risico's van waterschade door extreem weer en overstromingen (par. 4.4.3). Daarna verlegt de aandacht zich naar de toekomst (de tweede

[854] *Kamerstukken II* 2022/23, 29517, nr. 246 (brief van minister van JenV, 28 juni 2023), p. 8 en idem in de kabinetsreactie op het DP 2024.
[855] Zie de concrete aanbevelingen van Beleidstafel wateroverlast en hoogwater 2022, p. 24 e.v., websites zoals www.overtstroomik.nl en https://www.denkvooruit.nl (laatstelijk geraadpleegd op 28 april 2024).
[856] Zie par. 2.4.3.

vraag). Het Verbond van Verzekeraars en het Rijk (een interdepartementale werkgroep van ministeries) hebben mogelijkheden verkend om een (verzekerings)oplossing en/of schade-afhandelingsoplossing te realiseren voor de schade door overstromingen bij het falen van primaire keringen (par. 4.4.4).[857] Tot slot volgt de conclusie (par. 4.4.5).

4.4.2 Hevige wind, storm, droogte en aardbevingen

Zware windstoten en stormen, twee fenomenen die meteorologisch naar zwaarte van elkaar worden onderscheiden,[858] kunnen in ons land tot zware schade leiden. Dat geldt aan de Europese kant en zeker ook in Caribisch Nederland. De potentiële impact hiervan is sterk afhankelijk van plaatselijke variabelen. Ook de invloed van klimaatverandering is per gebied verschillend en onzeker, al wordt in het algemeen verwacht dat de hoeveelheid neerslag en de intensiteit bij (tropische) stormen zullen toenemen.[859] Verzekeraars wijzen nu al op de toename van schade door natuurrampen en de schadelast die dit voor (her)verzekeraars genereert.[860]

Wind- en stormschade vormt voor verzekeraars in het algemeen vermoedelijk wel de meest substantiële kostenpost. Storm speelt in het bijzonder op de BES-eilanden en dan met name de bovenwinden.[861] Maar ook in Europees Nederland kunnen schades cumuleren: stormen hebben in 2021 'bijna de helft van alle weer-gerelateerde schade veroorzaakt'.[862] Zo is er in februari 2022 een drietal stormen in ons land geweest in vier dagen tijd. De middelste (Eunice) 'hoort bij de top drie zwaarste stormen in vijftig jaar met windstoten tot 145 kilometer per uur'.[863] Het ANV vermeldt dat er hierbij vijf dodelijke slachtoffers zijn gevallen. Het Verbond van Verzekeraars heeft de schade op € 500 miljoen geschat.[864] Een ander voorbeeld is de schade van begin juli 2023 door zomerstorm Poly. Dat was ook één van de zwaarste stormen in vijftig jaar, met snelheden tot 146 kilometer per uur.[865] Hierbij is er één dodelijk slachtoffer gevallen. Enkele mensen zijn bij deze storm lichtgewond geraakt.[866] Ook is materiële schade ontstaan aan (bedrijfs)gebouwen en voertuigen. Die zou in de miljoenen lopen.[867] Hierbij is een aantal bomen omgegaan. Mede hierdoor is er overlast ontstaan aan het spoor- en wegverkeer.

Waterschade en windschade houden verband met elkaar, ook in het veranderende klimaat. Zowel de kracht als de neerslagintensiteit bij stormen nemen toe,[868] al zijn er geen signalen dat er een ander direct verband zou bestaan tussen klimaatverandering en stormen.[869] Windstoten en storm zijn van nature qua frequentie variabel. Die zijn volgens

---

[857] EIOPA 2023; zie ook Europese Commissie 2021.
[858] Volgens het KNMI wordt vanaf windkracht 9 van storm gesproken; zie https://www.knmi.nl/kennis-en-datacentrum/waarschuwingen/windstoten (geraadpleegd op 5 april 2024).
[859] Goulart, Benito Lazaro e.a. 2024, p. 39.
[860] Aon-rapport 2024 en Swiss Re Institute, *Sigma* 2024.
[861] Aon-rapport 2024.
[862] https://www.verzekeraars.nl/publicaties/actueel/jaarlijkse-weerschade-277-miljoen (geraadpleegd op 5 april 2024).
[863] ANV, *Themarapportage klimaat- en natuurrampen,* 2022, p. 29.
[864] *Ibidem,* p. 29.
[865] https://www.knmi.nl/over-het-knmi/nieuws/zeer-zware-zomerstorm-poly (geraadpleegd op 5 april 2024).
[866] Zie onder meer: *Het Parool,* 'Poly zwaarste zomerstorm ooit: vrouw overleden in Haarlem, meerdere gewonden in Amsterdam', 5 juli 2023 en *De Volkskrant,* 'Bijna een maand na zomerstorm Poly zijn de gesneuvelde bomen nog lang niet opgeruimd', F. Damen, 31 juli 2023.
[867] Het Verbond van Verzekeraars schatte deze schade door Poly op € 50 miljoen tot € 100 miljoen (bron: FD.nl en NRC.nl 6 juli 2023).
[868] Goulart, Benito Lazaro e.a. 2024, p. 39.
[869] Men vond althans geen noemenswaardig verband, https://www.worldweatherattribution.org/climate-change-increased-heavy-precipitation-associated-with-impactful-storm-bettina-over-black-sea/ (bericht

metingen niet in aantal toegenomen.[870] Schade door zware regenbuien die bij stormen kunnen ontstaan, kan het hele jaar door voorkomen.[871] In de zomer minder vaak, maar zomerstormen 'leveren wel vaak meer problemen op (…). Zomerstormen zijn compact en kunnen in vrij korte tijd ontstaan'.[872] De waterschade die dit veroorzaakt, kan onder de polisdekking vallen. Bijvoorbeeld van opstal-, inboedel- motorrijtuigen-, brand- of catastrofeverzekeringen.[873] Leidt zij tot overstromingen, dan zal daarbij sprake moeten zijn van ten minste één van de drie categorieën van artikel 1 Wts of van toepassing van de Wts via de route van artikel 3 Wts.

Schades door droogte zullen in de praktijk minder snel als rampschade worden gekwalificeerd (zie onze bespreking van de criteria voor een ramp van artikel 1 Wvr), hoewel zij maatschappelijk zeer ingrijpend kunnen zijn. Een belangrijke schadevorm die hiermee bijvoorbeeld tussen wal en schip lijkt te vallen, is de funderingsschade aan gebouwen. Die ontstaat door lange periodes van droogte die bodemdaling versterkt. De gevolgen van *droogte* zijn sowieso slechts zeer beperkt verzekerbaar. Wij merkten al op dat deze schade buiten de Wts valt.[874] Dit houdt verband met het structurele, geleidelijke karakter ervan ook het rampbegrip van artikel 1 Wvr. Gewerkt wordt aan de oprichting van een zogeheten Fonds Duurzaam Funderingsherstel (buiten de Wts om dus).[875] Voor de Wts moet bij extreem weer dat onverhoeds tot rampschade leidt vooral worden gedacht aan storm- en waterschade (al verhoogt langdurige droogte overigens indirect wel het risico op overstromingen).[876]

Ook aardbevingsschade behoort nadrukkelijk tot de schade waar de Wts voor is bedoeld. Daarvoor geldt evenwel dat die in het algemeen, uitzonderingen daargelaten, is uitgesloten van de dekking onder de reguliere opstal-, woon- en inboedelverzekeringen in Nederland.

4.4.3 Waterschade: verzekeraars aan zet[877]

4.4.3.1 Uitgangspunt: eigen verantwoordelijkheid

Burgers en bedrijven hebben in ons land een eigen verantwoordelijkheid om schade als gevolg van wateroverlast zoveel mogelijk te voorkomen en te beperken.[878] Al decennia lang stelt de rijksoverheid zich op het standpunt dat burgers en bedrijven een eigen verantwoordelijkheid hebben voor schaderisico's die verband houden met slechte weersomstandigheden en wateroverlast. Dit is in 2003 neergelegd in de gezamenlijke 'drietrapsstrategie' die het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen hebben geformuleerd voor overstromingsschade van burgers. Die luidt: 'eerst toepassing van de zorgplicht, vervolgens het verzekerbaar maken van wateroverlastschade en, tenslotte, de

van 30 januari 2024) en https://www.knmi.nl/over-het-knmi/nieuws/invloed-klimaatverandering-op-winterstormen-is-klein (geraadpleegd op 5 april 2024).
[870] *Ibidem.*
[871] Aon-rapport 2024.
[872] https://www.knmi.nl/over-het-knmi/nieuws/zeer-zware-zomerstorm-poly (geraadpleegd op 5 april 2024).
[873] https://www.verzekeraars.nl/verzekeringsthemas/schade/stormschade (geraadpleegd op 5 april 2024).
[874] Het Verbond van Verzekeraars 2024, p. 18 richt zich op kennisvergaring en informatievoorziening en 'op het stimuleren van centrale regie vanuit het Rijk en op het treffen van een (publieke) financieringsoplossing voor getroffenen'.
[875] Zie par. 4.3.2.
[876] Faure, *AV&S* 2010.
[877] De informatie in deze deelparagraaf is verstrekt door het Verbond van Verzekeraars.
[878] Artikel 12 resp. artikel 11 van het Nationaal bestuursakkoord Water en het Nationaal bestuursakkoord Water actueel (NBW actueel).

toepassing van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen'.[879] De boodschap is hiermee helder: daargelaten de gevallen waarin bijvoorbeeld door het waterschap een zorgplicht is geschonden, dient deze schade zoveel mogelijk verzekerbaar te zijn en is de Wts louter een laatste redmiddel (vangnet). Voor de inzet van de Wts is bovendien vereist dat sprake is van 'een grootschalige ramp'.[880] De Wts sluit aan bij deze positionering: artikel 4, derde lid bepaalt dat gedupeerden geen recht hebben op een tegemoetkoming als de schade of de kosten redelijkerwijs verzekerbaar waren. Zoals wij hiervoor al zagen,[881] is deze al decenniaoude visie van de rijksoverheid op de eigen verantwoordelijkheid met de verworven kennis van en inzichten in klimaatrisico's niet gewijzigd. Integendeel.

Naast deze eigen verantwoordelijkheid ziet de overheid onder omstandigheden wel een rol voor zichzelf weggelegd bij het verzekerbaar maken van wateroverlastschade.[882] Wij kwamen dit al tegen als onderdeel van de NUPKA en als vierde laag in de zogeheten meerlaagsveiligheid die in het beleid van het Ministerie van IenW een bepalende rol heeft.[883] Daar is ook door DNB op aangedrongen bij risico's 'waarvoor de capaciteit van private markten te beperkt is om deze te dragen, maar waarvoor vanuit een maatschappelijk oogpunt verzekeringsdekking wel gewenst is'.[884] Hoe maak je de risico's van waterschade door neerslag en overstroming beter verzekerbaar? Daaraan wordt door verzekeraars en de overheid al decennia lang gewerkt. Hierna zullen we die pogingen en de resultaten tot dusverre op hoofdlijnen schetsen. Uiteraard is de verzekerbaarheid per schaderisico verschillend. Onze blik is gericht op de verzekerbaarheid van risico's op het vlak van overstromingen en zware neerslag. Dat zijn immers de gebeurtenissen waarvoor de Wts tot op heden is toegepast.

4.4.3.2 Een echte overstromingsverzekering ontbreekt vooralsnog

Over een financiële regeling voor overstromingsschade is tussen de rijksoverheid en het Verbond van Verzekeraars sinds medio jaren negentig geregeld overleg gepleegd.[885] De beperkingen in de verzekerbaarheid van wateroverlastschade houden verband met de grote watersnood van 1953. Daarbij zijn maar liefst meer dan 1.800 mensen omgekomen. Tienduizenden dieren zijn getroffen. Er is een complete ravage ontstaan, met enorme schade aan huizen, infrastructuur, landbouwgrond en dergelijke.

Kort hierna is door de Vereniging van Brandassuradeuren een bindend besluit uitgevaardigd dat geen dekking meer toestond tegen overstromingen. Wij zullen hier nog op ingaan in hoofdstuk 5.[886] De gedachte hierachter ligt voor de hand: 'als het mis zou gaan, zou de schade niet te dragen zijn'.[887] Dat hield verband met de lastig vast te stellen frequentie en omvang van de schade en met de hoge premies, vanwege het verschijnsel dat personen de neiging hebben om risico's waaruit zij geen of nauwelijks schade verwachten niet te verzekeren (antiselectie).[888] Herverzekeraars waren huiverig voor de

[879] Voor wateroverlast staat dit zo vermeld in artikel 12 van het Nationaal bestuursakkoord Water (2003) en, na actualisatie, in artikel 11 van het Nationaal bestuursakkoord Water actueel (NBW actueel), die zijn gesloten tussen de Staat, de provincies, de VNG en de Unie van Waterschappen (UvW).
[880] Aldus artikel 12, par. 14 van het Nationaal bestuursakkoord Water: 'bij het optreden van onverzekerbare risico's kan het Rijk indien sprake is van een grootschalige ramp de [Wts] van toepassing verklaren'.
[881] Zie par. 2.2.11.
[882] Tweede volzin van artikel 11 van het NBW actueel.
[883] Zie par. 1.2.4.2.
[884] DNB 2022, p. 30 en DNB 2023, p. 58. Zie ook reeds AFM 2021, p. 8.
[885] Verbond van Verzekeraars 2018, p. 19.
[886] Zie nader par. 5.3.1.
[887] *Ibidem.*
[888] In die woorden LEI-DO 1995, p. 46.

overstromingsrisico's in ons land.[889] In 1995 constateerde het LEI-DO dat de mogelijkheden tot herverzekering van het overstromingsrisico in Nederland 'zelfs vrijwel nihil waren'.[890]

Maar toen kwamen de extreem zware aardbeving in Limburg in 1992 en ernstige waterschades in 1993 en 1995.[891] Daarmee is de discussie over de rol van verzekeraars, al dan niet naast de overheid, weer opgelaaid. Mede vanwege mededingingswetgeving heeft het Verbond van Verzekeraars in 1998 het bindend besluit ingetrokken.[892] Die wetgeving verlangde dat ten minste in de mogelijkheid wordt voorzien dat de dekking *kan* worden ingesloten.[893] Verzekeraars waren echter, naar hun zeggen, 'niet in staat om een echte overstromingsverzekering aan te bieden'.[894] Daarop hebben de rijksoverheid en het Verbond aanvankelijk een convenant gesloten voor een *verplichte* verzekering met ondersteuning van het Rijk. Die afspraken hebben uiteindelijk plaats moeten maken voor de Wts. Dit hebben wij in hoofdstuk 2 besproken.[895]

De Wts kiest het zelf verzekeren als vertrekpunt. Hij biedt alleen een tegemoetkoming voor onverzekerbare schade. Dat stimuleert de bereidheid om te verzekeren. Of zet andersom minder aan tot afwachten. 'Waarom zou je oogstschade of overstromingsschade gaan verzekeren als er een vangnet van de overheid is, al dan niet gerugsteund door nationale collectes?'[896]

De voorbije twintig jaar zijn de verzekeringsmogelijkheden voor neerslag- en overstromingsschade sterk verbeterd. Wij zullen dit hierna zien. Daarbij maken verzekeraars onderscheid naar de precieze oorzaak van de schade. Dit onderscheid tussen verzekeringsrisico's die tot waterschade leiden, is helder verwoord door de AFM:[897]

1. lokale regenval die straten overspoelt of
2. niet-lokale regenval in stroomopwaarts gelegen gebieden, die ertoe leidt dat lagergelegen wateren buiten hun oevers treden;
3. het doorbreken of het overlopen van primaire keringen (zoals aan de Rijn of de Maas of de Noordzee) dan wel
4. van regionale (secundaire) keringen (kleinere binnenwateren).

De verzekerbaarheid van deze risico's zal nu worden besproken.

Eerst zullen wij ingaan op de verzekerbaarheid van regenval. Daarna op de verzekerbaarheid van het falen of overstromen van primaire en van regionale waterkeringen.

---

[889] *Ibidem*, p. 47: 'Nederland ligt onder de zeespiegel en alle Deltawerken ten spijt blijft het beeld bestaan van zeer grote risico's. De (dreigingen) van overstromingen in 1993 en 1995 van de grote rivieren versterken dat beeld'.
[890] *Ibidem*, p. 50.
[891] Zie par. 2.2.3, par. 2.2.4 en par. 2.2.5.
[892] Verbond van Verzekeraars 2018, p. 19.
[893] Verordening (EU) 2003/358 van de Commissie, *Pb. EU* 2003 L 53/8. Zie ook Commissie-Borghouts 2004, p. 55.
[894] *Ibidem*, p. 19.
[895] Zie par. 2.2.
[896] LEI-DO 1995, p. 51.
[897] AFM 2021, p. 7.

4.4.3.3 Regenschade: neerslagclausule en Brede Weersverzekering (BWV)

Neerslagclausule

Schade door neerslag is doorgaans voor particulieren gedekt onder hun opstal-, inboedel- en autoverzekeringen.[898] Volgens het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) van de Staat, provincies, gemeenten en waterschappen uit 2003 geldt dit ook bij extreme regen. 'Alle schade aan opstal en inboedel als gevolg van extreme neerslag is voor zowel particulieren als bedrijven sedert 2001 verzekerbaar'.[899] Het risico van zware regenval voor motorrijtuigen is standaard meeverzekerd. Maar alleen indien men een *all risk* verzekering heeft. Het zit niet in de verplichte WA-verzekering. Doorgaans *niet* gedekt en over het algemeen ook 'lastig te verzekeren', is thans nog de schade door opkomend grondwater (kwelwater). Bij regen of overstromingen komt dit, door een gestegen grondwaterpeil, door de muren van kelders heen.[900] Daar zijn eigenaren van percelen en gebouwen in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor en kan ook de gemeente worden aangesproken als haar beleid bijvoorbeeld nadelige gevolgen blijkt te hebben voor de aan die grond gegeven bestemming. We zagen al dat de mogelijkheden voor het verzekerbaar maken van het risico van grondwater thans door IenW worden verkend (zie par. 4.3.2).

In 2000 heeft het Verbond van Verzekeraars haar leden geadviseerd om opstal- en inboedelverzekeringen uit te breiden met een meeromvattende dekking tegen schade als gevolg van regenval.[901] Hiertoe is de zogeheten neerslagclausule opgesteld. Dit advies betrof de 'dekking tegen het 'overlooprisico' van sloten, grachten en kaden'.[902] *Uitgesloten waren 'het risico van dijkdoorbraak, overstroming vanuit zee en van rivieroverstromingen als gevolg van gebeurtenissen in het buitenland'*.[903] Conform dit advies valt schade onder de dekking als die is ontstaan door het buiten de oevers treden van wateren door *lokale* regen. De schade die door hevige regenval in Frankrijk, via België tot overstroming leidt van de Maas valt er namelijk niet onder. De oorzaak van de waterschade moet bovendien *exclusief* gelegen zijn in lokale hevige regen. Dus ook als er lokaal in Nederland hevige regen is die de Maas doet overlopen nadat er door regenval in België en Frankrijk al een hoge waterstand was bereikt, dan valt dit buiten de dekking.[904] Dit zijn typisch onverzekerbare risico's, waarop de Wts van toepassing kan worden verklaard.

De neerslagclausule is 'door het merendeel van de verzekeraars standaard in de polis' van opstal- en inboedelverzekeringen opgenomen.[905] Voor bedrijven ligt het complexer: slechts 'een aantal verzekeraars' biedt deze verzekeringsdekking. Zij wordt 'in het algemeen niet standaard in de polis' opgenomen.[906] Dit kan vooral agrarische bedrijven hard treffen. Daarom is voor hen de Brede Weersverzekering ontwikkeld.

Brede Weersverzekering

De verzekeringsdekking voor regenschade van particulieren en bedrijven strekte zich *niet* uit naar schade die extreme weersomstandigheden (zware neerslag, vorst en droogte) veroorzaken aan *gewassen*.[907] Weersomstandigheden en risico's van klimaatverandering

---

[898] *Ibidem*, p. 6.
[899] Artikel 12, nr. 13 van het (oorspronkelijke) Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) van 2 juli 2003.
[900] Zie hiervoor par. 2.4.3.3 (bij zware neerslag) en par. 2.4.3.4 (bij overstromingen); vgl. AFM 2021, p. 6.
[901] *Kamerstukken II* 2001/02, 24071, nr. 58 (brief van staatssecretaris van BZK en minister van LNV, 18 oktober 2001), p. 1.
[902] *Ibidem.*
[903] *Ibidem.*
[904] Zie Neerslagclausule als bijlage bij *Kamerstukken II* 2001/02, 24071, nr. 58 (brief van staatssecretaris van BZK en minister van LNV, 18 oktober 2001), p. 4.
[905] *Ibidem*, p. 2 en zie ook voor een later overzicht Verbond van Verzekeraars 2017, p. 10-11.
[906] *Ibidem*, p. 2.
[907] *Kamerstukken II* 2001/02, 24071, nr. 58 (brief van staatssecretaris van BZK en minister van LNV), p. 2.

zijn een typisch bedrijfsrisico voor de agrarische sector. In het bijzonder veehouderijen, glastuinbouwbedrijven, akkerbouwbedrijven (open teelt). Hagel raakt vooral fruittelers. Speciaal daarvoor zijn er hagelverzekeringen. Voor andere weersomstandigheden is door publiek-private samenwerking de Brede Weersverzekering tot stand gekomen. Beide ontwikkelingen zullen nu worden toegelicht.

Al in de jaren zeventig heeft de overheid 'de eigen verantwoordelijkheid van het land- en tuinbouwbedrijfsleven voor het opvangen van schade' vooropgesteld. Meermaals waarschuwde het Rijk dat het 'in verband met de gewenste bestuurbaarheid van de overheidsuitgaven zo min mogelijk 'open eind'-regelingen wenst.[908] Toch is de overheid de agrarische sector veelvuldig financieel tegemoet gekomen. Vooral bij schade die door extreem weer aan hun gewassen en gebouwen was ontstaan. Het Rijk trof daarvoor telkens nieuwe speciale oogstschaderegelingen.[909] Nadat de Wts in werking is getreden, zijn er ook uit dien hoofde schaderegelingen getroffen voor tegemoetkomingen in oogstschade.[910]

Voor het risico van hagel in de fruitteelt faciliteerde het Rijk de verzekerbaarheid met de genoemde hagelverzekering. Die biedt een financiële tegemoetkoming bij schade door hagel aan de oogst van fruitgewassen. Van 1979 tot 1989 bleven de kosten van herverzekering hierdoor beter beheersbaar.[911]

Andere weerrisico's daarentegen (zoals extreme regenval, droogte en vorst) waren lange tijd 'niet of nauwelijks te verzekeren'.[912] De discussie daarover laaide opnieuw op na de exceptioneel hoge betalingen die de overheid had gedaan na de extreme regenval van 1998 (en na de hoogwaters van 1993 en 1995).[913] Dit heeft eind 1998 tot een Kamermotie geleid. Daarin wordt geconstateerd dat *'door de toepassing van de bovengenoemde wet [de Wts] en aanvullende regelingen het financiële risico voor de rijksoverheid zich klaarblijkelijk niet beperkt tot een zelden voorkomende ramp'*.[914] Deze motie *'dringt er bij de regering op aan, te bevorderen dat het particuliere bedrijfsleven en verzekeringsmaatschappijen initiatieven ontplooien waardoor verzekeringsvormen ontwikkeld kunnen worden tegen voorkomende rampen en calamiteiten om rijksvergoedingen zoals die nu bestaan, zoveel mogelijk te beperken'*.[915]

Met het oog hierop heeft het Ministerie van LNV samen met de Land- en Tuinbouworganisatie Nederland (LTO) verzekeringsmogelijkheden onderzocht. Dit ging over de opzet van een oogstschadeverzekering. Mogelijkheden daartoe bleken er te zijn. LNV en LTO zijn nader in overleg getreden over 'de vaststelling van condities voor het verzekerbaar maken' van neerslagschade aan agrarische gewassen en van schade door vorst en droogte. Maar ze werden het niet eens 'over de financiële overheidsbijdrage'.[916]

---

[908] LEI-DO 1995, p. 9.
[909] Zie WUR 2016, p. 37 e.v.: uitkeringen bedroegen onder meer € 131 miljoen voor droogteschade in 1976 (via de Rijksgroepsregeling zelfstandigen), € 9 miljoen voor vorstschade van de fruitteelt in 1979 en nog eens € 45 miljoen voor vorstschade in 1985, € 3,6 miljoen voor neerslagschade in 1993 (via de Regeling Oogstschade 1993 Noord-Nederland, *Stcrt.* 1994/130) en het jaar erna, in 1994, nog € 2,5 miljoen voor neerslagschade (via de Regeling Oogstschade Noord-Holland, *Stcrt.* 1995/184).
[910] Zoals de Regeling oogstschade 1998, *Stcrt.* 1998/244. Zie par. 4.2.
[911] LEI-DO 1995, p. 26-27.
[912] LEI-DO 1995, p. 44; de dekkingsmogelijkheden zijn, zoals wij hiervoor al zagen, in de jaren na de eeuwwisseling uitgebreid, vgl. het overzicht in Verbond van Verzekeraars 2017, p. 10-11.
[913] Deze kwamen hiervoor al aan bod, zie hoofdstuk 2 (par. 2.2) en 3 (par. 3.2).
[914] *Kamerstukken II* 1998/99, 24071, nr. 45 (motie van de Kamerleden Geluk (VVD) en Wagenaar (PvdA)).
[915] *Ibidem*.
[916] *Kamerstukken II* 2001/02, 24071, nr. 58 (brief van staatssecretaris van BZK en minister van LNV, 18 oktober 2001), p. 2.

Andere sectoren voelden er niets voor om een verzekeringsconstructie op te zetten voor de eigen sector. Voor Horeca Nederland lag het pijnpunt bij de onverzekerbaarheid van omzetschade. Die vormt in de horeca de grootste post. Voor de bouwsector berichtte het AVBB (thans: Bouwend Nederland) aan het Ministerie van EZ dat stagnatie van de uitvoering van werkzaamheden de grootste post is. Ook die bleek niet verzekerbaar.[917] Ter aanmoediging kondigden BZK en LNV aan dat *'het vergoedingenregime van de Wts voor het bedrijfsleven [zal] dienen te worden versoberd'*.[918] In lijn met deze pogingen om tot een verzekering te komen, zijn verzoeken om toepassing van de Wts bij nieuwe gevallen van hevige regenval in oktober 1999 en in september 2001 waarbij kassen in het Westland waren ondergelopen, resoluut afgewezen.[919]

In 2002 zijn afspraken gemaakt met LTO om in te zetten op een verzekering voor extreem weer. Die is uitgegroeid tot de *Brede Weersverzekering (BWV)*. Dit betreft een verzekering die boeren en tuinders dekking biedt bij 'de financiële gevolgen van ongunstige weersomstandigheden in open teelten'.[920] Het betreft typisch economische verliezen van bepaalde[921] teeltondernemers door extreem weer. Bijvoorbeeld zware regen, ernstige (nacht-)vorst, storm en langdurige droogte.[922] Om dit te bevorderen, stond het Rijk boven een verzekerd bedrag van € 50 miljoen garant. Ook zorgde het voor een Subsidieregeling nieuwe agrarische schadeverzekeringen.[923] Maar wel met de afspraak dat LTO voor toekomstige oogstschade door zware regenval 'niet meer bij de overheid en politiek aanklopt voor een schadeclaim of een overheidsbijdrage aan een verzekering'. De Wts zou 'vanzelfsprekend (…) blijven bestaan voor rampen, zoals bijvoorbeeld dijkdoorbraken'.[924]

Met deze hulp van het Rijk is de schade aan gewassen als gevolg van zware regenval vanaf 19 maart 2004 een verzekerbaar risico geworden.[925] Belangrijk is dat akker- en tuinbouwbedrijven net daarvoor, in augustus 2002, omvangrijke schade hadden opgelopen. Dit kwam door bovengemiddeld zware regen. De rijksoverheid heeft toen weliswaar 'eenmalig' nog een speciale regeling opengesteld, maar die bood alleen aanspraken op een tegemoetkoming voor de gewassen die al minstens vijf jaar verzekerd waren geweest.[926] Dit was duidelijk bedoeld als een prikkel voor het verzekeren.

De BWV kwam maar moeizaam van de grond.[927] Vanaf 2010 kwam het Rijk de verzekerde bedrijven als onderdeel van het EU-Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) specifiek in de premiebetaling tegemoet.[928] Sinds 2015 verloopt deze steun via

---

[917] *Ibidem*, p. 2.
[918] *Ibidem*, p. 3.
[919] *Kamerstukken II* 2001/02, nr. 157, Aanhangsel (Antwoorden van minister van LNV en staatssecretaris van BZK op Kamervragen, 24 oktober 2001), p. 321-323.
[920] Artikel 5.5.1 (definitie BMV) van de voornoemde regeling, *Stcrt.* 2022/34340.
[921] De BWV is bedoeld voor landbouwers met grond met open teelt en veehouders die voedergewassen telen; zij zou ter bevordering van de deelnamegraad, premiedifferentiatie en preventie eventueel worden uitgezet naar weide- en akkervogelbeheer *(Kamerstukken II* 2016/17, 31710, nr. 68, nr. 3).
[922] Regeling van de minister van LNV van 13 december 2022, houdende wijziging van de Regeling Europese EZK en LNV subsidies 2021 door inpassing van de brede weersverzekering onder het nieuwe GLB, *Stcrt.* 2022/34340.
[923] Subsidieregeling nieuwe agrarische schadeverzekeringen 2003, *Stcrt.* 2003/203.
[924] *Kamerstukken II* 2002/03, 24071, nr. 58 (brief van minister van LNV van 13 december 2002).
[925] Toelichting bij de Tegemoetkomingsregeling oogstschade 2002, *Stcrt.* 2006/23, p. 23 (zie hierna).
[926] Artikel 6, sub *c* van de Regeling van de minister van LNV van 30 januari 2006, houdende vaststelling van de tegemoetkoming voor de oogstschade 2002 (Tegemoetkomingsregeling oogstschade 2002), *Stcrt.* 2006/23, p. 23.
[927] Zie hierover Evaluatie Regeling brede weersverzekering 2016, p. 10 e.v.
[928] Regeling van de minister van LNV van 13 oktober 2009, nr. 59249, houdende wijziging van de Regeling GLB-inkomenssteun 2006, *Stcrt.* 2009/15455.

het plattelandsontwikkelingsprogramma (POP3) van het GLB.[929] Dit leek effect te hebben op het aantal verzekerde bedrijven: dit is tussen 2010 en 2015 verdubbeld. Boeren en tuinders krijgen subsidie voor de premies.[930] Deze tussenkomst van de overheid heeft de verzekerbaarheid bevorderd.[931] Dit was ook door het Rijk beoogd.[932] De subsidie was tijdelijk. Maar zij bleek noodzakelijk[933] om de BWV in de markt te houden.

De BWV is periodiek geëvalueerd. Daaruit komt inderdaad groei naar voren. In 2021 waren er ruim 2.400 deelnemers en een jaarlijks subsidiebudget van € 17,5 miljoen.[934] De premiesubsidie lijkt een belangrijke factor te zijn voor dit succes. Uit de uitkomst van de evaluatie van de BWV in 2016 kwam namelijk nog geen commercieel aantrekkelijke verzekering naar voren. De premiesubsidie had daar toen, zo stelde verzekeraars en de sector zelf, nog niet toe geleid.[935] De belangrijkste reden voor het afsluiten van de BWV was 'dat dit de enige manier is om bij gewasschade nog een vergoeding te krijgen vanuit de overheid'.[936] Maar het aantal schadeverzoeken bij het Ministerie van EZ bleek wel te zijn verminderd, 'uitgezonderd de meest recente teeltschade in juni 2016.[937] Geschat werd dat het Rijk zonder de regeling BWV in de periode 2010-2014 ongeveer € 46 miljoen aan tegemoetkomingen kwijt zou zijn geweest. Dit was overigens niet zozeer debet aan waterschade als wel aan vorst voor fruittelers. Niettemin: dit was het dubbele van wat het Rijk aan de premiesubsidies in die periode had betaald (ongeveer € 23 miljoen).

4.4.3.4 Overstromingsschade: wat is nu wel en wat is niet verzekerbaar?

Tot zover de schade door lokale neerslag. Hoe is het gesteld met de verzekerbaarheid van overstromingen? Voor die vraag moeten we onderscheiden tussen het falen of overlopen van primaire keringen (die beschermen tegen overstroming van de grote rivieren en vanuit zee) respectievelijk van regionale keringen (die beschermen tegen binnenwater uit kleine rivieren, beken en geulen, kanalen en meren). In het algemeen is het risico van schade die door overstroming of een breuk van primaire keringen is veroorzaakt namelijk niet verzekerbaar.[938]

Het risico van schade door een breuk of een overstroming van regionale keringen is verzekerbaar bij veruit de meeste opstal- en inboedelverzekeringen van particulieren en van het mkb. Het Verbond van Verzekeraars heeft daartoe al vanaf 2018 zijn leden geadviseerd om het falen of overlopen van niet-primaire waterkeringen toe te voegen aan de woonhuisdekking. Dat is begrijpelijk. De gevolgen zijn dan doorgaans beperkter dan bij een breuk of overstroming van primaire keringen. De schade ligt dan veelal 'in de orde van grootte van tientallen miljoenen euro's' en 'het risico op levensgevaar is beperkt'.[939] Wel gelden beperkingen. Bijvoorbeeld in de zin dat kwelwater (grondwater

---

[929] Regeling van de minister van LNV van 11 juli 2022, tot wijziging van de Regeling Europese EZK- en LNV-subsidies 2021 ter uitvoering van het nieuwe gemeenschappelijk landbouwbeleid, *Stcrt.* 2022/18453, p. 81 en Regeling van 13 december 2022, houdende wijziging van de Regeling Europese EZK en LNV subsidies 2021 door inpassing van de brede weersverzekering onder het nieuwe GLB, *Stcrt.* 2022/34340, p. 6 (Toelichting).

[930] Artikel 76 van Verordening (EU) 2021/2115 van het Europees Parlement en de Raad van 2 december 2021 tot vaststelling van voorschriften inzake steun voor de strategische plannen die de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid opstellen (enzovoort), *Pb. EU* 2021 L 435.

[931] Evaluatie Regeling brede weersverzekering 2016, p. 23.

[932] Hieraan heeft ook de water- en hageloverlast van 2016 bijgedragen, zie par. 3.2.3.2.

[933] In de interviews voor de evaluatie van de Regeling brede weersverzekering wijzen verzekeraars op de beleidsoptie van verplichtstelling van de BWV (Evaluatie Regeling brede weersverzekering 2016, p. 30).

[934] *Stcrt.* 2022/34340, p. 6.

[935] Evaluatie Regeling brede weersverzekering 2016, p. 6 en p. 41 en Verbond van Verzekeraars 2017.

[936] *Ibidem,* p. 26.

[937] *Ibidem,* p. 6.

[938] AFM 2021, p. 7; EIOPA 2022, p. 28.

[939] Aldus over het overstromingsrisico van regionale keringen: NUPKA 2023, p. 33.

dat onder druk naar boven komt) op percelen die in particuliere eigendom zijn in het algemeen van de dekking is uitgesloten. Gezocht wordt thans naar oplossingen daarvoor buiten de Wts, door het alsnog verzekerbaar maken.[940]

Welk beeld zien we bij de verzekerbaarheid van overstromingen of breuken van regionale keringen (zoals bij beken en geulen)? Hier dienen we onderscheid te maken tussen de verzekerbaarheid voor particulieren en voor bedrijven, maar ook tussen die voor het mkb en de grotere bedrijven. Voor teeltbedrijven zal ook nog kort worden gerefereerd aan de Brede Weersverzekering.

Schade van particulieren door neerslag en overstroming van regionale keringen wordt *grosso modo* door het Verbond van Verzekeraars als 'goed verzekerbaar' beschouwd. Hier is de laatste jaren veel verbeterd, dankzij optreden van het Verbond van Verzekeraars in 2018, en aanmerkelijk bespoedigd door de waterschade van juli 2021. De doorbraak van regionale keringen (bijvoorbeeld het Julianakanaal) is hiermee veel beter verzekerbaar geworden. Volgens het Verbond van Verzekeraars is dit risico ondergebracht bij ongeveer 90% van de particuliere opstal- en inboedelpolissen. Dat is een sterke toename vergeleken met juli 2021, ten tijde van de waterschade in Limburg. Toen was dit percentage onder de 50% van de (toenmalige) opstal- en inboedelverzekeringen.

Ook ongeveer 75% van de verzekeringen voor het midden- en kleinbedrijf dekt het risico van doorbraak of overstroming van regionale keringen. Dit percentage lag ten tijde van de waterschade van juli 2021 beduidend lager. Het Verbond van Verzekeraars schat dat het toen voor het midden- en kleinbedrijf zelfs lager was dan 15%. Maar dekking van het risico van overstroming van grote rivieren, zoals de Maas, door het falen of het overstromen van primaire keringen is ook hier slechts zeer beperkt voorhanden.[941]

Voor de 'grootzakelijke markt' is schade door neerslag 'vrij standaard' gedekt. Maar zowel de schade door overstroming van beken en geulen, door doorbraak van regionale keringen en door doorbraak van primaire keringen is niet goed verzekerbaar in de standaard beursvoorwaarden. Wel wijst het Verbond nog erop dat de VNAB sinds december 2022 een modelclausule heeft. Die ziet op schade door overstroming van kleine rivieren en beken. Dit kan betekenen dat dit op termijn steeds meer door verzekeraars zal worden opgepakt.

Over de gehele linie gezien blijft vooral de dekking van het risico van overstroming van grote rivieren en de zee (door het falen of overlopen van de primaire keringen) dus zeer beperkt mogelijk. Dit risico is standaard in onder meer opstal- en inboedelverzekeringen uitgesloten. DNB vraagt hiervoor aandacht in het rapport (2022) 'Verzekeraars in een veranderende wereld'. In Nederland zijn huishoudens kwetsbaar voor wat betreft het risico van overstromingen. Maar ze kunnen zich desondanks lastig verzekeren tegen deze risico's.[942] De private verzekeringsmarkt komt moeilijk op gang door de redenen die wij hiervoor al zijn tegengekomen. Overstromingsrisico's vormen in verhouding tot andere natuurrampen voor verzekeraars een substantiële kostenpost om te verzekeren. 'Van alle natuurrampen blijven overstromingen voorlopig nog wel de duurste van deze eeuw', zo stelt het Aon-rapport (2024) hierover.[943]

Volgens DNB zou de Rijksoverheid de markt kunnen stimuleren. Daarover zijn de rijksoverheid en het Verbond van Verzekeraars in gesprek geweest, doch zonder dat dit heeft geleid tot afspraken. Dit komt in hoofdstuk 5 en 9 aan de orde. Een mogelijkheid

[940] Zie hieromtrent DNB 2022 en par. 2.4.2.

[941] Er zijn voor internationale ondernemingen enkele (internationale) verzekeringsprogramma's, waarin overstroming tegen een aanvullende premie tot op zekere hoogte meeverzekerd is, bijvoorbeeld voor buitenlandse locaties of, zeldzamer, voor het Nederlandse overstromingsrisico.

[942] DNB 2022.

[943] Aon-rapport 2024.

die DNB noemt, is door meer duidelijkheid te bieden over de voorwaarden waaronder zij via de Wts overgaat tot tegemoetkoming in de schade.[944] Dit vraagt in de navolgende hoofdstukken aandacht.

4.4.3.5 Onverzekerbare risico's en oog voor toegankelijkheid

Recapitulerend zien we dat er voor belangrijke schaderisico's die verband houden met extreem weer en klimaatverandering nog geen verzekeringsproducten op de markt zijn. Duidelijk is hiermee welke overstromingsrisico's in Europees Nederland[945] nog *niet* of buitengewoon beperkt (en dus niet 'redelijkerwijs' in de zin van de Wts) verzekerbaar zijn. Het gaat hoofdzakelijk om het falen of overstromen van de primaire keringen, opkomend grondwater en omzetschade. Voor de redelijkerwijs *wel* verzekerbare schade is het zeer de vraag of burgers en wellicht ook ondernemers zich voldoende realiseren wat de consequenties zijn van de keuze voor het zich niet verzekeren. Voor gedupeerden zal de Wts veelal pas in beeld komen bij het onverzekerd zijn van hun schade,[946] terwijl de Wts uitsluitend geldt voor '*redelijkerwijs* niet verzekerbare' schade (en geldt dus ook niet voor alle onverzekerde schade). Als gedupeerden in de bewogen periode na de ramp met deze begrenzing worden geconfronteerd, kan dat tot verrassingen leiden en ook tot onduidelijkheid, bijvoorbeeld als de precieze oorzaak van de concrete waterschade van de betrokkene onduidelijk is.

Voor de vraag of het risico 'redelijkerwijs' verzekerbaar is, komen factoren om de hoek kijken zoals de toegankelijkheid, specifieker de prijs en de voorwaarden, van de beschikbare verzekeringen voor waterschade. Die bepalen in feite of schade al dan niet 'redelijkerwijs verzekerbaar' is, wat dan een grond vormt voor uitsluiting van de Wts (artikel 4).[947] Het zou onze voorkeur hebben om deze factoren niet louter objectief in de afweging te betrekken, maar om hierbij oog te houden voor financieel kwetsbare groepen gedupeerden dan wel om voor deze doelgroep in het kader van deze uitsluitingsgrond een hardheidsclausule op te nemen in de Wts.

Dit aspect – de toegankelijkheid – komt ook aan de orde in het rapport dat DNB in 2022 publiceerde. Dit rapport gaat in op de rol die verzekeraars en de rijksoverheid hebben (en kunnen spelen) om de maatschappij weerbaar(der) te maken tegen (onder meer) overstromingsrisico's.[948] DNB wijst op het belang dat verzekeringen breed toegankelijk zijn en blijven. Tegelijk moet het mogelijk zijn om (prijs)differentiatie door te voeren op basis van risicoselectie. De (toenmalige) minister van Financiën deelde in haar reactie op het rapport de zorgen van DNB over potentiële negatieve effecten hiervan op de solidariteit.[949] Zij noemt het onwenselijk als er daardoor 'geen, of slechts tegen hoge premies, verzekeringen worden aangeboden, of dat bepaalde groepen in de samenleving hoge premies moeten betalen en dit de ongelijkheid in de samenleving vergroot. Wel onderkent zij dat prijsdifferentiatie op grond van risicoselectie 'ook potentiële positieve effecten kent'. Zoals positieve prijsprikkels aan consumenten om zich risicomijdend te gedragen.[950] Ook EIOPA, de Europese toezichthouder en de Europese Commissie hebben aandacht gevraagd voor lacunes in de verzekering van klimaatrisico's.[951]

---

[944] DNB 2022.
[945] De verzekerbaarheid van deze risico's in Caribisch Nederland zal in hoofdstuk 7 worden besproken.
[946] Ook in de media, zie bijvoorbeeld M. van den Eerenbeemt, 'Schade aan woning door overstroming of extreme droogte', *De Volkskrant,* 7 november 2023.
[947] Zie par. 3.4.2.
[948] DNB 2022, waar die rol voorts wordt genoemd met betrekking tot cyber-gerelateerde risico's.
[949] *Kamerstukken II* 2022/23, 32013, nr. 280 (brief van minister van Financiën, 30 maart 2023), p. 2.
[950] *Ibidem*, p. 3.
[951] Zie par. 4.2.3.1.

4.4.4 Publiek-private dialoog bij onverzekerbare klimaatrisico's

De overheid zou, naast goede voorlichting en andere vormen van het werken aan risico- en verzekeringsbewustzijn van burgers, wellicht een rol kunnen spelen bij het stimuleren van de verzekeringsmarkt, in het bijzonder waar het de 'redelijkerwijs' niet verzekerbare schade betreft. Door de uitsluiting van de 'redelijkerwijs' verzekerbare schade een zekere spanning ontstaan tussen de overheid en de verzekeringsmarkt: wie pakt de moeilijk verzekerbare risico's op en (hoe) kan de overheid een rol spelen om te zorgen dat de risico's van klimaatschade en schade door extreem weer voldoende worden gedekt?[952] Het Verbond van Verzekeraars heeft meermaals (in 2007, 2013 en 2021) bij het kabinet erop aangedrongen 'op voorhand meer duidelijkheid te verschaffen over de reikwijdte van de wet en om op toekomstige schadevergoedingen te anticiperen door een 'rampenpot' aan te leggen.' Zij zouden hun klanten dan voor de niet-gedekte schade een aanvullende verzekering kunnen bieden.[953] Het kabinet vond zulks niet passen bij het vangnetkarakter van de Wts.

Maar de overheid kan ook meer doen om de verzekerbaarheid te stimuleren. In juni 2022 kondigde de minister van Financiën als onderdeel van haar beleidsagenda voor duurzame financiering aan om (samen met IenW, JenV, BZK, LNV en het Verbond van Verzekeraars) de beleidsopties te verkennen om de verzekerbaarheid van klimaatgerelateerde schade te verbeteren.[954] In dit verband heeft de overheid samen met de verzekeringssector onderzocht 'of en op welke wijze de overheid hierbij een rol kan spelen. Dit alles om te zorgen dat de fysieke risico's van klimaatschade voldoende worden gedekt'.[955] Deze verkenning betrof voor een belangrijk deel de gevolgen van overstromingen. Maar zij zag ook op andere effecten, zoals schade als gevolg van droogte of wind.[956] Deze verkenning heeft er niet toe geleid dat nog onverzekerbare risico's in dit verband met hulp van de overheid verzekerbaar kunnen worden; wel zijn afspraken gemaakt over de zogeheten 1-loketrol van verzekeraars; dit komt in hoofdstuk 9 nog aan de orde.[957]

4.4.5 Conclusie

Op hoofdlijnen ontstaat hiermee het volgende beeld voor de verzekerbaarheid van weer- en klimaatgerelateerde schade in Europees Nederland.[958]

Waar het waterschade betreft, geldt dat schade aan woningen door extreme regen en door het overlopen van beken of regionale keringen veelal onder de dekking valt van particuliere inboedel- en opstalverzekeringen en van *allrisk* motorvoertuigverzekeringen. Dit geldt ook voor schade aan het wagenpark van bedrijven in het mkb: voor een groot deel van de middelgrote en kleine bedrijven (naar schatting van het Verbond van Verzekeraars circa 70%) voorzien de verzekeringspolissen voor bedrijfspanden hierin. Voor grote bedrijven is de verzekerbaarheid van de schade aan bedrijfspanden veel geringer. Schade door overstroming of breuk van primaire keringen is ook voor particulieren en het mkb in het algemeen niet verzekerbaar. Dat geldt ook voor opkomend grondwater.

In hoeverre valt de niet-verzekerbare rampschade, hetzij via artikel 1 Wts, hetzij via artikel 3 onder de Wts? Met de toegenomen verzekerbaarheid van de risico's van

---

[952] Zie par. 3.2.3.2.

[953] M. Noordzij, T&C, *Openbare orde en veiligheid, commentaar op Wet tegemoetkoming schade bij rampen*, losbladige editie, nr. 1 (geraadpleegd op 28 februari 2024).

[954] *Kamerstukken II* 2021/22, 33043, nr. 108, p. 5-6 (brief van minister van Financiën, 7 juni 2022). Zie nadien o.a. *Kamerstukken II* 2022/23, 32013, nr. 280, p. 2 (brief van minister van Financiën, 30 maart 2023), p. 1 en *Kamerstukken II* 2022/23, 29517, nr. 246 (brief van minister van JenV, 28 juni 2023), p. 8.

[955] *Ibidem*, p. 1-2.

[956] *Kamerstukken II* 2022/23, 29517, nr. 232 (brief van minister van JenV, 1 maart 2023), p. 3.

[957] Zie hierover nader: par. 9.3.3 en par. 9.4.

[958] Dit zal voor Caribisch Nederland afzonderlijk worden besproken in hoofdstuk 7.

hevige regenval en van overstromingen of het bezwijken van regionale keringen is de noodzaak voor het toepassen van de Wts voor die risico's kleiner geworden. Voor risico's met betrekking tot de primaire keringen en voor aardbevingen is de Wts juist essentieel. Schade door hevige neerslag, storm of valwinden en schade door kwelwater valt over het algemeen buiten de Wts.[959]

4.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is nagegaan of de Wts toekomstbestendig is. Daarvoor zijn de risico's van rampschade door klimaatverandering en extreem weer in beeld gebracht en zijn de ontwikkelingen in de verzekerbaarheid van die risico's geschetst. Daarna is geanalyseerd of de Wts hier goed bij aansluit. Het antwoord luidt ontkennend: de Wts vraagt op meerdere van deze besproken punten om een herziening. In het bijzonder de specificatie van het begrip 'overstroming door zoet water' in artikel 1 Wts, maar ook de schade- en kostenregeling van artikel 4 lid 1 en de uitsluitingsgronden van artikel 4 lid 3, vragen om aanpassingen. Wij zullen dit hierna voor de verschillende onderdelen toelichten.

Klimaatrisico's

De bevindingen van dit hoofdstuk wijzen onverdeeld in de richting dat de risico's van schade door overstromingen onder invloed van klimaatverandering toenemen en dat de gevolgen daarbij ernstig kunnen zijn. Ook hebben wij geconstateerd dat het op de weg ligt van het Rijk om hiervoor passend beleid in te richten en dat de verzekerbaarheid, nog tekortschiet. Ten slotte hebben wij voorbeelden van overheidsinterventie laten zien, die de verzekerbaarheid en de keuze om zich te verzekeren met resultaat hebben bevorderd. Maar wij lieten ook de beperkingen en zwakke schakels daarvan zien. We eindigden met een overzicht van de rampschade die nog niet (of uiterst beperkt) verzekerbaar is. Wij zullen de conclusies op deze punten achtereenvolgens in overzicht brengen.

Eerst de risico's van schade door overstroming. Die manifesteren zich op diverse wijzen, waarbij verschillende combinaties mogelijk zijn. Ten eerste is er het risico van langdurige en/of extreme neerslag, met name 's winters, waardoor waterafvoer verzadigd raakt en straten en huizen onderlopen. Ten tweede het overstromingsgevaar dat bestaat uit hoogwater en een overvloedige waterafvoer van rivieren, lokaal en/of in omringende landen. Het overlopen of falen van keringen (dijken, dammen, duinen, enzovoort) is echt uitzonderlijk, dankzij het Nationaal Deltaprogramma en de gerealiseerde verbredingen van onze rivieren. Maar bij extreem weer is dit zeker niet uitgesloten. Dat risico is er om te beginnen bij regionale keringen. De gevolgen zullen veelal beperkter zijn, al zijn rampscenario's zeker niet uitgesloten (zoals bij de waterschade van juli 2021). Maar ook bij primaire keringen is dat risico aanwezig. Bijvoorbeeld door combinaties van factoren, zoals extreme neerslag die lang aanhoudt en storm op zee. Vooral voor grote rivieren, aftakkingen en andere wateren bestaat de kans dat extreme neerslag in opwaartse gebieden, met name 's winters, voor zware wateroverlast zorgt. Daarbij lopen niet alleen uiterwaarden vol, maar kan ook achter de dijk schade ontstaan. En ten slotte is er het overstromingsgevaar dat verband houdt met de zee. Ook zijn combinaties van deze risico's mogelijk. Als een zeer uitzonderlijke ramp, zoals de waterschade van juli 2021, zich op andere – ook kwetsbare – plaatsen in ons land voordoet, kunnen de gevolgen catastrofaal zijn. Er zijn nog veel onzekerheden over het tempo en de mate waarin deze overstromingsrisico's zich gaan voltrekken. Maar de Deltascenario's en het PBL-rapport van 2024 leren ons dat het overstromingsrisico *bij elk klimaatscenario* van het KNMI (2023) toeneemt en dat ook de schade veelal groter wordt.

Op internationaal (VN-GCA) en Europees (EU) niveau wordt verlangd dat landen en de private sector beschikken over modaliteiten voor schadeopvang en schadeherstel

[959] Toelichting bij de Regeling tegemoetkoming schade bij overstroming van de Maas in januari 2011, *Stcrt.* 2011/12398; zie par. 3.2.5. Daarvoor wordt buiten de Wts naar oplossingen gezocht, zie par. 4.3.2.

voor gedupeerden. Op nationaal niveau ligt een vergelijkbare opgave voor het Rijk besloten in de ambities van het Nationaal Uitvoeringsprogramma Klimaatadaptatie (NUPKA). Een belangrijk deel van de primaire keringen voldoet nog niet aan de nieuwe veiligheidsnormen (2017). Er wordt dan ook hard gewerkt aan het op orde brengen van de dijktrajecten voor de grote rivieren in de periode tot 2050. Hoe snel die projecten gaan, moet nog worden bezien. Daarnaast zijn de mogelijkheden van buitendijks bouwen beperkt en aangescherpt en is het bouwen in de uiterwaarden (die onder de Beleidslijn grote rivieren vallen) niet meer toegestaan. Wel zagen we op gemeentelijk niveau pogingen om de huidige woningnood te ledigen met bouwprojecten in laaggelegen gebieden. Duidelijk is dat alle inspanningen om de veiligheid te verhogen niet de noodzaak wegnemen om in passende bescherming en schadeopvang te (kunnen) voorzien voor toekomstige gevallen waarin het onverhoopt wél misgaat.

Verzekerbaarheid van klimaatrisico's en de Wts

Het grootste knelpunt voor het goed functioneren van de Wts als solidariteitsvangnet is dat de verzekerbaarheid van het risico van schade door overstromingen vooralsnog beperkt is. Die constatering laat onverlet dat er de afgelopen jaren verbeteringen zijn gerealiseerd. Zo heeft het Verbond van Verzekeraars er met succes voor gezorgd dat verzekeraars de dekking van opstal-, inboedel- en cascoverzekeringen hebben verruimd door schade door het falen of overlopen van niet-primaire (regionale) waterkeringen toe te voegen. In zoverre komt de Wts dan niet meer of nog slechts beperkt in beeld.

Voor verzekeraars is het echter, gelet op de beperkte mogelijkheden van herverzekering, niet haalbaar om zonder tussenkomst van de overheid het risico van schade door het overlopen of falen van primaire waterkeringen te verzekeren. Verzekeraars kunnen die risico's niet alleen dragen. Tussenkomst van de rijksoverheid kan helpen: zij kan in verschillende opzichten en gradaties ondersteuning bieden, zowel door de Wts, alsook door het vergroten van de verzekerbaarheid en de verzekeringsbereidheid. Dit lieten wij zien voor de risico's van teeltplanschade door extreem weer: door tussenkomst van het Rijk zijn verzekeringen op de markt gekomen en is de verzekeringsbereidheid vergroot. Maar dit is in belangrijke mate met Europese subsidies gerealiseerd en het betreft specifieke afgebakende risico's. Voor het risico van primaire keringen is het Rijk, zoals wij in hoofdstuk 9 nog zullen bespreken, niet bereid financieel te helpen.

Voor schade door het onder druk van het water bezwijken of het overlopen van *primaire* gereglementeerde keringen biedt artikel 1 sub *b* Wts wel ruimte en is de Wts dan dus in zoverre de enige modaliteit. Dit betekent dat het Rijk, als het op deze punten misgaat, *de facto* de volledige schade draagt. Het is de vraag of dat wenselijk is nu de Wts nadrukkelijk slechts als vangnet is bedoeld. De uitgewerkte analyses van overstromingsscenario's van het ANV laten bovendien zien dat, zelfs met de huidige en in ontwikkeling zijnde mogelijkheden van *early warning* en evacuatie, ook rekening wordt gehouden met andere ernstige gevolgen dan opstal-, inboedel- en cascoschade, waaronder overlijden, ziekte, psychische impact en bedrijfsschade.

Sommige risico's van overstromingsschade die (nagenoeg) *on*verzekerbaar zijn, zoals waterschade in huizen of gebouwen *door opkomend grondwater*, vallen eveneens buiten de Wts. Gedupeerden vallen dan in feite tussen wal en schip. Zulks geldt onder de huidige Wts ook voor de schade die ontstaat door beschadigingen aan of aantastingen (zoals door droogte) van primaire waterkeringen en voor onverzekerbare overstromingsrisico's waarbij er sprake is geweest van een hogere overstromingskans dan de 1/50 kans die in artikel 1 sub *b* staat in onbedijkt gebied. In het licht van de klimaatscenario's zoals hiervoor geschetst en gelet op het solidariteitsvangnet dat de Wts beoogt te bieden, lijkt de formulering van artikel 1 Wts op deze punten onnodig technisch en restrictief te zijn geformuleerd.

Onze aanbeveling is om bij een herziening van de Wts te opteren voor een open, neutrale formulering van zoetwateroverstromingen, die bovendien niet langer beperkt is tot specifieke getalsmatige overstromingskansen, bijvoorbeeld: ‘het buiten de oevers treden van wateren in Nederland bij de afwezigheid van gereglementeerde keringen dan wel bij het overlopen, het bezwijken of het falen van die keringen’. Dit geeft artikel 1 Wts een ruimer bereik, bijvoorbeeld doordat het ook de overstromingen door afstromend water uit omringende landen omvat en aantastingen van keringen door droogte of beschadiging dan binnen het bereik van de Wts komen te vallen. Bovendien kan de Wts daarmee worden uitgebreid naar zoetwaterrisico’s die een hogere kans van voorkomen hebben dan thans door artikel 1 sub *b* Wts is bepaald. Onze evaluatie wijst immers uit dat het juist belangrijk is om de Wts breder inzetbaar te maken, opdat het toch weer grijpen naar *ad hoc* schaderegelingen kan worden vermeden. Dat *dit* vergaande financiële consequenties zou hebben, lijkt ons minder waarschijnlijk; de Wts biedt ook andere waarborgen om vergaande toepassingen over het algemeen buiten de deur te houden.

Een herziening van artikel 1 Wts zoals door ons voorgesteld is ook in praktisch opzicht wenselijk. Het bevordert een snelle afwikkeling als er voor de reikwijdte van artikel 1 Wts niet meer behoeft te worden gedifferentieerd in de precieze oorzaken van overstromingen. Specifieke overstromingskansen, zoals die thans in artikel 1 sub *b* Wts zijn neergelegd, hebben bovendien het risico alweer achterhaald te zijn bij het ontstaan van nieuwe inzichten over overstromingsrisico’s en waterveiligheid, zoals het verleden ook heeft laten zien. Dat pleit er, specifiek, nog voor dat de 1/50 norm met het oog op voortschrijdende inzichten over klimaatverandering wordt geschrapt.

5 Verzekeringsmogelijkheden nu en in de toekomst

M.G. Faure

5.1 Inleiding

Gelet op de conclusie in het vorige hoofdstuk dat de Wts slechts beperkt aan zijn doel voldoet, zal in dit hoofdstuk licht worden geworpen op de verzekeringsmogelijkheden voor rampschade, nu en in de toekomst. De Wts biedt een financiële tegemoetkoming voor onverzekerbare schade. We zagen in hoofdstuk 4 dat de verzekerbaarheid van risico's die verband houden met overstroming en slecht weer de laatste jaren sterk is verbeterd, maar ook dat belangrijke schaderisico's, zoals de risico's van aardbevingen, zoutwateroverstromingen en opkomend grondwater in het algemeen onverzekerbaar zijn. We zagen echter ook dat de inzetbaarheid van de Wts in die gevallen beperkt is en dat het beroep op zelfredzaamheid van de burger de boventoon voert. Biedt uitbreiding van de verzekeringsmogelijkheden een oplossing voor de in hoofdstuk 2 en hoofdstuk 3 gesignaleerde knelpunten? Welke voor- en nadelen heeft het verzekeren van rampschade vergeleken met het model van de Wts?

In dit hoofdstuk zal eerst het concept verzekerbaarheid worden bekeken vanuit een theoretisch, verzekeringseconomisch perspectief (par. 5.2). Daarna volgt een focus op de verzekerbaarheid van rampen. Met andere woorden: de theoretische uitgangspunten worden gebruikt om na te gaan in welke mate rampen (en meer bepaald het overstromingsrisico) al dan niet (on)verzekerbaar zijn en welke voorwaarden vervuld dienen te worden om die risico's verzekerbaar te maken (par. 5.3). Daarbij wordt aangegeven welke problemen rijzen bij de verzekering van rampen, maar wordt ook ingegaan op oplossingsrichtingen die desbetreffend in de literatuur zijn aangegeven. Daarna wordt nader ingegaan op de evolutie van de verzekerbaarheid van het overstromingsrisico, die in hoofdstuk 4 al kort aan bod kwam (par. 5.4) en volgt ook een evaluatie van die ontwikkelingen (par. 5.5). Daarbij wordt in de eerste plaats ingegaan op de beperkingen van het huidige model (Wts met slechts beperkte verzekerbaarheid), maar wordt ook ingegaan op recentere ontwikkelingen om de verzekerbaarheid te bevorderen, mede in het licht van de theoretische literatuur.

Dit hoofdstuk dient te worden gezien in het licht van hoofdstuk 6 dat gaat over de omgang met onverzekerbare, onverhaalbare rampschade in het buitenland. Dat is in die zin sterk gerelateerd aan het huidige hoofdstuk dat veel van de in Nederland gesuggereerde oplossingen ook geïnspireerd zijn door buitenlandse ontwikkelingen.

5.2 Theoretische voorwaarden verzekerbaarheid

Er zijn vanuit theoretisch perspectief verscheidene voorwaarden voor verzekerbaarheid.[960] Of, zo men wil, de limieten van verzekerbaarheid vanuit rechtseconomisch perspectief.[961] Vooraf kan reeds worden aangegeven dat verzekerbaarheid zeker geen binair (zwart/wit) concept is. Dat wil zeggen: iets is niet hetzij verzekerbaar, hetzij onverzekerbaar. Wel kunnen enkele algemene voorwaarden

[960] Dit hoofdstuk is in sterke mate gebaseerd op M. Faure, 'Verzekeringen', in: W.C.T. Weterings (red.), *De economische analyse van het recht*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2007, p. 109-117 en zie desbetreffend ook Faure & Hartlief 2003.

[961] Zie daarover Faure, *The Geneva Papers on Risk and Insurance* 1995.

worden aangegeven die een risico gemakkelijker verzekerbaar maken. Naar mate er met al die voorwaarden bij een bepaald risico problemen zijn, kan de verzekerbaarheid natuurlijk lastiger worden. Maar verzekerbaarheid is derhalve veeleer een gradueel, proportioneel dan een absoluut concept.

5.2.1 Voorspelbaarheid van het risico met het oog op premiecalculatie

Verzekering gaat uit van de idee dat een individu (of onderneming) met een afkeer van risico (risico-aversie) bescherming zoekt tegen risico. Dit kan gebeuren door het risico te verschuiven naar een professional, de verzekeraar. Deze is in staat het risico te spreiden, omdat een groot aantal verzekerden zich zal melden waardoor, via de wet van de grote getallen, een spreiding van risico mogelijk wordt. De verzekeraar zal een premie vragen die in principe minstens gelijk is aan de verwachte schade. Wanneer een individu geconfronteerd wordt met een potentieel verlies van € 10.000 en een probabiliteit dat dit verlies zich zal voordoen van 10% zal de verzekeraar een zogenaamd actuarieel eerlijke premie van minstens € 1.000 dienen te vragen. In de praktijk zal de verzekeraar meer vragen omdat risicoverschuiving ook administratieve kosten meebrengt, op premies ook belastingen worden geheven en de verzekeraar een winstmarge zal aanrekenen.[962]

Essentieel is dat de verzekeraar informatie dient te hebben over de probabiliteit dat zich een bepaald schadegeval zal voordoen. Idealiter wordt dat soort informatie vergaard op basis van statistiek. Ervaringen uit het verleden kunnen de verzekeraar in staat stellen te voorspellen wat de probabiliteit is dat bijvoorbeeld in een bepaalde straat er zich in een specifiek huis brand zal voordoen. Wanneer statistische gegevens over het verleden niet voorhanden zijn, zal aan de hand van een risicoanalyse en modellering een voorspelling worden gedaan over de kans dat het risico zich in de toekomst zal voordoen. Afwezigheid van statistiek maakt het risico dus niet onverzekerbaar, maar de voorspelbaarheid van het risico hangt dan in belangrijke mate af van de mogelijkheid om het risico goed in te schatten en te modelleren. Naarmate het risico eerder uitzonderlijk is (bijvoorbeeld een lage waarschijnlijkheid heeft) en naarmate zich minder activiteiten voordoen waar het risico kan gebeuren (bijvoorbeeld ruimte-expedities), zal de voorspelbaarheid lastiger zijn.[963]

Het enkele feit dat er onzekerheid is betreffende de probabiliteit of de mogelijke schadeomvang maakt het risico dus niet onverzekerbaar. Wanneer bepaalde toekomstige gebeurtenissen ook voor een verzekeraar onzeker zijn, is er sprake van *'insurer ambiguity'*.[964] De verzekeraar kan reageren op deze onzekerheid over de mate waarin een toekomstig risico zich zal voordoen door een prijs voor de onzekerheid te vragen in de vorm van een additionele risicopremie.

5.2.2 Matching van vraag en aanbod

Een nogal voor de hand liggende en dus essentiële voorwaarde voor verzekerbaarheid is dat er een markt is, dat wil zeggen dat er verzekeraars zijn aan aanbodzijde die bereid zijn een bepaald risico te dekken en dat er aan de vraagzijde ook een bereidheid bij de potentieel verzekerden is om tegen de premie die de verzekeraar vraagt verzekeringsdekking te nemen. Hier kan het dus mis gaan. Dat betreft meer bepaald de situatie waar een verzekeraar wegens onzekerheid en afwezigheid van statistiek een pessimistische inschatting zou maken en derhalve een relatief hoge risicopremie zou vragen. Wanneer verzekerden op hun beurt van mening zijn dat het risico helemaal niet

[962] Faure, *Law & Policy* 2007, p. 112-113.
[963] Faure & Hartlief 2003, p. 84-85.
[964] Zie daarover Kunreuther, Hogarth e.a., *Journal of Risk and Uncertainty* 1993, p. 71-87.

zo groot of onzeker is als de verzekeraar denkt, zal de door de verzekeraar gevraagde premie door potentieel verzekerden als onredelijk worden beschouwd. Dat is het ogenblik waarop inderdaad onverzekerbaarheid kan volgen. De oorzaak is dan eenvoudig gelegen in het feit dat beide partijen een andere inschatting ten aanzien van het verzekerde risico maken en er derhalve geen *matching* van vraag en aanbod is. Voor potentieel verzekerden zou dat kunnen betekenen dat men op zoek gaat naar andere remedies om met de afkeer van risico om te gaan. Men ziet in de praktijk nogal eens dat bedrijven onderling risicospreidingsovereenkomsten afsluiten wanneer nieuwe risico's zich voordoen en verzekeraars alleen bereid zouden zijn om deze tegen een relatief hoge premie te dekken. Bedrijven zijn dan soms van mening dat zij zelf een betere inschatting van het risico kunnen maken en sluiten een risicospreidingsovereenkomst.[965] Eigenlijk is dit een soort onderlinge verzekering met dien verstande dat er geen derde (de verzekeraar) tussenkomt, maar dat het risico wordt gespreid tussen de bedrijven die zelf aan het risico zijn blootgesteld. Een goed voorbeeld betreft de zogenaamde *Protection & Indemnity Clubs (P&I Clubs).* Dat zijn verenigingen van scheepseigenaren die onder meer het risico op schade bij zeewaterverontreiniging door olie dekken. Wanneer dus grote rampen zoals met de tankers Prestige of Erika zich voordeden, was het de P&I Club die (althans voor wat betreft het deel van de schade dat door de scheepseigenaar gedragen dient te worden) voor vergoeding instond. Technisch gezien is dat dus geen verzekering, maar een risicospreidingsovereenkomst.[966]

5.2.3 Capaciteit

Een derde voorwaarde voor verzekerbaarheid is dat de verzekeraar in staat is om genoeg premie-inkomen te genereren, zodat deze uiteindelijk dat totale premie-inkomen ook kan gebruiken om de schade, wanneer het risico zich zou voordoen, te vergoeden. Dat is met name een probleem bij zogenaamde catastrofale risico's. We spreken vooral van catastrofale risico's wanneer er een relatief lage waarschijnlijkheid is dat het risico zich zal voordoen, maar er zeer grote schade is (in aantallen gedupeerden en/of in zaakschade) wanneer de catastrofe zich voordoet. Catastrofes kunnen door mensenhand zijn veroorzaakt (bijvoorbeeld nucleaire ongevallen, zeewaterverontreiniging door olie of een explosie in een chemisch bedrijf) of een natuurlijke oorzaak hebben (zoals vulkanische uitbarstingen, aardbevingen of overstromingen). Het probleem bij de verzekering van dergelijke catastrofen is niet alleen dat er doorgaans geen betrouwbare statistiek bestaat om een goede risico-inschatting mogelijk te maken (hetgeen dus de voorspelbaarheid van het risico bemoeilijkt), maar ook dat wanneer het risico zich zou voordoen, de schadeomvang veel hoger zou zijn dan het totale premie-inkomen waarover de verzekeraar beschikt.

Er zijn (gelukkig) remedies die de verzekeraar kan toepassen teneinde ook een hoge schadeomvang te kunnen verzekeren.[967] Een middel voor de verzekeraar om zichzelf te beschermen, is om een plafond te voorzien in de polis ten aanzien van het bedrag dat zal worden uitgekeerd. Dat is uiteraard slechts een gedeeltelijke oplossing, aangezien het ook kan betekenen (wanneer dat plafond relatief laag zou zijn) dat de verzekering niet in staat is om ook bij een hoge (catastrofale) schadeomvang dekking te bieden. Een tweede mogelijkheid is herverzekering; een derde mogelijkheid is een zogenaamde co-verzekering. In dat laatste geval dekken verscheidene verzekeraars samen een bepaald risico. Wanneer bijvoorbeeld een offshore operator in de Noordzee dekking zou zoeken

[965] Zie verder over de voordelen van een risicospreidingsovereenkomst als remedie tegen onverzekerbaarheid, Liu & Faure, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 2018, p. 255-273.
[966] Zie over deze Protection & Indemnity Clubs (P&I Clubs) verder Faure & Liu, p. 214-217.
[967] Faure, *The Geneva Papers on Risk and Insurance* 1995, p. 458-459; Faure & Hartlief 2003, p. 88-106.

voor het aansprakelijkheidsrisico ten aanzien van schade veroorzaakt door boringen vanaf een olieplatform, zal doorgaans een makelaar benaderd worden die dan op zoek zal gaan naar verscheidene partijen die tezamen het totale bedrag (van soms wel € 1 miljard) aan dekking kunnen ophoesten.[968] Co-verzekering is dus een incidentele samenwerking van verzekeraars met het oog op de dekking van één specifiek risico. In sommige gevallen gaat die samenwerking nog verder en wordt voor het gehele risico de concurrentie uitgesloten. Dat gebeurt dan door de samenwerkende verzekeraars die een overeenkomst sluiten om het risico gezamenlijk te dekken. Doorgaans doen alle verzekeraars op een bepaalde markt dan mee. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de dekking van het nucleaire risico, waarbij alle verzekeraars in Nederland samen capaciteit inbrengen in de atoom*pool*. Dit gaat veel verder dan een co-verzekering, omdat bij *pooling* door verzekeraars de markt uiteindelijk alleen bij de (monopolistische) pool dekking kan verkrijgen. Om die reden is *pooling* door verzekeraars vanuit mededingingsperspectief omstreden.[969] *Pooling* door verzekeraars komt *de facto* neer op een kartelafspraak tussen de deelnemende verzekeraars.

Ten slotte dient te worden benadrukt dat de *pooling* door verzekeraars iets anders is dan een risicospreidingsovereenkomst (hoewel dat, verwarrend, soms ook als *pooling* wordt aangeduid). Een *pooling* waar hier sprake van is, is een mededingingsbeperkende afspraak tot dekking van een bepaald risico via een *pool* waaraan meerdere verzekeraars bijdragen; een risicospreidingsovereenkomst komt tot stand tussen degenen die samen aan een bepaald risico staan blootgesteld, bijvoorbeeld de exploitanten van een oester- of mosselbank die onderling overeenkomen om risico's te spreiden.[970] Het is uiteraard de bedoeling dat met de toepassing van alle hier genoemde technieken ook voor zeer grote (soms catastrofale) ongevallen capaciteit kan worden gegenereerd, die soms ook veel verder gaat dan wat door een individuele verzekeraar zou kunnen worden aangeboden.

5.2.4 Remedie voor het moreel risico

Het moreel risico is het fenomeen dat de verzekerde zelf het ontstaan van het risico gaat beïnvloeden ten gevolge van het feit dat hij volledig is verzekerd. Omdat door verzekering het risico op schade van de verzekerde wordt weggenomen, neemt juist de kans dat het ongeval zich zal voordoen toe.[971] Dat is dan precies het moreel risico. Er zijn remedies mogelijk. Deze hebben tot doel ervoor te zorgen dat de verzekerde nog steeds zorgvuldig zou handelen, alsof er geen verzekering zou zijn.

De eerste mogelijkheid is om het gedrag van de verzekerde te controleren en om de premie dienovereenkomstig aan te passen. Dat kan gebeuren door verzekerden in verscheidene risicogroepen in te delen en daarvoor specifieke premies te bepalen. Ook zou *ex post* een aanpassing van de premie en de polisvoorwaarden mogelijk zijn, bijvoorbeeld na de melding van een ongeval.

Een tweede mogelijkheid is om de verzekerde nog steeds gedeeltelijk aan risico bloot te stellen. Dat laatste heeft het voordeel dat de verzekerde tenminste nog steeds enige prikkels zou hebben tot preventie van de schade. Die gedeeltelijke blootstelling aan risico kan bijvoorbeeld bestaan in de invoering van een eigen risico, maar ook in een beperking van de dekking.[972]

---

[968] Zie verder over de dekking van dit type risico's Faure & Wang *Marine Policy* 2015, p. 25-36.
[969] Zie daarover Faure & Hartlief 2002, p. 170-190.
[970] Zie voor dat voorbeeld verder bij Jiang & Faure, *Marine Policy* 2020, p. 1-12.
[971] Zie daarover verder bij Pauly, *American Economic Review* 1968, p. 531-537.
[972] Zie daarover verder bij Shavell, *The Quarterly Journal of Economics* 1979, p. 541-562.

In de praktijk zullen verzekeraars vaak een combinatie van al deze mechanismen gebruiken om het moreel risico te controleren. Wanneer de verzekeraar erin slaagt het moreel risico via die polisvoorwaarden te controleren, zal de verzekerde zich in beginsel net zo gedragen als wanneer er geen verzekering beschikbaar was. Lukt dat niet en blijft het moreel risico bestaan, dan zou door verzekering het maatschappelijk risico alleen maar toenemen en zou, in theorie, zelfs overwogen moeten worden om verzekering te verbieden.[973]

5.2.5 Remedie voor averechtse selectie

Antiselectie is een probleem dat zich kan voordoen wanneer op de verzekeringsmarkt een zogenaamde *'lemons market'* zou ontstaan. Dit refereert aan een artikel van Nobelprijswinnaar George Akerlof die erop wees dat informatie-asymmetrie (tussen koper en verkoper) ertoe kan leiden dat alleen slechte producten (tweedehandswagens) op de markt komen omdat de verkoper niet in staat is aan de koper te communiceren dat zijn wagen in feite van hogere kwaliteit is. De reden dat die communicatie niet lukt is precies de informatie-asymmetrie: de bezitter van een tweedehandswagen van zeer goede kwaliteit is niet in staat om de informatie (dat zijn wagen veel beter is dan de gemiddelde kwaliteit van een tweedehandswagen op de markt) aan potentiële kopers over te brengen. Het gevolg is dat kopers niet bereid zijn een hogere prijs voor een goede tweedehandswagen te betalen, waardoor op de *'lemons market'* alleen relatief slechte producten worden aangeboden.[974]

Dit gevaar van informatie-asymmetrie kan ook een rol spelen bij verzekeraars. Dat is meer bepaald het geval wanneer de verzekeraar niet in staat is te onderscheiden wie de goede en wie de slechte risico's zijn.[975] Het gevolg zou zijn dat een gemiddelde premie wordt gevraagd die echter voor de goede risico's relatief te hoog zou zijn, waardoor deze de groep zouden verlaten.[976] Verzekeraars delen risico's in bepaalde groepen in waarin zich bij voorkeur gelijkaardige risico's bevinden. Dat heeft dan weer het voordeel dat de premie die in de groep wordt gevraagd het gemiddelde risico goed zal weerspiegelen. Wanneer dat niet het geval is, treedt juist het bekende probleem van de averechtse selectie op, dat op lange termijn een neerwaartse spiraal zou kunnen meebrengen waardoor de verzekeraar uiteindelijk alleen met de slechte risico's blijft zitten. Dit probleem van averechtse selectie zou in de jaren '80 van de vorige eeuw in de Verenigde Staten van Amerika tot een ware verzekeringscrisis hebben geleid.[977] Averechtse selectie is, eenvoudig gezegd, gerelateerd aan het probleem dat verzekering nu eenmaal het meest aantrekkelijk is voor activiteiten of personen die een slecht risico vormen en daarmee dus een grote vraag naar verzekering hebben.[978] Een remedie voor averechtse selectie is een behoorlijke differentiatie van de risico's. Dat betekent dat goede risico's met een lagere premie dienen te worden beloond en slechte risico's bestraft met een hogere premie. Dat veronderstelt uiteraard dat verzekeraars ook goede informatie hebben over de

---

[973] Aldus Shavell, *Bell Journal of Economics* 1982, p. 120-132.

[974] Akerlof, *The Quarterly Journal of Economics* 1970, p. 488-500.

[975] Verzekeringstechnisch zijn de goede risico's degenen met een geringe waarschijnlijkheid dat het verzekerde risico zich zal voordoen (bijvoorbeeld de uitstekende risicomijdende chauffeurs bij de motorrijtuigenverzekering), terwijl de slechte risico's degenen zijn die juist een hogere waarschijnlijkheid meebrengen dat een ongeval zich zal voordoen (de brokkenmakers dus).

[976] Dit betekent *in concreto* dat de verzekerden die juist het goede risico vormen de verzekering de rug toekeren, omdat de gemiddelde premie voor hen relatief te hoog is. Wanneer verzekeraars spreken van 'goede risico's' betreft het dus de activiteiten of personen die door verzekering zijn gedekt.

[977] Priest, *Yale Law Journal* 1987, p. 1563.

[978] Nobelprijswinnaar Kenneth Arrow wees er al op dat ziekteverzekering vooral aantrekkelijk is voor potentieel verzekerden die verwachten van de verzekering in de toekomst veel gebruik te zullen maken (Arrow, *American Economic Review* 1963).

onderscheiden risico's en desbetreffend een adequate risicodifferentiatie kunnen doorvoeren.

Wanneer aan deze vijf voorwaarden (voorspelbaarheid van het risico, matching van vraag en aanbod, voldoende capaciteit, remedie voor het moreel risico en voor averechtse selectie) is voldaan, zou een risico beter verzekerbaar zijn. Tegelijk moet nogmaals worden benadrukt dat de vraag naar verzekerbaarheid niet een zwart/wit-oordeel inhoudt, maar veeleer een glijdende schaal vormt waarbij factoren kunnen worden geïdentificeerd die een risico beter verzekerbaar maken, dan wel de verzekerbaarheid in gevaar brengen.[979] Overigens zijn specifiek wat de verzekerbaarheid van aansprakelijk betreft nog andere aspecten in de literatuur genoemd die de verzekerbaarheid in gevaar zouden brengen. Dat geldt bijvoorbeeld voor een retroactieve aansprakelijkheid,[980] maar ook voor het afwentelen van causaliteitsonzekerheid op het bedrijfsleven en diens verzekeraars.[981]

5.3 Verzekering van het overstromingsrisico

De problematiek van het overstromingsrisico vormt een illustratie van de toepassing van de zojuist besproken theoretische voorwaarden voor verzekering. Bij de verzekering van het overstromingsrisico in Nederland hebben zich zowel aan de aanbodzijde als aan de vraagzijde problemen voorgedaan. Deze zullen worden besproken, mede in het licht van de zojuist besproken theoretische voorwaarden voor verzekering.

Eerst zullen de problemen aan de aanbodzijde worden besproken, zeker zoals die in historisch perspectief rezen (par. 5.3.1). Vervolgens komen de problemen aan de vraagzijde aan bod; zowel in het algemeen, maar ook in Nederland (par. 5.3.2). Dan wordt aangegeven welke oplossingen voor de problematiek aan aanbodzijde zijn ontwikkeld in de literatuur en ook in enkele buitenlandse oplossingen (par. 5.3.3) en wordt hetzelfde gedaan ten aanzien van oplossingen voor de problematiek aan vraagzijde (par. 5.3.4). Pas in het volgende onderdeel (par. 5.4) wordt de evolutie geschetst van de vergoeding van schade door natuurrampen in Nederland en meer bepaald de verzekerbaarheid van het overstromingsrisico. Daar gaan we nader in op het onderscheid dat voor de verzekerbaarheid in hoofdstuk 4 al aan bod kwam,[982] te weten tussen schade veroorzaakt door een breuk in de primaire keringen (in het algemeen niet-verzekerbaar) en schade veroorzaakt door een breuk in regionale keringen (die, onder bepaalde voorwaarden, wel verzekerbaar is).

5.3.1 Problemen aan de aanbodzijde

In de eerste plaats zijn er verschillende redenen waarom verzekeraars terughoudend zouden zijn bij de verzekering van rampen in het algemeen, maar het overstromingsrisico in het bijzonder. De eerste voorwaarde van verzekerbaarheid (voorspelbaarheid van het

[979] Faure & Hartlief 2002, p. 140.

[980] Van een retroactieve aansprakelijkheid is sprake wanneer een dader vandaag aansprakelijk wordt gehouden voor een risico dat een oorzaak heeft in een ver verleden, terwijl de activiteit die de schade heeft veroorzaakt (bijvoorbeeld begraven van giftig afval op een bedrijventerrein) toen die activiteit werd uitgevoerd, niet als onrechtmatig werd beschouwd. Het komt dus neer op het met terugwerkende kracht aansprakelijk stellen van een dader voor een activiteit die destijds niet tot aansprakelijkheid aanleiding zou hebben gegeven. Zie daarover Faure & Hartlief 2002, p. 144-155.

[981] Van onzekerheid aangaande het causaal verband is sprake bijvoorbeeld wanneer onduidelijk is wie, bij een situatie van meerdere potentiële daders, het risico exact heeft veroorzaakt. Men kan denken aan verscheidene bedrijven die giftige stoffen lozen in het oppervlaktewater waardoor milieuschade ontstaat, maar onduidelijk is in welke mate de afzonderlijke bedrijven aan de uiteindelijke schade hebben bijgedragen. Zie daarover verder Faure & Hartlief 2002, p. 155-157.

[982] Zie par. 4.4.3.4 en par. 4.4.3.5.

risico met het oog op premiecalculatie) is bij een natuurramp logischerwijze niet zo gemakkelijk vervuld als bijvoorbeeld bij een levensverzekering of een WA motorrijtuigen. De reden is eenvoudig: bij de laatstgenoemde risico's zijn veel data beschikbaar en is het voor een verzekeraar redelijk voorspelbaar wat de probabiliteit is dat een bepaald risico met een bepaalde schadeomvang zich zal voordoen. Bij rampen is dat stukken lastiger. Er hebben zich weliswaar de laatste jaren veel meer rampen (en ook overstromingen) voorgedaan met als 'voordeel' dat de statistische inschatbaarheid van het risico verbetert, maar nog steeds blijft het een lastige zaak om het risico nauwkeurig in te schatten. Daarnaast hebben rampen een zogenaamd systemisch karakter. Dat betekent dat bij een ramp niet slechts één risico (bijvoorbeeld een auto-ongeval) zich zal voordoen, maar dat vele verzekerden tegelijk kunnen worden getroffen, met als risico dat de verzekeraar met veel meer schadegevallen tegelijk kan worden geconfronteerd. Het is een oude wijsheid in de verzekeringswereld dat men niet alle huizen in één straat moet verzekeren (bijvoorbeeld tegen brand), maar het lastige is dat bij een overstroming vele huizen, bijvoorbeeld in een Maasdorp getroffen kunnen worden, waarbij er in één keer een grote schadeomvang bij de verzekeraar terecht komt. Het lastige daarvan is dat een andere voorwaarde voor verzekerbaarheid (beschikbare capaciteit) ook in gevaar komt. De vergoeding die een verzekeraar betaalt ingeval van schade wordt in beginsel verkregen door de totaliteit van alle premie-inkomsten die door de verzekerden worden betaald. Echter, een eigenschap van een ramp is nu juist dat het aantal schadegevallen dat zich op een ogenblik voordoet zo groot zou kunnen zijn dat de beschikbare premie-inkomsten simpelweg te gering zouden zijn om de totaliteit van de schade bij overstroming te dekken. Herverzekering[983] kan dit probleem gedeeltelijk opvangen, maar heeft ook zijn beperkingen.[984] Die hangen met name samen met de beschikbare capaciteit op de herverzekeringsmarkt. Herverzekering kan met andere woorden aanvullende capaciteit bieden, maar is ook aan bepaalde limieten gebonden.

Een belangrijke voorwaarde voor verzekering is dat het moreel risico kan worden gecontroleerd. Dat zou echter bij het overstromingsrisico geen probleem dienen op te leveren om de eenvoudige reden dat verzekeraars goed in staat zijn om de risico's in te schatten dat bepaalde huizen al dan niet aan het overstromingsrisico bloot staan (bijvoorbeeld indien er is gebouwd in de uiterwaarden). Ook hebben de verzekeraars ervaring met het opleggen van specifieke polisvoorwaarden gericht op het beperken van het moreel risico (bijvoorbeeld de voorwaarde dat waardevolle goederen niet in de kelder mogen worden geplaatst). Verzekering wordt juist als oplossing naar voren geschoven, omdat verzekeraars via risicodifferentiatie (ter controle van het moreel risico) goed in staat zijn om een positieve bijdrage te leveren aan de preventie van het overstromingsrisico.[985]

Ten slotte speelt nog één ander theoretisch probleem daadwerkelijk een rol bij de verzekering van het overstromingsrisico en dat is het gevaar van averechtse selectie. Dat is simpelweg het eerder besproken fenomeen dat verzekering juist aantrekkelijk is voor individuen die een hoog risico hebben (bijvoorbeeld degenen die hun huis in de uiterwaarden hebben gebouwd). Wanneer alleen die slechte risico's verzekering zouden

[983] Herverzekering is, simpel uitgelegd, een verzekering die door verzekeraars wordt genomen om zich in te dekken tegen mogelijk omvangrijke schadegevallen. Herverzekering wordt aangeboden door (grote) herverzekeraars zoals bijvoorbeeld Munich Re, Swiss Re, Zürich of Cologne. Zie over herverzekering verder Faure & Hartlief 2002, p. 157-178.

[984] Zie verder over deze problemen aan de aanbodzijde bij Faure & Bruggeman, *Connecticut Insurance Law Journal* 2008, p. 1-52.

[985] Priest, *Journal of Risk and Uncertainty* 1996, p. 219-237.

vragen, zou het spook van de averechtse selectie kunnen opdagen, hetgeen tot onverzekerbaarheid van het risico zou kunnen leiden.[986]

Tot zover de redenen die vanuit wetenschappelijk perspectief verklaren waarom een beperkt aanbod de verzekerbaarheid van het overstromingsrisico in Nederland in gevaar zou kunnen brengen. Er zijn echter ook minder fraaie redenen waarom het overstromingsrisico in Nederland niet onverzekerbaar, maar onverzekerd was. Zoals in hoofdstuk 4 al is genoemd,[987] hadden de gezamenlijke verzekeraars in Nederland namelijk na de watersnoodramp in 1953 *de facto* een kartelafspraak gemaakt om overstroming, aardbeving en vulkanische uitbarstingen niet langer te verzekeren. Via zogenaamde bindende besluiten werd het de leden van het Verbond van Verzekeraars verboden om die risico's nog te dekken.[988] Naar aanleiding van de aardbeving bij Roermond in 1992 en de overstroming van de Maas in 1993 kwamen die afspraken tussen de verzekeraars (terecht) onder druk te staan. Er kwam zowel politieke druk vanuit Den Haag, als druk vanuit de Mededingingsautoriteiten in Brussel.[989] Ten gevolge van die druk werden die bindende besluiten ingetrokken. Dit wijst erop dat men argumenten over onverzekerbaarheid die vanuit de verzekeringswereld worden gepresenteerd, altijd met een kritisch oog dient te beschouwen. Soms is er geen sprake van werkelijke onverzekerbaarheid, maar (zoals bij de bindende besluiten) in feite van een kartelafspraak waarbij verzekeraars onderling afspraken het risico niet te dekken. Dat betekent dat door die afspraak het overstromingsrisico *de facto* onverzekerbaar was geworden.[990] Maar daarmee was het nog niet onverzekerbaar. Het probleem is dat die bindende besluiten dateerden uit 1953 en inmiddels zijn ingetrokken, maar klaarblijkelijk toch een 'pad-afhankelijkheid' hebben gecreëerd waardoor, ondanks rapporten en aanbevelingen van diverse commissies, er relatief weinig vooruitgang is geboekt.[991] Er is vandaag weliswaar meer dekking beschikbaar dan na de Maasoverstroming van 1993, maar nog steeds is er geen alomvattende systematische dekking voor alle zoetwateroverstromingsrisico's, laat staan voor zoutwater.[992]

5.3.2 Problemen aan de vraagzijde

Problemen met de verzekerbaarheid van het overstromingsrisico hebben niet alleen met het aanbod, maar ook met de vraag te maken. Men kan namelijk vaststellen dat in landen waar overstromingsverzekering beschikbaar is, gedupeerden daarvan in de regel slechts in relatief beperkte mate gebruikmaken, zelfs wanneer zij een serieus risico lopen. Bijvoorbeeld na de orkaan Katrina in de Verenigde Staten in 2005 bleek dat slechts een beperkt deel van de huiseigenaren over een overstromingsverzekering beschikte. Zo had zich in New Orleans ten tijde van Katrina slechts 40% van de inwoners verzekerd.[993] Dit is opvallend, omdat Louisiana bekend stond als een overstromingsgebied en premies bovendien door de overheid werden gesubsidieerd.[994] Ook toen in 2002 de *'Jahrhundert Flut'* de Elbe trof, bleek slechts een gering aantal gedupeerden over verzekering te beschikken.[995]

---

[986] Daarover uitgebreid verder bij Priest, *Yale Law Journal* 1987, p. 1521-1590.
[987] Zie reeds par. 4.4.3.2.
[988] Zie daarover Hartlief 1995, p. 142.
[989] Zie daarover ook Faure & Hartlief 2002, p. 177.
[990] Dit komt verder hieronder in 5.4.1 aan bod.
[991] Hartlief & Faure, *TPR* 2015, p. 1036.
[992] Op de situatie vandaag wordt verder ingegaan hieronder in 5.4.3.
[993] Zie Kunreuther 2006, p. 175-201.
[994] Via het National Flood Insurance Program (NFIP). Zie daarover Bruggeman 2010, p. 415-438.
[995] Schwarze & Wagner, *The Geneva Papers on Risk and Insurance* 2004, p. 156-160.

Verschillende fenomenen blijken deze geringe vraag te veroorzaken. In de eerste plaats lijkt het lastig om een risico met een lage probabiliteit (zoals overstroming) correct in te schatten. Wanneer het risico laag is, wordt er ten onrechte van uitgegaan dat het nihil zou zijn. Ongevallen met lage probabiliteit, zoals rampen, worden dan ook systematisch onderschat.[996] In de tweede plaats beschouwen potentiële gedupeerden verzekering ten onrechte als een soort van investering. Dat heeft ermee te maken dat die probabiliteit gering is, terwijl de eventuele schade toch zeer groot zou kunnen zijn. Het gevolg is dat men als verzekerde het gevoel heeft jarenlang premie te betalen en uiteindelijk (als zich geen ramp voordoet) geen rendement op deze investering heeft gekregen. Verzekerden betalen dus liever voor een risico waarvan het enigszins realistisch is dat men er ooit aan zal worden blootgesteld gedurende het verblijf op aarde.[997] In de derde plaats wordt ook gesteld dat er het zogenaamde *'charity hazard'* zou kunnen spelen.[998] Daarbij wordt gerefereerd aan het feit dat potentiële gedupeerden zouden rekenen op *ex post* overheidscompensatie, waardoor men zich liever de betaling van de premie zou besparen. Wanneer deze problemen aan de vraagzijde worden samengevat, blijkt dat het vooral de afwezigheid is van een 'matching van vraag en aanbod' die de onverzekerbaarheid meebrengt. Daarbij gaat het overigens in Nederland eerder om een *de facto* onverzekerd zijn (omdat er een te gering aanbod van aantrekkelijke overstromingsverzekeringen op de markt is), dan om een onverzekerbaarheid. Voor de problemen zowel aan de aanbod- als aan vraagzijde zijn ook oplossingen gesuggereerd; niet alleen in de literatuur, maar ook reeds in de praktijk gebracht in enkele ons omringende landen.

5.3.3 Oplossingen aan aanbodzijde

Het belangrijkste probleem aan aanbodzijde is een te geringe beschikbare capaciteit, zelfs wanneer rekening wordt gehouden met herverzekering. De belangrijkste oplossing die daarvoor in de literatuur is gesuggereerd, is om de overheid te laten optreden als herverzekeraar. Dat zou betekenen dat de overheid niet langer *ex post* schadeloosstelling biedt aan gedupeerden na een overstroming. Dat laatste heeft overigens ook het voordeel dat het probleem van de te geringe vraag (veroorzaakt door het *charity hazard*) eveneens wordt opgelost. De overheid wordt dan veeleer een marktspeler, waarbij zij (nadat eerst de mogelijkheden van verzekering en herverzekering zijn uitgeput) ook herverzekering aanbiedt. Uiteraard zouden, idealiter, wel bepaalde voorwaarden aan die tussenkomst door de overheid moeten worden verbonden. Zo zou de overheid uiteraard een (marktgebonden) prijs dienen te vragen voor die tussenkomst, zou de tussenkomst van tijdelijke aard moeten zijn en zou die er ook op gericht dienen te zijn marktoplossingen te stimuleren.[999]

Dit is een oplossing die door economen als een aanvaardbare vorm van een publiek-private samenwerking wordt gezien, omdat hierdoor enerzijds het *charity hazard* probleem (bij uitkeringen vanuit de overheid aan gedupeerden) kan worden vermeden en anderzijds de verzekeringscapaciteit kan worden vergroot.[1000] Kritiek is er echter ook. Zo achten Ammerlaan en Van Boom de staatstussenkomst (meer bepaald bij de Nederlandse Herverzekeringsmaatschappij voor Terrorismeschaden) ongewenst, omdat dit een verstorend effect op de markt zou hebben.[1001] Kritiek is ook geformuleerd door economen die vrezen dat de overheidstussenkomst ertoe zou leiden dat de overheid herverzekering aanbiedt voor een lagere dan de marktprijs, hetgeen een verkeerd signaal

[996] Daarover Slovic, Kunreuther e.a. 2000, p. 7.
[997] Schoemaker & Kunreuther, *Journal of Risk and Insurance* 1979, p. 603-618.
[998] Raschky & Weck-Hannemann, *Environmental Hazards* 2007, p. 321-329.
[999] Zie verder bij Bruggeman, Faure e.a., *The Geneva Papers on Risk and Insurance* 2010, p. 369-390.
[1000] Zie desbetreffend onder meer Kunreuther, *Journal of Risk and Uncertainty* 1996, p. 171-187.
[1001] Ammerlaan & Van Boom *NJB* 2003, p. 2330-2339.

aan de markt zou geven wat betreft het stimuleren van verzekerbaarheid.[1002] Het is derhalve belangrijk om met deze kritiek rekening te houden en om derhalve de herverzekering door de overheid ook op een efficiënte leest te schoeien, zoals hierboven is betoogd.[1003]

Van deze vorm van tussenkomst van de overheid bestaan in de praktijk al vele voorbeelden. In Frankrijk vindt bijvoorbeeld aanvullende verzekeringsdekking (voor het overstromingsrisico) plaats via de *Caisse Centrale de Réassurance* (CCR), die volledig door de overheid wordt gefinancierd.[1004] In Nederland bestaat het model van de Nederlandse Herverzekeringsmaatschappij voor Terrorismeschaden (NHT), dat ook neerkomt op een meerlagig systeem met tussenkomst van de overheid.[1005] Ook in andere landen zijn vele voorbeelden te vinden van deze overheidstussenkomst als herverzekeraar bij rampen.[1006] Het voordeel van dit model is dat daardoor het belangrijkste probleem wat betreft het aanbod van overstromingsverzekering (capaciteit) kan worden opgelost. Ook in het Nederlandse debat aangaande een structurele oplossing voor overstromingsschade is een rol van de overheid als herverzekeraar met enthousiasme onthaald; onder meer door de Commissie-Borghouts, die in 2004 aangaf dat dit model in ieder geval te verkiezen is boven een rol van de overheid als 'gulle gever'.[1007]

5.3.4 Oplossingen aan vraagzijde

Het belangrijkste probleem aan de vraagzijde is een onderschatting van het risico door gedupeerden: hoewel zij duidelijk voordeel zouden kunnen hebben bij verzekering is er (ten gevolge van een aantal psychologische problemen) een te geringe vraag. Om dat probleem op te lossen, is reeds in 1968 door Kunreuther gepleit voor wat hij noemt een *'comprehensive disaster insurance'*.[1008] In dit systeem wordt de rampendekking als een verplichte opslag toegevoegd aan de dekking voor een meer gebruikelijk risico, zoals de brandverzekering. Volgens psychologisch onderzoek zou een dergelijke combinatie van een rampendekking met een verzekering voor een meer gebruikelijk risico de bereidheid tot verzekering sterk doen toenemen.[1009] Het grote voordeel van een dergelijke verplichte opslag voor rampen is dat daardoor de risicoperceptie bij verzekerden zal toenemen.[1010] Daarmee wordt één oorzaak van onverzekerbaarheid (onderschatting van het risico) dus aangepakt. Bovendien kunnen via risico-gerelateerde premies ook adequate prikkels tot preventie worden gegenereerd, zodat bijvoorbeeld wordt voorkomen dat huizen worden gebouwd in rampgevoelige gebieden.[1011] Het voordeel van een dergelijke verplichte opslag voor het overstromingsrisico is dat dit de neiging van politici zal tegengaan om na een overstroming de beurs te trekken (met alle negatieve effecten van dien voor de prikkels tot preventie).[1012] Daardoor wordt dus ook een reden voor een te geringe vraag *(charity hazard)* opgelost. Wanneer gedupeerden reeds vanuit een verplichte overstromingsopslag een vergoeding krijgen, is er geen noodzaak meer voor de overheid om als 'gulle gever' tussen te komen. Tenslotte biedt de verplichte rampenopslag ook het

[1002] Gron & Sykes, *Indiana Law Review* 2003, p. 447-463.
[1003] Bruggeman, Faure e.a., *Duke Environmental Law & Policy Forum* 2012, p. 185-241.
[1004] Voor details zie Bruggeman 2010, p. 304-314.
[1005] Daarover kritisch, Ammerlaan & Van Boom, *NJB* 2003, p. 2330-2339.
[1006] Voor een bespreking van die voorbeelden zie Bruggeman, Faure e.a., *Duke Environmental Law and Policy Forum* 2012, p. 185-241.
[1007] Commissie Tegemoetkoming bij Rampen en Calamiteiten, *Solidariteit met beleid*, Den Haag 2004. Voor een bespreking zie Hartlief & Faure, *TPR* 2015, p. 1032-1035.
[1008] Kunreuther, *Journal of Law and Economics* 1968, p. 133-163.
[1009] Slovic, Fischhoff e.a. 2000, p. 60-61, p. 70-71.
[1010] Aldus Slovic, Kunreuther e.a. 2000, p. 25.
[1011] Priest, *Journal of Risk and Uncertainty* 1996, p. 219-237.
[1012] Aldus Viscusi 2010, p. 142-148.

voordeel dat daardoor een probleem aan aanbodzijde, meer bepaald de averechtse selectie, wordt opgelost. Immers: de verplicht opslag heeft als consequentie dat iedereen, dat wil zeggen zowel goede als slechte risico's, bij de verplichte opslag worden betrokken. Het risico dat verzekeraars alleen met slechte risico's zouden blijven zitten (hetgeen precies averechtse selectie is), wordt daarmee ook uitgesloten.

Zoals in hoofdstuk 6 (waarin de buitenlandse oplossingen centraal staan) zal worden duidelijk gemaakt, bestaan van een dergelijke verplichte rampendekking naast een vrijwillige verzekering inmiddels ook al verscheidene voorbeelden. Het bekendste is ongetwijfeld het Franse model dat met de Wet van 13 juli 1982 voor de vergoeding van gedupeerden bij natuurrampen werd ingevoerd. Dat model heeft inmiddels in enkele andere ons omringende landen (waaronder België) navolging gekregen en zal nog uitgebreid worden besproken. Het Franse model is overigens ook uitgebreid aan de orde geweest in de bestudering van oplossingen voor onverzekerbaarheid in de Nederlandse context, zoals uit de volgende paragraaf zal blijken.

5.4 Evolutie van tegemoetkoming na natuurrampen

Na deze korte schets van de theoretische uitgangspunten zal nu de blik worden gericht op de wijze waarop vandaag de dag in Nederland klimaatgerelateerde rampschade wordt vergoed. Daarbij wordt vooral de aandacht gericht op overstromingen van rivieren, hoewel klimaatverandering potentieel uiteraard ook andere schade zou kunnen veroorzaken, zoals bijvoorbeeld schade door een stijging van de zeewaterspiegel, hevige neerslag of door verdroging (waardoor eventueel zelfs verzakkingen van opstallen kunnen plaatsvinden).

5.4.1 Van onverzekerbaarheid…

De vergoeding van schade veroorzaakt door natuurrampen is in Nederland in feite op de agenda gekomen door verschillende natuurrampen die zich begin jaren negentig van de vorige eeuw hebben voorgedaan. Wij zagen dit al in hoofdstuk 2. Dat deed de vraag rijzen waarom er geen verzekering beschikbaar was voor die schade. Tot verrassing van velen bleek dat verzekeraars het risico van schade veroorzaakt door natuurrampen zoals aardbeving en overstroming als onverzekerbaar beschouwden. Daarom hadden ze een afspraak vastgelegd in zogenaamde bindende besluiten, die ertoe strekten dat verzekeraars dergelijke schade niet zouden mogen dekken. Die bindende besluiten waren, zoals gezegd, een nasleep van de watersnoodramp van 1953 en reeds in de jaren vijftig van de vorige eeuw tot stand gekomen.[1013]

In het bindend besluit overstroming werd afgesproken geen dekking te verlenen voor schade als gevolg van overstromingen. Onder een overstroming wordt daarbij verstaan 'Het bezwijken of overlopen van dijken, kaden, sluizen of andere waterkeringen'. Daarbij werd geen onderscheid gemaakt tussen zout- of zoetwater.[1014]

Verzekeraars beschouwden aardbeving en overstroming als onverzekerbaar, omdat er over die risico's relatief weinig statistische gegevens beschikbaar waren. Ook werd gewezen op het gevaar van antiselectie. Er werd gevreesd dat de zogenaamde goede risico's (de mensen die 'hoog en droog' wonen) niet zouden meedoen.[1015]

[1013] Zie daarover verder Hartlief 1995, p. 131-159.
[1014] *Ibidem*, p. 143.
[1015] Door minister Andriessen is destijds in de Tweede Kamer gemeld dat slechts ca. 13% van de bevolking belangstelling zou hebben voor een verzekering tegen het overstromingsrisico. Daarover verder bij Hartlief 1995, p. 143-144.

Wij zagen in hoofdstuk 4 al dat verzekeraars met de bindende besluiten *de facto* een kartelafspraak hadden gemaakt, waarbij was afgesproken zowel aardbeving als overstroming niet te dekken. Na de aardbeving en hoogwaters begin jaren negentig kwamen de bindende besluiten zwaar onder druk te staan vanuit (ook Europees) mededingingsrechtelijk perspectief.[1016] Het gevolg was dat de bindende besluiten werden ingetrokken en werden vervangen door een advies aan de markt door het Verbond van Verzekeraars.[1017]

Zoals ook al kort aan bod kwam,[1018] is er na het intrekken van de bindende besluiten in de jaren negentig van de vorige eeuw overleg gevoerd tussen de verzekeraars en de overheid om tot een structurele oplossing te komen voor overstromingsschade. Daarbij zijn verscheidene constructies de revue gepasseerd.[1019] Een van de problemen was dat de verzekeraars overheidstussenkomst eisten, hetgeen voor de overheid onaanvaardbaar was. Vervolgens is, mede ten gevolge van aandringen vanuit de Tweede Kamer op een structurele oplossing, bekeken of het Franse model (van een verplichte rampendekking als toevoeging aan de dekking op de vrijwillig afgesloten *multi-risques-habitation*-verzekering)[1020] zou kunnen worden ingevoerd. Echter, omdat het hier zou gaan om een verplichte verzekering werd gevreesd voor beperking van de vrije consumentenkeuze en lastenverzwaring. Nadat de regering die bezwaren liet varen, werd zelfs een voorstel geconcipieerd dat aansloot bij het Franse systeem. Er volgde een voorstel van wet dat aanspraak bood op een vergoeding voor zoetwateroverstromings- en aardbevingsschade. Er zou een fonds komen, gevoed door een verplichte opslag op de opstalverzekering ter verkrijging van de benodigde solidariteit. Iedereen die een opstalverzekering afsloot, diende volgens dit voorstel een opslag te betalen.[1021] Echter, hierop volgde, zoals wij al zagen,[1022] een negatief advies van de Raad van State. De Raad achtte de financiering uit de algemene middelen de meest voor de hand liggende oplossing. Bovendien oordeelde de Raad dat het waarschijnlijk zou zijn dat het zoetwateroverstromingsrisico binnen afzienbare tijd gewoon verzekerd zou kunnen worden.[1023] Naar aanleiding van de kritiek van de Raad van State zag de regering aanleiding het voorstel in te trekken. Het voorstel om een op Franse leest geschoeide verplichte premieopslag voor natuurrampen op de 'vrijwillige'[1024] opstalverzekering in te voeren, kwam er dus niet.

5.4.2 … naar de Wts

Uiteindelijk werd gekozen voor een andere oplossing, namelijk de Wts (1998). Die heeft, zoals in hoofdstuk 2 en 3 werd gezien, duidelijk een vangnetkarakter. Dat blijkt met name uit artikel 4 lid 3 Wts, waarin wordt aangegeven dat geen recht op tegemoetkoming bestaat wanneer de schade redelijkerwijs verzekerbaar was en/of betrokkene uit anderen hoofde een tegemoetkoming in de schade heeft verkregen of kan verkrijgen. Zo werd tijdens de parlementaire voorbereiding gesteld dat bijvoorbeeld schade aan motorrijtuigen of schepen niet voor vergoeding in aanmerking zou komen, omdat die redelijkerwijs verzekerbaar is. Maar ten aanzien van schade veroorzaakt door overstroming en aardbeving werd uitdrukkelijk gesteld dat die risico's op nagenoeg alle

[1016] Zie par. 4.4.3.2.
[1017] Zie over de mededingingsrechtelijke bezwaren tegen die bindende besluiten verder bij Faure & Hartlief 2002, p. 177.
[1018] Zie par. 2.2.7.
[1019] Zie verder over die historie Hartlief & Faure, *TPR* 2015, p. 1031-1032.
[1020] Zie daarover in detail bij Bruggeman 2010, p. 303-314.
[1021] Faure & Hartlief 2002, p. 185.
[1022] Zie par. 2.2.8.
[1023] *Ibidem*, p. 185.
[1024] Gelet op de praktijk van hypotheekverstrekkingen in Nederland is de opstalverzekering *de facto* verplicht. Toch spreken wij van een 'vrijwillige' verzekering, waarmee wij bedoelen dat er geen wettelijke plicht is tot het afsluiten van deze verzekering.

polissen zijn uitgesloten, zodat voor dergelijke risico's een tegemoetkoming via de Wts mogelijk zou zijn.[1025] De Wts werd kort na invoering al toegepast (in september en oktober 1998) om een tegemoetkoming te bieden bij schade als gevolg van extreem zware regenval. Omdat die regen geen overstroming in de zin van artikel 1 Wts vormde, diende de Wts bij KB van toepassing te worden verklaard. Wij zagen dit al in hoofdstuk 3.[1026]

5.4.3 Vergoeding anno 2024

Wat is *anno* 2024 de stand van zaken wat betreft de vergoeding van (klimaatgerelateerde) overstromingsschade? Er zijn sedert het begin van deze eeuw vele gesprekken geweest tussen de overheid en verzekeraars en ook verschillende commissies hebben aanbevelingen gedaan met het oog op een hervorming van het vergoedingsmodel. Grofweg is het zojuist geschetste beeld van slechts een beperkte rol voor verzekeraars en de noodzaak om op de Wts een beroep te doen, nu echter ook nog actueel.

Wat verzekering betreft, zijn er belangrijke stappen gezet, vooral sinds 2021. Zo waren er twee pools die aan het begin van deze eeuw voor oogstschade dekking boden, maar met ingang van het teeltseizoen 2008 hadden die hun activiteiten reeds gestaakt;[1027] toch zou er wederom een brede weersverzekering voor de agrarische sector worden gecreëerd[1028] en ook voor andere risico's is er nu meer dekking beschikbaar voor het overstromingsrisico, waarvan we in hoofdstuk 4 al een beeld hebben geschetst.[1029] Het Verbond van Verzekeraars schetst in verschillende *position papers* en memo's naar aanleiding van de ramp in 2021 welke watergerelateerde risico's *de facto* in Nederland via verzekering kunnen worden gedekt.[1030]

Het komt grofweg hierop neer: via een zogenaamde neerslagclausule van het Verbond van Verzekeraars (uit 2000) zouden vele verzekeraars de schade aan woningen en bedrijfspanden door extreme regenval dekken.[1031] Wat overstromingen betreft, is de toestand echter complexer. Schade veroorzaakt door zoutwater (bijvoorbeeld overstroming van de zee) is systematisch van dekking uitgesloten.[1032] De reden is dat het bewustzijn van het risico bij burgers te gering zou zijn. Ook verwachten veel huishoudens klaarblijkelijk dat de overheid de schade zal compenseren, waardoor de vraag verder verkleint. Hier speelt dus duidelijk het zogenaamde *'charity hazard'*. Bepaalde verzekeraars die getracht hebben ook zoutwateroverstromingverzekering aan te bieden, zijn daar niet in geslaagd omdat de vraag te gering was.[1033] Ook wat zoetwater betreft, is de toestand verre van eenvoudig: schade veroorzaakt door het bezwijken van zogenaamde primaire keringen (bijvoorbeeld de dijken van de Maas) wordt niet gedekt, terwijl schade door het bezwijken van andere keringen (bijvoorbeeld vanuit de Geul) wel gedekt zou zijn.[1034] Het lastige is bovendien dat bij dekking van schade door

---

[1025] Zie daarover verder bij Faure & Hartlief, *TPR* 2015, p. 1018-1019.
[1026] Zie par. 3.2.
[1027] *Ibidem*, p. 1034.
[1028] Hartlief 2021.
[1029] Zie voor een samenvatting van de actuele stand Dingemanse, *AV&S* 2020, p. 232-236 en Dingemanse, *AV&S* 2022, p. 18-22.
[1030] Zie 'Watersnood Limburg', https://verzekeraars.nl/verzekeringsthemas/duurzaamheid-en-klimaat/duurzaamheid-en-klimaat/klimaat/watersnood-limburg (laatst geraadpleegd op 22 maart 2024).
[1031] Ook uit het rapport van de AFM (AFM 2021) blijkt dat schade door neerslag doorgaans voor particulieren is gedekt.
[1032] Zie Verbond van Verzekeraars, *Position Paper Overstroming*, https://www.verzekeraars.nl/media/8163/vvv-popa_overstroming_2020.pdf (laatst geraadpleegd op 22 maart 2024).
[1033] *Ibidem*, p. 5.
[1034] Bron: https://www.verzekeraars.nl/verzekeringsthemas/duurzaamheid-en-klimaat/duurzaamheid-en-klimaat/klimaat/watersnood-limburg (laatst geraadpleegd op 22 maart 2024).

overstromingen ook nog eens een onderscheid wordt gemaakt naar de oorzaak van de overstroming. Wanneer overstroming ontstaat door het vollopen van straten en sloten ten gevolge van lokale neerslag is er dekking. Wanneer de overstroming echter wordt veroorzaakt door neerslag in stroomopwaarts gelegen gebieden, zou dat tot een breuk in een primaire waterkering kunnen leiden en dan vindt geen dekking plaats.[1035] De meeste mensen zijn zich bovendien vaak niet bewust van het feit dat zij voor die risico's doorgaans niet verzekerd zijn.[1036]

Een volledige overstromingsverzekering is er tot op de dag van vandaag nog altijd niet. Er is naar verluidt wel een verzekeraar geweest die gedurende enige tijd een integrale overstromingsverzekering voor particulieren heeft aangeboden: de Neerlandse. Samen met Lloyds garandeerden zij 100% dekking op elke overstromingsverzekering.[1037] Voor bedrijven die vaak dekking hebben gezocht via een zogenaamde beurspolis is de situatie nog ongelukkiger. Op zo'n beurspolis is schade veroorzaakt door overstromingen van kleine rivieren en beken meestal standaard uitgesloten. Vandaar dat veel getroffen ondernemers in de regio Limburg in de zomer van 2021 tot hun verrassing moesten vaststellen dat de overstromingspolis die zij hadden genomen geen dekking bood, aangezien de polis dat risico uitsloot.

Samenvattend: overstromingen die niet zijn ontstaan door lokale neerslag vallen vaak niet onder de verzekeringsdekking en dat is temeer ongelukkig omdat consumenten zich daarvan vaak niet bewust zijn.[1038] Een rapport van de AFM gaf aan dat er vaak gedetailleerde en complexe verzekeringsvoorwaarden zijn met specifieke voorwaarden, waardoor het voor de consument vaak niet zichtbaar is of bepaalde schade daadwerkelijk is gedekt.[1039]

De afwikkeling van de schade door de overstroming van juli 2021 illustreert dat de toestand bepaald niet eenduidig was. Er is vanuit de regering ook voor bedrijven een coulance-regeling tot stand gekomen, waarvan werd aangegeven dat het een eenmalige tussenkomst was.[1040] Dit liet de beperkingen van het huidige vergoedingsmodel in Nederland (combinatie van de Wts met beperkte verzekering) duidelijk zien.

Na de zomer van 2021 hebben de verzekeraars de dekkingsmogelijkheden behoorlijk uitgebreid, zoals blijkt uit het Overzicht Dekkingen mei 2023 van het Verbond dat zich in bijlage (appendix 3) bij dit rapport bevindt. Zoals het overzicht laat zien, is vandaag het overstromingsrisico ten aanzien van regionale ofwel secundaire keringen voor particuliere huishoudens goed verzekerbaar. Voor het mkb is die dekking gedeeltelijk en voor het groot zakelijk segment zeer beperkt. Ten aanzien van een overstroming door een breuk van primaire keringen geldt eigenlijk voor alle categorieën (met uitzondering van het groot zakelijk segment die een beperkte dekking kan krijgen via de beurs) dat deze schade vandaag nog niet is gedekt. Er zijn, met het oog op de uitbreiding van de dekkingsmogelijkheden, verscheidene voorstellen geformuleerd door het Verbond van

[1035] AFM 2021, p. 7.
[1036] *Ibidem*, p. 7.
[1037] Die informatie dateert echter uit 2018. Zie daarover Overstromingsverzekering. Verzeker uw huis, opstal en inboedel (overstromingsverzekering.nl), https://www.overstromingsrisicoverzekering.nl/ (laatst geraadpleegd op 3 april 2024).
[1038] Zie AFM 2021, p. 6.
[1039] *Ibidem*, p. 5.
[1040] Zie par. 3.2.6 (met verwijzingen).

Verzekeraars dat in overleg is getreden met verscheidene ministeries. Tot nu toe hebben die voorstellen echter nog niet tot een concrete oplossing geleid.[1041]

De opbrengsten van onze interviews zijn sterk in lijn met de hierboven geschetste ontwikkelingen. Respondenten geven aan dat veel typen schade gerelateerd aan wateroverlast inmiddels (goed) verzekerbaar zijn, zoals schade als gevolg van wateroverlast (hevige regenval), schade als gevolg van falen van regionale keringen en schade door overstroming van beken en geulen; met een relatief hoge dekkingsgraad.

Uit de interviews komt ook naar voren dat het begrip 'redelijkerwijs verzekerbaar' dat centraal staat in de Wts aan verandering onderhevig is gegeven ontwikkelingen in de verzekeringsmarkt. De kern daarvan is tweeledig: enerzijds zijn steeds meer risico's te verzekeren, maar anderzijds zijn verzekeringspolissen steeds meer flexibel en modulair van karakter.

Dit leidt er aan de ene kant toe dat steeds meer risico's verzekerbaar zijn, zoals schade als gevolg van het falen of overlopen van regionale keringen. Op grond daarvan kan worden verwacht dat de Wts minder vaak zal hoeven te worden ingezet.

Er is echter ook een andere kant aan dit verhaal. Als er steeds meer risico's (redelijkerwijs) verzekerbaar zijn, wil dat niet zeggen dat deze schades ook automatisch (breed) verzekerd zijn. Niet alle doelgroepen zullen zich altijd voor alle risico's verzekeren. Dit geldt met name voor meer kwetsbare bevolkingsgroepen (zoals minder draagkrachtige burgers, huurders en burgers met beperkt doenvermogen). Er kan dus worden verwacht dat deze trends met name voor kwetsbare groepen potentieel nadelig kunnen zijn. Die burgers en bedrijven die niet altijd goed en volledig verzekerd zijn, kunnen dan ook geen beroep meer doen op de Wts, omdat deze alleen voorziet in tegemoetkomingen voor *onverzekerbare* schades.

5.5 Evaluatie

Hier wordt kort geschetst dat er, zowel vanuit theoretisch als vanuit maatschappelijk perspectief behoorlijke nadelen kleven aan de wijze waarop vandaag in Nederland rampschade (meer bepaald overstromingsschade) wordt vergoed (par. 5.5.1) en wordt ook kort ingegaan op de verscheidene pogingen die tot op vandaag zijn gedaan om de verzekerbaarheid te verbeteren (par. 5.5.2).

5.5.1 Beperkingen van het huidige vergoedingssysteem

Hoewel het voor de gedupeerden op het eerste gezicht positief lijkt dat de overheid via de Wts tussenkomt, heeft het huidige model ook zekere nadelen; zowel voor de gedupeerden als vanuit maatschappelijk perspectief. Om met dat laatste te beginnen: een genereuze overheidstussenkomst bij klimaatgerelateerde schade (zoals die via de Wts plaatsvindt) heeft als nadeel uiteraard dat een tegemoetkoming een belangrijk beslag legt op de publieke middelen en daarmee op de schatkist.

[1041] Zie daarover verder Verbond van Verzekeraars, *Position Paper Overstroming*, https://www.verzekeraars.nl/media/8163/vvv-popa_overstroming_2020.pdf (geraadpleegd op 22 maart 2024).

Belangrijker nog is dat bij deze vergoeding van rampschade door de overheid het zogenaamde '*charity hazard*'-fenomeen kan optreden.[1042] Potentiële gedupeerden (juist diegenen die in een overstromingsgebied woonachtig zijn) zouden op vergoeding door de overheid gaan rekenen. Het gevolg daarvan is tweeledig: in de eerste plaats zouden zij dan geen prikkels meer hebben tot het nemen van preventieve maatregelen met het oog op de beperking van schade en in de tweede plaats zou zo ook geen verzekeringsoplossing tot stand komen; potentiële gedupeerden rekenen immers op overheidstussenkomst. Epstein kwalificeert overheidstussenkomst na rampen dan ook als een *'catastrophic response to catastrophic risk'*.[1043] En ook Gollier is helder: *'solidarity kills market solutions'*.[1044] Daarmee refereert hij aan het feit dat potentiële gedupeerden geen vraag naar verzekering zullen hebben wanneer zij menen op overheidstussenkomst een beroep te kunnen doen: waarom premie betalen als *'free-riding'* op de belastingbetaler mogelijk is?

Ook vanuit slachtofferperspectief is er op het huidige model wel wat af te dingen. In de eerste plaats is overheidsvergoeding vanuit de Wts zeker niet ideaal, aangezien de Wts niet automatisch van toepassing is bij elk type klimaatramp. Als de ramp buiten artikel 1 Wts valt (zoals bijvoorbeeld bij extreme regenval), dienen de gedupeerden maar af te wachten of die ramp onder toepassing van de Wts zal worden gebracht.[1045] Bij kleinere incidenten met minder gedupeerden zou het risico bestaan dat de Wts niet wordt toegepast, waardoor gedupeerden verstoken zouden blijven van vergoeding. De bestaande verzekeringen zijn ook verre van ideaal. Het beeld is weliswaar iets gunstiger dan pakweg midden jaren negentig, maar nog steeds is sprake van een lappendeken met grote onzekerheid tot gevolg:[1046] neerslagschade zou wel verzekerbaar zijn, maar bij overstromingen zou het er dan weer van afhangen of het om een breuk van een primaire kering gaat (geen dekking), dan wel een regionale kering (wel dekking). En zelfs die laatste wordt dan ook weer niet gedekt wanneer het om een beurspolis zou gaan.

Het is vanuit dat perspectief dan ook niet verwonderlijk dat het voor gedupeerden moeilijk wordt om te achterhalen voor wat voor type schade nu al dan niet verzekeringsdekking beschikbaar zou zijn.[1047] Bovendien is het feit dat gedupeerden toch vaak op de overheid aangewezen zijn (via de Wts) ook ongunstig vanwege de administratieve en bureaucratische lasten die verbonden zijn aan de procedure in dit verband en de traagheid waarmee de tegemoetkoming wordt uitgekeerd.[1048] Verzekeraars hadden via tussenkomst van de Stichting Salvage onmiddellijk na de ramp al stappen gezet om gedupeerden hulp te bieden, maar van hen die via de Wts hun schade meldden, klaagden sommigen (zeker niet allen) ook bijna een jaar na de ramp via de media nog geregeld over het uitblijven van adequate vergoeding. Het verbaast vanuit dat perspectief

[1042] Raschky & Weck-Hannemann, *Environmental Hazards* 2007, p. 321-329.
[1043] Epstein, *Journal of Risk and Uncertainty* 1996, p. 287-308. Zie daarover ook Kaplow, *Journal of Risk and Uncertainty* 1991, p. 167-175.
[1044] Gollier 2005, p. 13-30.
[1045] Hartlief & Faure *TPR* 2015, p. 1032.
[1046] Zie daarover verder bij Dingemanse *AV&S* 2022, p. 21-22.
[1047] Een probleem dat ook in een recent rapport van de AFM werd onderkend, https://www.de-invloed-van-klimaatverandering-op-schadeverzekeringen.pdf, p. 7, laatst geraadpleegd op 12 oktober 2022, die stelt dat enerzijds overstromingen die niet uitsluitend ontstaan door lokale neerslag niet overal verzekerd zijn en dat anderzijds consumenten zich niet genoeg bewust lijken van het feit dat ze voor het risico niet zijn verzekerd.
[1048] Overigens is zeker niet in alle gevallen sprake van traagheid. Het zijn veelal de gedupeerden die lang op de tegemoetkoming dienen te wachten die zich (vaak via hun lokale politieke vertegenwoordigers) in de media laten horen. Soms zijn er ook goede redenen om niet snel(ler) te kunnen afhandelen: droogtijd, wachten op beschikbare aannemers, wachten op offertes *et cetera.*

dan ook niet dat er zowel in de wetenschappelijke literatuur als in diverse gremia is gepleit voor een structurele regeling via een verzekeringssysteem voor natuurrampen.

5.5.2 Ontwikkelingen naar een structurele verzekeringsoplossing

Zoals hierboven reeds werd geschetst,[1049] werd hier te lande midden jaren negentig van de vorige eeuw tijdens de debatten over de invoering van een andere vergoedingsregeling, vooral voor het overstromingsrisico, uitgebreid aandacht besteed aan een verzekeringsoplossing naar Frans model. Die werd toen echter afgewezen. In plaats daarvan werd in 1998 de Wts gecreëerd.

Begin deze eeuw zijn er wel enkele belangrijke ontwikkelingen geweest. Zo heeft in 2004 de Commissie-Borghouts[1050] voor een ramp waarbij de veroorzaker niet bekend is (en waar dus het aansprakelijkheidsrecht niet kan worden toegepast) een verbetering voorgestaan van de verzekeringsmogelijkheden van potentiële gedupeerden. Zij stelt een actief voorlichtingsbeleid voor, maar beveelt ook aan dat onderzoek zou worden gedaan naar eventuele onverzekerbaarheid, met als doel die onverzekerbaarheid terug te dringen in samenwerking tussen de overheid en de verzekeraars. De Commissie-Borghouts noemt daarbij uitdrukkelijk een mogelijke rol van de overheid als herverzekeraar, die zij verkiest boven die van de 'gulle gever'. In de visie van de commissie zou de Wts moeten worden omgevormd tot een soort nationaal solidariteitsfonds dat alleen nog als vangnet zou moeten fungeren voor rampen en calamiteiten waarbij het normale stelsel onvoldoende vergoeding biedt. Belangrijk is dat het toenmalige kabinet dit advies van de commissie in belangrijke mate heeft onderschreven.[1051]

In de jaren daarna is de vergoeding voor gedupeerden na overstromingen en aardbevingen wederom regelmatig in de Kamer besproken, waarbij ook steeds het in hoofdstuk 6 te bespreken Franse en Belgische model naar voren werd geschoven.[1052] Dit zou, zoals aangegeven, neerkomen op een verplichte premieopslag op de vrijwillige opstalverzekering in combinatie met een rol voor de overheid als herverzekeraar. Toch werd dit telkens als 'niet opportuun' afgewezen, omdat juist in die periode (2009) een lastenverzwaring voor de burger niet aangewezen leek.[1053] Enkele jaren later (2012) hebben de verzekeraars, mede naar aanleiding van een rapportage over de materie door de WRR,[1054] een verzekeringsconstructie voorgesteld naar Frans model die echter opmerkelijk genoeg door de Autoriteit Consument en Markt (ACM) werd afgeschoten. De ACM gaf aan dat er geen keuzevrijheid meer zou zijn (door iedereen tot de verplichte premieopslag voor rampen te dwingen) en twijfelde er zelfs aan of de verzekering wel in een maatschappelijke behoefte zou voorzien.[1055] Volgens de ACM zou er ook bij consumentenorganisaties geen steun voor een dergelijke verzekering zijn. Het resultaat was, begrijpelijk, dat de verzekeraars hun initiatief introkken en te kennen gaven dat de politiek dan aan zet is.

Ondanks vele gesprekken over de noodzaak van een betere regeling is er *de facto* sinds begin jaren negentig wat betreft de verzekerbaarheid wel wat gewijzigd, maar toch zijn belangrijke risico's (meer bepaald bij de breuk van een zogenaamde primaire kering) nog altijd onverzekerbaar.[1056] Zoals zojuist werd geschetst (zie ook het overzicht in appendix 3) zijn, zeker na de waterschade van juli 2021 de mogelijkheden van verzekering weliswaar toegenomen, maar over het geheel genomen is de situatie voor de

[1049] Zie par. 5.4.1.
[1050] Commissie-Borghouts 2004. Zie daarover par. 3.3.4 en nader Faure, *AV&S* 2006, p. 65.
[1051] *Kamerstukken II* 2005/06, 29668, nr. 11. Daarover verder bij Hartlief & Faure, *TPR* 2015, p. 1034.
[1052] Die modellen komen in het volgende hoofdstuk uitgebreid aan bod.
[1053] *Kamerstukken II* 2009/10, 30821, nr. 10, p. 8.
[1054] Bruggeman & Faure 2018.
[1055] ACM, 'Informele zienswijze in zaak nr. 7571', 6 juni 2013.
[1056] Zie daarover ook Hartlief 2014, p. 160.

burgers[1057] nog altijd niet rooskleurig: verzekeringsdekking is er slechts beperkt (regionale keringen) en alleen voor bepaalde (beperkte) risico's en ook de informatie over de precieze dekkingsomvang (zie bijvoorbeeld de uitsluiting van rampendekking onder de beurspolis) is voor gedupeerden vaak moeilijk te achterhalen. Gedupeerden die geen verzekeringsdekking hebben, zien zich derhalve genoodzaakt om, wanneer een volgende ramp zich zou voordoen, af te wachten of de Wts van toepassing zal worden verklaard. Juist omdat overstromingen door klimaatverandering zich in de (nabije) toekomst vaker zullen voordoen, wordt nu vanuit verscheidene gremia (onder meer de Deltacommissaris) aangedrongen op een structurele oplossing. De noodzaak daartoe wordt ook door financiële instellingen gezien. Immers: banken lopen potentieel grote risico's wanneer zij bijvoorbeeld hypotheken zouden verstrekken aan woningen gelegen in zones waar het overstromingsrisico *de facto* onverzekerbaar is. Wanneer zich in een dergelijk geval een grote overstroming zou voordoen (bijvoorbeeld door een breuk van een primaire kering), zou dat niet alleen voor de bewoners, maar ook voor financiële instellingen potentieel catastrofale gevolgen kunnen hebben vanwege het zogenaamde systemische effect van een ramp: de effecten daarvan beperken zich niet tot schade voor de direct omwonenden, maar zouden tot een ontsporing van het integrale financiële systeem kunnen leiden wanneer financiële instellingen door de ramp niet meer in staat zouden zijn de hypothecaire leningen terug te vorderen, waardoor ze zelf in moeilijkheden zouden kunnen komen. Het is mede om die redenen dat thans vanuit verscheidene gremia om een structurele oplossing wordt gevraagd.

5.6 Conclusie

In dit hoofdstuk is eerst geschetst welke de theoretische voorwaarden voor verzekerbaarheid zijn. Daarbij kwamen achtereenvolgens aan bod:

- de voorspelbaarheid van het risico met het oog op premiecalculatie;
- de matching van vraag en aanbod;
- de noodzaak om voldoende capaciteit te kunnen genereren;
- de mogelijkheid om het moreel risico te controleren en
- de noodzaak om averechtse selectie te bestrijden.

Vervolgens werden deze theoretische voorwaarden toegepast op het overstromingsrisico; eerst algemeen en vervolgens ook op de situatie in Nederland.

Aangegeven werd dat om verschillende redenen rampen en meer bepaald het overstromingsrisico, lastig te verzekeren zijn. De ideale (theoretische) voorwaarden voor verzekerbaarheid zijn niet altijd vervuld. In de eerste plaats zijn er problemen aan aanbodzijde: rampen leiden vaak tot grote schade, maar ook tot moeilijk te voorspellen schade en cumulatie van schade. Ook zou er bij rampen een probleem van averechtse selectie kunnen zijn. Daarnaast speelde na 1953 het probleem dat de verzekeraars via een kartelafspraak het overstromingsrisico van dekking hadden uitgesloten.

Problemen zijn er ook aan de vraagzijde. Na grote rampen in het buitenland (waar overstromingsverzekering ruimschoots beschikbaar is) kan men vaak vaststellen dat er een te geringe vraag naar overstromingsverzekering is. Dat hangt deels samen met het psychologische fenomeen dat burgers ervan uitgaan dat een overstroming een risico is met een zeer lage waarschijnlijkheid, maar een hoge schade wanneer het zich voordoet. Vanwege die lage waarschijnlijkheid wordt er ten onrechte nogal eens van uitgegaan dat het risico eigenlijk onbestaande is. Burgers hebben moeilijkheden om het overstromingsrisico correct in te schatten. Het resultaat is dat de burger vaak geen vraag naar verzekering zal hebben, ook wanneer dat zijn verwacht nut zou kunnen verhogen.

[1057] Hartlief & Faure, *TPR* 2015, p. 1036.

Vanuit theoretisch perspectief (en ondersteund door voorbeelden in het buitenland) zijn er oplossingen mogelijk, zowel voor de problemen aan aanbod- als aan vraagzijde. Aan aanbodzijde zou de overheid kunnen optreden als herverzekeraar van laatste orde. Dat gebeurt nu *de facto* in Nederland ook bij de Nederlandse Herverzekeringsmaatschappij voor Terrorismeschade (NHT). De overheid komt dan niet tussen om direct schade aan gedupeerden te betalen, maar biedt een extra dekkingslaag (na tussenkomst van de primaire verzekeraar en de herverzekeraar) en stimuleert daardoor de werking van de verzekeringsmarkt. Het is een model dat ook in Nederland, onder meer door de Commissie-Borghouts, naar voren is geschoven.

Wat de problemen aan de vraagzijde betreft, is vanuit theoretisch perspectief voorgesteld om in combinatie met een vrijwillige verzekering (zoals de opstalverzekering) een verplichte rampendekking toe te voegen. Het gevolg zou zijn dat iedereen die voor zijn woning een opstalverzekering heeft genomen tegelijk ook tegen natuurrampen (zoals overstroming) is gedekt. Zoals het volgende hoofdstuk zal verduidelijken, bestaat dat model onder meer in Frankrijk en in België en ook dat is besproken tijdens de vele hervormingsvoorstellen die in Nederland de revue zijn gepasseerd.

Wat de concrete verzekerbaarheid betreft, is er sinds 1953 (toen overstromingen ten gevolge van de bindende afspraak tussen verzekeraars onverzekerbaar werden) wel wat gewijzigd. Eerst zijn er relatief kleine stappen gezet, bijvoorbeeld door een oogstschadeverzekering te bieden; een incidentele verzekeraar leek ook (tijdelijk) overstromingsdekking te bieden. Maar toen de laatste grote overstromingsramp juli 2021 plaatsvond, bleek er nog steeds veel schade niet gedekt. Ook was schade van particulieren wel gedekt, maar was niet iedereen op de hoogte van beschikbare verzekeringsdekking. Bij bedrijven lag het veel complexer. Daar was vaak geen overstromingsdekking. Dat gold zeker voor bedrijven die via de beurs verzekeringsdekking hadden gekregen.

Zoals wij in hoofdstuk 4 zagen, hebben de verzekeraars na juli 2021 belangrijke stappen gezet om de dekking van het overstromingsrisico verder uit te breiden (zie appendix 3). Ten aanzien van particulieren is bij schade veroorzaakt door een breuk van een regionale kering doorgaans verzekeringsdekking beschikbaar. Ten aanzien van het mkb is dat gedeeltelijk het geval, maar niet integraal. Zeker voor grotere bedrijven blijft het lastig verzekeringsdekking te krijgen. Het belangrijkste probleem is dat schade veroorzaakt door een breuk van een primaire kering als onverzekerbaar wordt beschouwd. Dat geldt voor de grote rivieren en ook voor schade veroorzaakt door zeewater. Ten aanzien van die schade is door het Verbond van Verzekeraars een aantal voorstellen geformuleerd voor de overheid. Verzekeraars zien met name iets in een structurele oplossing naar Frans/Belgisch model, maar dat veronderstelt een overheidstussenkomst (als herverzekeraar van laatste orde). Die gesprekken hebben echter niet tot een bevredigend resultaat geleid (zie par. 9.4). Schade veroorzaakt door een breuk in primaire keringen en door zeewater blijft in Nederland dus nog onverzekerd.

Nu zal eerst de blik worden gericht op buitenlandse voorbeelden die in Nederland naar aanleiding van verscheidene discussies over hervorming de revue zijn gepasseerd.

6 Onverzekerbare en onverhaalbare rampschade in het buitenland

M.G. Faure

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal de omgang met onverzekerbare, onverhaalbare rampschade in het buitenland worden besproken. Op basis van documentstudie en deskresearch zal in beeld worden gebracht wat de bestaande vergoedingsregelingen zijn in België, Frankrijk en Duitsland. De bedoeling is om de voor- en nadelen van de in het buitenland gekozen oplossingen in kaart te brengen, waarbij (uiteraard) ook de vraag zal worden gesteld in welke mate de in de genoemde landen gekozen oplossingen ook aangewezen zouden kunnen zijn voor een mogelijke hervorming van de Wts.

Enkele beperkingen zijn inherent aan de aanpak die is gekozen voor de presentatie van de buitenlandse systemen. Een eerste beperking ligt uiteraard in het feit dat uitsluitend op de regelingen in België, Frankrijk en Duitsland wordt ingegaan. Er bestaan overigens studies waarin ook de vergoeding voor gedupeerden van rampen in andere rechtsstelsels aan kritisch onderzoek is onderworpen. De lezer die derhalve ook andere rechtsstelsels zou willen bekijken, kan naar die studies worden verwezen.[1058]

Een tweede beperking bestaat in het feit dat de vergoedingsregelingen in België, Frankrijk en Duitsland uitsluitend op basis van literatuuronderzoek in kaart worden gebracht. Er bestond (helaas) geen mogelijkheid om ook de toepassing van de vergoedingsregeling in die landen in de praktijk te onderzoeken. Voor zover die rechtstoepassing wel uit de literatuur blijkt, wordt daar uiteraard wel aandacht aan besteed, maar er is geen eigen empirisch onderzoek uitgevoerd.

De methodologie die wordt gevolgd voor de analyse van het vergoedingsstelsel in de drie landen is dat vijf specifieke compensatie-instrumenten (aansprakelijkheidsregels, *ad hoc* overheidscompensatie achteraf, compensatiefonds, verzekering en overheidsinterventie als herverzekeraar) separaat worden onderzocht. Cruciaal is daarbij de vraag in hoeverre die vijf compensatie-instrumenten (separaat of in combinatie) een rol spelen bij de vergoeding van gedupeerden met rampschade. Wanneer een bepaald land niet over een specifiek schadevergoedingsmechanisme beschikt (bijvoorbeeld een compensatiefonds), zal de beschrijving op dat punt uiteraard beknopt zijn. Er worden voor elk separaat land geen gedetailleerde literatuurreferenties gegeven; er wordt in het algemeen verwezen naar literatuur waar de specifieke rechtsstelsels in het algemeen worden besproken.[1059]

6.2 België

De Belgische casus is interessant omdat het een bijzondere evolutie heeft doorgemaakt. Het schadevergoedingssysteem in België is ontstaan uit een door de overheid gesponsord schadevergoedingsfonds, maar is recentelijk (als gevolg van wetswijzigingen in 2003, 2005 en 2014) overgeschakeld op een systeem van verplichte eerste-partijverzekering.[1060] Daarenboven is de schadevergoeding bij rampen in 2014

[1058] Zie in dat verband o.m. Bruggeman & Faure, *Loyola Consumer Law Review* 2019; Bruggeman 2010; Dubuisson & Quistrebert 2022; Faure & Hartlief 2006a en 2006b.
[1059] Zoals bijvoorbeeld in het boek van Bruggeman 2010.
[1060] Het Belgische model wordt ook besproken in het recente boek van Dubuisson & Quistrebert 2022.

geregionaliseerd, hetgeen betekent dat de bevoegdheden aan de regio's zijn toegekend. Dat houdt ook in dat sinds 1 juli 2014 de bevoegdheden van het (destijds federale) rampenfonds zijn overgeheveld naar de Gewesten. Ten gevolge daarvan bestaan er nu drie rampenfondsen: één voor het Vlaamse Gewest, één voor het Waalse Gewest en één voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Deze zijn echter, zoals hieronder zal worden toegelicht, eigenlijk uitsluitend van betekenis bij schade die niet verzekerd is.

6.2.1 Aansprakelijkheidsrecht

Aansprakelijkheidsregels spelen geen rol van betekenis bij de schadeloosstelling van gedupeerden in het geval van natuurrampen in België. Er zijn verschillende risicoaansprakelijkheidsregels in het leven geroepen, *onder andere* voor de bewaker (houder) van een gebrekkige zaak (Artikel 1384, lid 1 van het Burgerlijk Wetboek). Daarnaast introduceren specifieke wetten risicoaansprakelijkheden, *onder andere* met betrekking tot schade veroorzaakt door mijnen, het transport van gas, schade veroorzaakt door giftig afval, brand of explosies in openbare gebouwen en nucleaire ongevallen.[1061] De Belgische wetgeving bevat ook een groot aantal verplichte solvabiliteitsgaranties, zoals een verplichte aansprakelijkheidsverzekering.[1062] Al deze instrumenten zijn echter alleen relevant in het geval van technologische rampen en zijn niet toegepast op natuurrampen. Na de overstroming van 2021, die ernstige schade (en slachtoffers) veroorzaakte in het Waalse Gewest van België, begonnen mensen zich af te vragen of er sprake zou kunnen zijn van aansprakelijkheid van de overheid, die mogelijk een onrechtmatige beslissing had genomen door een grote hoeveelheid water niet uit een bekken te laten stromen voorafgaand aan de aangekondigde hevige regenval. Voor zover wij weten, is een dergelijke aansprakelijkheidsprocedure echter niet ingesteld.

6.2.2 Ex post overheidscompensatie

Er is in België weinig ruimte meer voor het model van *ex post* overheidscompensatie. Tot 2003 respectievelijk 2005 werd *ex post* compensatie verstrekt via een structureel compensatiefonds, maar het belang van dat fonds nam sterk af toen België in 2003 en in 2005 een uitgebreid verzekeringsmechanisme voor natuurrampen invoerde. Er is nog steeds een (bescheiden) rol weggelegd voor de (inmiddels geregionaliseerde) compensatiefondsen, maar er is in feite geen behoefte om *achteraf* nog op *ad hoc* basis compensatie te bieden.

6.2.3 Compensatiefonds

Nadat een windhoos in januari 1976 aanzienlijke schade had aangericht in sommige delen van België werd de wet (van 12 juli 1976) ingevoerd betreffende het herstel van bepaalde schade veroorzaakt aan particuliere goederen door natuurrampen.[1063] De basis voor de wet is gelegen in de nationale solidariteit.[1064] Er dient na de ramp een Koninklijk Besluit van de ministerraad te worden genomen dat de wet van toepassing verklaart op een ramp.[1065] Het rampenfonds werd in de nasleep van een natuurramp gefinancierd door voorschotten uit de schatkist, leningen en, waar nodig, toewijzingen uit de staatsbegroting, evenals giften, legaten en winsten van de nationale loterij. Het federale rampenfonds werd gebruikt om in termijnen directe materiële schade veroorzaakt door een natuurramp te vergoeden tot een bedrag van € 64.800, terwijl een eigen risico van € 250 werd toegepast op voorwaarde dat de totale directe schade aan particuliere goederen

[1061] Bruggeman & Faure 2019, p. 278.
[1062] *Ibidem,* p. 278.
[1063] Officieel genoemd de 'Wet van 12 juli 1976 betreffende het herstel van zekere schade veroorzaakt aan private goederen door natuurrampen'.
[1064] Ammerlaan 2006, p. 48.
[1065] *Ibidem,* p. 48.

ten minste € 1.250.000 bedroeg en de gemiddelde schade ten minste € 5.000 per gezin bedroeg. Het toegekende geld moet worden gebruikt voor herstel- of bouwwerkzaamheden binnen de volgende drie jaar.

Het rampenfonds was geen groot succes, omdat burgers geruime tijd moesten wachten voordat ze financiële compensatie ontvingen. Een formeel vereiste is ook dat de overheid de gebeurtenis als natuurramp erkent. Dit is een politieke beslissing. Bovendien is de aanvraagprocedure erg ingewikkeld.[1066] Financiële compensatie wordt slechts tot een bepaald beperkt bedrag toegekend. Het rampenfonds betaalde bijvoorbeeld € 15.284.632 schadevergoeding nadat de storm Daria België had getroffen in 1990.[1067] Door het creëren van verzekeringsoplossingen sinds 2003 is de reikwijdte van het rampenfonds aanzienlijk verminderd. Het fonds blijft alleen bestaan voor gebeurtenissen en eigendommen die niet verzekerd zijn vanwege de lage financiële draagkracht van de gedupeerde en voor landbouwschade.

Samenvattend heeft het rampenfonds het nadeel dat het een lange en ingewikkelde administratieve procedure heeft. Bovendien moet de schadeveroorzakende natuurgebeurtenis door de ministerraad tot natuurramp worden uitgeroepen. Door het creëren van verzekeringsoplossingen is de rol van het rampenfonds nu aanzienlijk verkleind. Met de inwerkingtreding van de Wet van 17 september 2005[1068] (zie hieronder) is het belang van de Rampenwet 1976 aanzienlijk verminderd, aangezien vanaf 2006 verzekeraars het overstromingsrisico onder bepaalde voorwaarden dienen te dekken.

Zoals hierboven reeds werd geschetst, zijn vanaf 1 juli 2014 de bevoegdheden van het rampenfonds overgeheveld naar de Gewesten.[1069] Er bestaat derhalve een rampenfonds voor het Vlaamse Gewest. Er zouden ook rampenfondsen bestaan voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en voor het Waalse Gewest, alleen zouden deze naar verluid nog niet voldoende zijn gespijsd met financiële middelen. Dat had als consequentie dat na de ramp in juli 2021 (die vooral het Waalse Gewest heeft getroffen) de Waalse overheid aan de verzekeraars een lening heeft gevraagd om haar verplichtingen ten aanzien van het Waalse rampenfonds na te kunnen leven. Die lening aan het Waalse Gewest dient vanaf 2025 aan de verzekeraars te worden terugbetaald.[1070]

6.2.4 First party verzekering

Een wet van 21 mei 2003 voerde overstromingsdekking in als een verplichte uitbreiding op de brandverzekeringspolissen die eenvoudige risico's dekken. Deze verplichte uitbreiding zou echter alleen gelden voor eigendommen in overstromingsgevoelige gebieden, die moesten worden afgebakend door de drie regio's van het land. De bedoeling was dus dat de rampendekking uitsluitend van toepassing zou zijn op eigendommen gesitueerd in bepaalde overstromingsgebieden die bij Koninklijk Besluit zouden worden vastgelegd. Daardoor zou de verplichte rampendekking alleen van toepassing zijn in

[1066] Durant 2006, p. 37 en p. 72-73.
[1067] Bruggeman & Faure, *Loyola Consumer Law Review* 2019, p. 271.
[1068] Officieel heet het de 'Wet tot wijziging wat de verzekering van natuurrampen betreft', van de Wet van 25 juni 1992 op de landverzekeringsovereenkomst en de Wet van 12 juli 1976 betreffende het herstel van de zekere schade veroorzaakt aan private goederen door natuurrampen, *Belgisch Staatsblad*, 11 oktober 2005.
[1069] Zie verder https://economie.fgov.be>themas>natuurrampen> slachtoffervandeoverstromingen?-watmoetudoen? (geraadpleegd op 16 november 2023).
[1070] Informatie verschaft tijdens een bijeenkomst van het Belgisch-Nederlands Verzekeringsrechtelijk Genootschap op 6 oktober 2023 te Utrecht.

specifieke risicogebieden.[1071] Aangezien de rampendekking alleen verplicht zou worden in bepaalde risicogebieden, zou het vooral het electoraat van bepaalde politieke partijen treffen die zich derhalve sterk verzetten tegen de afbakening van die risicogebieden aangezien het hun kiezers tot aanvullende kosten zou dwingen.[1072] De wet van 21 mei 2003 heeft ook een zogenaamd tariferingsbureau ingesteld. Dit tariferingsbureau biedt een tegemoetkoming wanneer een verzekerde door minstens drie verzekeraars dekking is geweigerd.[1073] De wet van 2003 werd door de toenmalige minister van Economische Zaken als een 'slechte' wet bestempeld en zelfs als zinloos en onuitvoerbaar om minstens twee redenen: 1) de wet kan niet worden uitgevoerd zolang de risicozones niet zouden zijn bepaald en 2) de verplichte verzekering tegen het overstromingsrisico is alleen van toepassing voor woningen gesitueerd in risicozones; daardoor zouden alleen de slechte risico's verplicht worden tot verzekeringsdekking.[1074]

De wet van 2003 werd derhalve gewijzigd door een nieuwe wet van 17 september 2005.[1075] De verplichte rampenopslag zou van toepassing zijn op overstromingen, ook ten gevolge van een dijkbreuk of vloedgolf (de Belgische wet maakt geen verschil tussen overstromingen door zoetwater of zeewater, door breuken van primaire of regionale keringen),[1076] aardbevingen, het overlopen of de opstuwing van openbare riolen, aardverschuivingen of -verzakkingen. Bijgevolg wordt alle directe schade aan een verzekerd eigendom veroorzaakt door een natuurramp vergoed door de verzekering.

Voor de gedupeerden is het voordeel van de verzekeringsoplossing dat de ingewikkelde en lange procedure via het rampenfonds nu kan worden vermeden. Voor de staat is het voordeel dat een belangrijk deel van de schade veroorzaakt door natuurrampen nu via de verzekeraars wordt vergoed. De rol van de (inmiddels geregionaliseerde) rampenfondsen wordt nu *de facto* beperkt tot een interventie in tweede instantie, wanneer de schade hoger is dan de individuele limiet van de verzekeraar of wanneer bepaalde natuurschade niet onder de dekking valt.[1077]

De contouren die het minimum van de dekking bepalen, zijn thans geregeld in de artikelen 124 e.v. van de Wet van 4 april 2014 betreffende de verzekeringen.[1078] Artikel 124 van de Wet van 2014 biedt een ruime definitie van de gedekte natuurramp. Daaronder vallen niet alleen overstroming van rivieren, kanalen, meren, vijvers of zeeën, maar ook waterafvoer als gevolg van een gebrek aan absorptie van de bodem veroorzaakt onder meer door een dijkdoorbraak of vloedgolven. Ook aardverschuivingen vallen onder de dekking. Het principe is dus eenvoudig: wanneer een brandverzekeringspolis voor een huis is afgesloten (ongeacht of men huurder of eigenaar is),[1079] zal de verzekering automatisch ook het risico van natuurrampen dekken.

De verzekeraar kan echter weigeren dekking te verlenen van het overstromingsrisico wanneer het gebouw is ingedeeld in een hoog-risicogebied, zogenaamde risicozones. Dat zijn, overeenkomstig artikel 129 §1 van de wet betreffende de verzekeringen 'plaatsen

[1071] Hartlief & Faure, *TPR* 2015, p. 1028.
[1072] Durant 2006, p. 69.
[1073] *Ibidem,* p. 67.
[1074] Parlementaire Handelingen van de Senaat, donderdag 11 december 2003, aangehaald door Durant 2006, 69.
[1075] Zie Termote 2003 en Hartlief & Faure, *TPR* 2015, p. 1027-1028.
[1076] Mol, *Beursbengel* 2023.
[1077] Hartlief & Faure, *TPR* 2015, p. 1029.
[1078] De officiële titel van deze Wet van 4 april 2014 is eenvoudig 'Wet betreffende de verzekeringen', *Belgisch Staatsblad*, 30 april 2014. Zie daarover verder bij Rijnhout, Van Helmond & Schelfhout 2023.
[1079] 90-95% van het onroerend goed in België is voorwerp van een brandverzekering, waardoor de rampenopslag dus een zeer brede dekking heeft. Zie Bruggeman, Faure e.a., *Disasters* 2011, p. 771-772.

die aan terugkerende en belangrijke overstromingen blootgesteld werden of blootgesteld kunnen worden'. De Koning bepaalt de criteria op basis waarvan de Gewesten voorstellen inzake de afbakening van de risico's dienen te formuleren; die worden vervolgens door de Koning afgebakend. De verzekeraar kan overeenkomstig artikel 129 derde lid, dekking uitsluiten voor gebouwen die werden gebouwd meer dan 18 maanden na de bekendmaking dat de zone waarin een gebouw zich bevond kwalificeert als een risicozone. De aanduiding van de risicozones dient bekend te worden gemaakt in het Belgisch Staatsblad.[1080]

De brandverzekeraar is volgens artikel 126 van de Wet van 4 april 2014 betreffende de verzekering verplicht de volgende minimale dekking te verschaffen:

1. De schade die rechtstreeks wordt toegebracht aan de verzekerde goederen, dat wil zeggen de woning en de inhoud ervan;
2. De schade aan verzekerde goederen ten gevolge van maatregelen genomen ter vrijwaring en bescherming van goederen en personen;
3. De kosten van opruiming en afbraak die noodzakelijk zijn voor de heropbouw of wederopbouw van het beschadigde verzekerde onroerend goed;
4. In het geval van een onbewoonbaar geworden woning: de kosten van herhuisvesting die zijn gemaakt tijdens de drie maanden volgend op het ontstaan van de schade.

De verzekeringsdekking is gerelateerd aan de verzekerde goederen. Dat betreft de verzekerde woning en de inboedel. De verzekeringsdekking strekt zich dus niet uit tot letselschade, noch tot omzetverlies.[1081] In geval van overstroming is een bijzondere uitsluiting mogelijk voor de inhoud van kelders die op minder dan 10 cm van de grond zijn opgeslagen. Deze uitsluiting is echter niet van toepassing op vaste verwarmings-, elektriciteits- en waterinstallaties, noch op lokalen die permanent zijn ingericht als woonruimte of die voor de uitoefening van een beroep dienen.[1082]

Daarnaast hebben verzekeraars op basis van artikel 130 van de Wet de mogelijkheid een eigen specifieke limiet toe te passen op de dekking voor natuurrampen. Dit bedrag van de vergoedingslimiet is mede afhankelijk van de ontvangen premies en kan dus verschillend zijn per verzekeraar.[1083] Wanneer de verzekerde niet geheel schadeloos wordt gesteld door de verzekeraar kan de gedupeerde zich voor het niet door verzekering gedekte deel tot het (regionale) rampenfonds wenden.[1084] Wat het Vlaamse Gewest betreft, is dan wel vereist dat de Vlaamse overheid de ramp ook als zodanig erkent.[1085]

Het door de Wet van 2003 gecreëerde tariferingsbureau Natuurrampen bestaat nog steeds. Het functioneert als vangnet voor lastig te verzekeren risico's. In dat geval zal een verzekeringsovereenkomst worden gesloten op basis van de tariefvoorwaarden van het tariferingsbureau.[1086] Overigens is het probleem bij een dergelijk tariferingsbureau dat onverzekerbare risico's alsnog verzekerd worden tegen niet actuarieel juiste premie. Dat

[1080] Zie daarover verder bij Mol, *Beursbengel* 2023, p. 16.
[1081] Bruggeman 2010, p. 255.
[1082] Artikel 128 van de Wet van 4 april 2014 betreffende de landverzekering.
[1083] Daarover verder bij Rijnhout, Van Helmond & Schelfhout, *AV&S* 2023.
[1084] Zie voor een samenvatting van de regeling de website van de Federale Overheidsdienst (FOD): https://economie.fgov.be>themas>natuurrampen>slachtoffervandeoverstromingen?watmoetudoen? (geraadpleegd op 16 november 2023).
[1085] Rijnhout, Van Helmond & Schelfhout, *AV&S* 2023.
[1086] Zie daarover verder bij Mol, *Beursbengel* 2023, p. 16.

is vooral bij aansprakelijkheidsverzekering een probleem.[1087] Maar ook bij een rampendekking is dat een probleem, omdat door de subsidiëring (via het tariferingsbureau) de premie niet het werkelijke risico vertegenwoordigt en daarmee ook zijn signaleringsfunctie mist.

6.2.5 Overheidsinterventie als herverzekeraar in laatste instantie

De verzekeringsoplossing die werd gecreëerd door de wet van 2005 creëerde een limiet per verzekeringsmaatschappij van € 280 miljoen in het algemeen en € 700 miljoen voor aardbevingen (voor elke specifieke gebeurtenis). Aangezien deze bedragen niet zouden volstaan om de gedupeerden volledig te vergoeden, biedt het rampenfonds boven de aangegeven bedragen een tegemoetkoming. De rol van het rampenfonds (en inmiddels de geregionaliseerde rampenfondsen) is daarom nu beperkt tot een rol in het bieden van compensatie als laatste redmiddel (dat wil zeggen wanneer de schade hoger is dan de verzekerde limieten).[1088]

Het rampenfonds (en inmiddels dus de regionale rampenfondsen) heeft nu dus een andere, aanvullende rol in het bieden van aanvullende compensatie op de compensatie die door verzekeraars wordt geboden. De voorwaarden waaronder vergoeding van de (regionale) rampenfondsen kan worden gekregen, is dus in regionale wetgeving geregeld. Wat het Vlaamse Gewest betreft, kan die regeling worden gevonden in een decreet van 5 april 2019 houdende de tegemoetkoming in de schade die aangericht is door rampen in het Vlaamse Gewest.[1089] Het decreet maakt duidelijk dat de Vlaamse regering criteria dient vast te stellen voor de erkenning van rampen. In beginsel dient het te gaan om een minimale terugkeerperiode van 30 jaar van de ramp; bovendien is ook sprake van een financiële drempel. Wanneer die is overschreden, is het niet noodzakelijk om aan het criterium van de minimale terugkeerperiode van 30 jaar te voldoen. Van vergoeding uitgesloten (krachtens artikel 6 van het decreet), is in beginsel schade aan private goederen die verzekerbaar zijn met toepassing van de eerder genoemde artikelen 123 tot en met 132 van de Wet van 4 april 2014 betreffende de verzekeringen. De tussenkomst via het Vlaamse rampenfonds heeft dus duidelijk een aanvullend karakter.

Merk echter op dat deze aanvullende vergoeding door het rampenfonds niet echt de vorm heeft gekregen van een herverzekering door de overheid. In dat laatste geval zou (bij herverzekering) ook een premie voor die herverzekering moeten worden gevraagd. De vorm waarin de tussenkomst van de Gewesten plaatsvindt, is veeleer die van een subsidie die vanuit de openbare middelen wordt gefinancierd.

6.2.6 Samenvatting en casus waterschade van juli 2021

België heeft klaarblijkelijk een hele evolutie doorgemaakt wat betreft de vergoeding van gedupeerden ingeval van natuurrampen. Oorspronkelijk vond vergoeding plaats via het rampenfonds gebaseerd op de Rampenwet van 1976. Dit mechanisme was echter onderhevig aan heel wat kritiek; kritiek die deels vergelijkbaar is met de kritiek die vandaag gehoord wordt op de Wts. Vandaar dat België in 2003 het Franse voorbeeld is gevolgd door een verplicht verzekeringsmodel in te voeren via de Wet van 21 mei 2003,

[1087] Omdat op die manier het aansprakelijkheidsrisico eigenlijk wordt verhoogd, bijvoorbeeld door chauffeurs die een hoog risico vormen in het verkeer te houden tegen (te) lage premies. Zie daarover kritisch De Mot & Faure, *The Geneva Papers on Risk and Insurance* 2014.

[1088] Het rampenfonds zou ook nog steeds een rol spelen als individuen geen brandverzekering of dekking voor landbouwschade hadden afgesloten. Het rampenfonds zou ook tussenbeide komen als de beschadigde woning niet verzekerd was vanwege de financiële positie van de gedupeerde. Dat laatste is echter gewijzigd. Zie Bruggeman & Faure 2019, p. 275 en Hartlief & Faure, *TPR* 2015, p. 1029.

[1089] Zie daarover ook verder bij Rijnhout, Van Helmond & Schelfhout, *AV&S* 2023.

formeel genaamd ‘de Wet tot wijziging van de Wet van 25 juni 1992 op de landverzekeringsovereenkomst en de Wet van 12 juli 1976 betreffende het herstel van zekere schade veroorzaakt aan private goederen door natuurrampen’.[1090] Oorspronkelijk ging het daarbij om een verplichte aanvulling voor het overstromingsrisico bij de brandverzekering. De verzekeringsplicht zou echter alleen gelden in risicogebieden die bij Koninklijk Besluit dienden te worden vastgesteld. Het vaststellen van die risicozones bleek echter politiek onmogelijk ten gevolge waarvan de zojuist genoemde Wet van 21 mei 2003 nooit is uitgevoerd. Het is pas de eerder besproken Wet van 17 september 2005 betreffende de verzekering tegen natuurrampen die de verzekeringsplicht heeft ingevoerd. Deze bestaat nu niet meer alleen voor het overstromingsrisico, maar ook voor veel andere natuurrampen, zoals schade veroorzaakt door aardverschuivingen, aardbevingen of het overlopen of verstoppen van openbare riolen. Daarenboven geldt de rampendekking voor eenieder die vrijwillig een brandverzekering heeft afgesloten; men is dus afgestapt van de idee om de plicht te beperken tot bepaalde woningen in risicozones. De wettelijke regeling is thans verankerd in de Wet van 4 april 2014 betreffende de verzekering.

De verzekeraar heeft de mogelijkheid om bepaalde risico’s (in bij Koninklijk Besluit bepaalde risicogebieden) van dekking uit te sluiten. En de verzekeraar is slechts gehouden om dekking te bieden tot een bepaalde limiet; bedragen die daarboven uitgaan kunnen ook van dekking worden uitgesloten. Voor de schade die niet door de verzekeraar wordt gedekt, biedt het rampenfonds een tegemoetkoming. Dat is echter in 2014 geregionaliseerd. Dat wil zeggen dat het thans de Gewesten zijn die het rampenfonds dienen te spijzen en te organiseren. Wat het Vlaamse Gewest betreft, is dat inmiddels gebeurd; wat het Waalse en Brusselse Gewest betreft echter nog niet, hetgeen problematisch was bij de overstromingen van juli 2021.

Assuralia (het Verbond van Verzekeraars in België) geeft van die overstromingsramp een overzicht van de afhandeling. Zij geeft aan dat op 31 december 2022 97% van de verzekerde schadedossiers volledig was afgehandeld, hetgeen betekent dat op dat ogenblik een akkoord bestond over de schadevergoeding tussen de verzekerde en de verzekeraar. Op dat ogenblik hadden verzekeraars in totaal € 2 miljard aan vergoedingen betaald; de totale geschatte kosten bedroegen op 31 december 2022 € 2,4 miljard. Van dat bedrag zal, volgens Assuralia, ‘€ 1.05 miljard doorheen de tijd door de regio’s worden terugbetaald, zoals overeengekomen tussen de overheden en de verzekeringssector’. Dat refereert aan het feit dat de verzekeraars na de overstromingen in Wallonië een eenmalige regeling hebben uitgewerkt (met de regio’s) om de schade van gedupeerden te vergoeden, ondanks het afwezig zijn van financiering in het regionale Waalse fonds. In dezelfde memo betreffende de afhandeling van de overstroming van juli 2021 beklaagt Assuralia zich over het uitblijven van een duidelijke en uniforme regeling voor alle regio’s in België en het ontoereikend zijn van de financiering van regionale fondsen. Zij besluiten: ‘Om die reden roepen de verzekeraars de overheden op om niet te wachten op de volgende natuurramp, maar om op korte termijn de rechtsonzekerheid weg te nemen en tot een uniforme oplossing te komen die verzekeringstechnisch haalbaar is en waarbij de premies voor de verzekerden betaalbaar blijven. Enkel via een gedegen partnership waarbij de inspanningen verdeeld worden tussen verzekeraars en overheden kan een duurzame oplossing geboden worden en blijft na een nieuw dramatisch scenario niemand in de kou’.[1091]

[1090] *Belgisch Staatsblad*, 15 juli 2003.
[1091] https://press.assuralia.be/update-overstromingen-juli-2021 (geraadpleegd op 20 november 2023).

In de herfst van 2023 heeft de federale overheidsdienst Economie, KMO, Middenstand en Energie een overheidsopdracht uitgeschreven voor een studie die een juridische analyse zou uitvoeren 'met het oog op een hervorming van de vergoeding van schade veroorzaakt door natuurrampen'.[1092] In de toelichting bij het bestek wordt aangegeven dat de overstromingen die zich tussen 14 en 16 juli 2021 hebben voorgedaan de beperkingen van het huidige stelsel hebben aangetoond in geval van zo een grote natuurramp. De schade die werd veroorzaakt, heeft namelijk de limiet van de individuele tussenkomst per verzekeraar van de meeste verzekeraars overschreden, aldus het Bestek. Indien een individuele verzekeraar zijn individuele interventielimiet bereikt, kan die verzekeringsonderneming ervoor kiezen om de verzekerde niet volledig te vergoeden, waarbij de hoogte van de vergoeding afhangt van een eventuele aanvullende vergoeding uit het regionale rampenfonds, aldus nog het Bestek.[1093] Na de overstromingen van juli 2021 is gebleken dat een hervorming noodzakelijk is om de verzekeringnemer beter te beschermen met het oog op een volledige schadevergoeding voor de gevallen waarbij de verzekeringsonderneming de individuele interventielimiet zou hebben bereikt. Het Bestek beschrijft daarbij een trapsgewijze tussenkomst voor:[1094]

- Stap 1: tussenkomst op basis van het huidige model van verzekeringsdekking;
- Stap 2: tot bedrag X wordt de tussenkomst deels gedragen door de verzekeraars en/of de herverzekeraars en deels door de overheid;
- Stap 3: verantwoordelijkheid van de Gewesten.

Op dit ogenblik wordt dus een studie uitgevoerd waarbij de haalbaarheid van een nieuw model, zoals beschreven in het Bestek, wordt onderzocht.

6.3 Frankrijk

6.3.1 Aansprakelijkheidsrecht

Net als in het geval van België is de reikwijdte van de aansprakelijkheidsregels bij het bieden van compensatie voor klimaatveranderingsrampen in Frankrijk beperkt. Frankrijk creëerde een aansprakelijkheid voor de bewaker (houder) van een gebrekkige zaak en heeft daarnaast ook in verschillende wetten voor specifieke risico's risicoaansprakelijkheid vastgelegd.[1095] Opgemerkt moet worden dat Frankrijk een van de zeldzame landen is waar overheidsinstanties aansprakelijk zijn gesteld in een geval van een natuurramp. In dit geval ging het om een rampzalige overstroming in Grand-Bornand op 14 juli 1987, waarbij 23 personen om het leven kwamen en aanzienlijke materiële schade werd aangericht. In dit specifieke geval werd de solidaire aansprakelijkheid van de Franse staat en de gemeente aanvaard.[1096] Het is misschien geen verrassing dat dit voorbeeld uit Frankrijk komt, aangezien Frankrijk een zeer vergaande aansprakelijkheid voor overheidsinstanties kent.[1097] Dit soort gevallen zijn echter nog steeds vrij uitzonderlijk, waardoor de aansprakelijkheidsregels niet gebruikt kunnen worden om op een structurele manier compensatie te bieden voor schade veroorzaakt door

[1092] FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie, Bijzonder Bestek nr. 2023/81626/E3/studienatuurrampen.
[1093] *Ibidem*, p. 20.
[1094] *Ibidem*, p. 21.
[1095] Bruggeman & Faure, *Loyola Consumer Law Review* 2019, p. 302.
[1096] Zie verder Bruggeman 2010, 297-298. De staat werd aansprakelijk gehouden voor het vergunnen van een camping in een overstromingsgebied en de gemeente voor gebrek aan waarschuwing ten aanzien van de specifieke gevaren. Zie Moréteau 2007, p. 211.
[1097] Zie De Mot & Faure 2016, p. 605-608.

natuurrampen zoals overstromingen. Wel wordt het aansprakelijkheidsrecht in Frankrijk omschreven als slachtoffervriendelijk, zonder dat het gedupeerden een al te hoge compensatie garandeert.[1098]

6.3.2 Ex post overheidscompensatie

Hier geldt hetzelfde als in België: aangezien de wetgever specifieke oplossingen heeft uitgewerkt om gedupeerden ingeval van natuurrampen te vergoeden (meer in het bijzonder een uitgebreide verzekeringsdekking), is het niet nodig om *achteraf ad hoc* compensatie voor gedupeerden te voorzien. Natuurlijk kan de overheid nog steeds ingrijpen, maar dat zou dan zijn om kritieke infrastructuur (in staatseigendom), zoals dijken, te herstellen in plaats van individuele gedupeerden te vergoeden. Het geval van de overstroming van de Rhône in december 2003 kan als voorbeeld dienen.[1099] In december 2003 overstroomde de Rhône, wat leidde tot een geschatte schade van € 800 miljoen. In totaal werden 80.000 schadeclaims afgehandeld door de verzekeringsmaatschappijen, waarvan 90% werd ingediend door particulieren. De provinciale overheid richtte nog een *ad hoc* fonds op (van € 15 miljoen), evenals de regio Provence-Alpes-Côte d'Azur (€ 20 miljoen). Gedupeerden konden in principe onmiddellijk een beroep doen op hun eigendomsverzekering. De extra financiële hulp werd verstrekt om de drinkwatervoorziening, de elektriciteitsvoorziening en de treindienst te herstellen. Hieruit blijkt dat de vergoeding van gedupeerden in Frankrijk in principe plaatsvindt via de structurele verzekeringsoplossing. Als er een beroep wordt gedaan op *ad hoc* fondsen, dan is dat meestal om het herstel van kritieke infrastructuur te financieren.

6.3.3 Compensatiefonds

Frankrijk heeft verschillende compensatiefondsen, zoals een fonds om boeren te compenseren voor schade aan eigendommen en een fonds voor de gedupeerden bij terroristische aanslagen.[1100] Er is ook een compensatiefonds opgericht, bij decreet op 27 november 2020, voor schade die verband houdt met pesticiden.[1101] Maar geen van deze fondsen lijkt direct relevant voor natuurrampen. Een wet van 30 juli 2003 creëerde een specifieke regeling voor materiële schade veroorzaakt door technologische rampen (met uitzondering van terroristische aanslagen).[1102] In het geval van een technologische ramp[1103] die schade veroorzaakt aan een groot aantal gebouwen, wordt de dekking van de – *first party* –[1104] motorvoertuigen- en woonverzekering uitgebreid tot risico's die verband houden met deze technologische rampen. Voor onverzekerde gedupeerden wordt een compensatiefonds opgericht.[1105] Maar ook dit compensatiefonds is relevant

---

[1098] Moréteau 2007, p. 211.

[1099] Zie Cannarsa, Lafay & Moréteau 2006, p. 116.

[1100] Voor een overzicht zie Cannarsa, Lafay & Moréteau 2006, p. 89-91 en Moréteau 2007, p. 211-212.

[1101] Zie Knetsch & Jacquemin 2021, p. 183-185.

[1102] Formeel heette deze wet *'Loi N° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages'* (Wet met betrekking tot de preventie van technologische en natuurlijke risico's en tot vergoeding van de schade).

[1103] De voorbeelden die op de website van de Franse overheid worden gegeven, zijn onder meer het nucleaire risico, het industriële risico, het risico bij transport van gevaarlijke stoffen en het risico bij een dambreuk. Zie *'Loi N° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages',* https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000604335 (laatst geraadpleegd op 3 april 2024).

[1104] Dit is een verzekering die de potentiële gedupeerde in beginsel zelf neemt voor de schade die de gedupeerde zelf kan lijden (deze verzekeringsvorm werd onder meer besproken in het vorige hoofdstuk in par. 5.3.2 en 5.3.4. Het staat in contrast met een zogenaamde *third party* verzekering, waarbij een verzekeraar het risico dekt dat diens verzekerde schade van een derde zou dienen te vergoeden. Een aansprakelijkheidsverzekering is een typisch voorbeeld van een *third party* verzekering.

[1105] Bruggeman & Faure, *Loyola Consumer Law Review* 2019, p. 303-304.

voor technologische rampen (en alleen in gevallen waar er geen verzekeringsdekking is), maar niet voor natuurrampen.

6.3.4 First party verzekering

Frankrijk heeft een uitgebreid systeem opgezet van eerste-partijverzekering voor materiële schade. Dit systeem is *de facto* het voorbeeld dat door veel andere landen is gevolgd, bijvoorbeeld door België. Het Franse model is gekoppeld aan de eerste-partijverzekering voor materiële schade. Dit is een vrijwillige verzekering (de zogenaamde *multi-risque habitation*) die 85% van alle inwoners van Frankrijk heeft afgesloten.

Door de wet van 13 juli 1982 op alle (vrijwillige) eerste-partijverzekeringen die materiële schade dekken, is er een verplichte aanvullende dekking voor de gevolgen van natuurrampen. Er is dus geen algemene verplichting om zich te verzekeren tegen natuurrampen. De verplichte dekkingsuitbreiding is van toepassing op vrijwillig onderschreven eigendomsverzekeringscontracten. Ongeveer 15% van de gedupeerden van een natuurramp is niet verzekerd. Een verhuurder zal ook een *multi-risque habitation* verzekering vereisen van de huurders, waardoor deze ook automatisch gedekt zijn tegen natuurrampen.[1106]

Verzekeraars zijn alleen verplicht om de schade te vergoeden als de overheid een bepaald incident tot natuurramp verklaart. De regeling is te vinden in de artikelen L 125-1 tot L 125-6 van de Code des Assurances. Volgens de Code moet het om een 'onverzekerbare' schade gaan. Dat begrip is uiteraard tamelijk paradoxaal gelet op het feit dat het risico verplicht gedekt dient te worden.[1107] De overheid zal een bepaald fenomeen aanduiden als natuurramp en ook aangeven wanneer de schade en binnen welke geografische zone deze zich moet hebben voorgedaan; dan zal de verzekering de schade dekken.[1108]

Overigens is de dekking in Frankrijk, net als in België, gerelateerd aan de verzekerde woning en inboedel. Dat kan ook een handelspand betreffen. Maar omzetverlies en letselschade vallen dus niet onder de dekking.[1109]

Door de wet 2021/1837 van 28 december 2021, in werking getreden op 30 december 2021, is er een artikel L 125-1-1 aan de Code des Assurances toegevoegd waarbij is bepaald dat de *Commission Nationale Consultative des Catastrophes Naturelles* jaarlijks een advies dient te maken over de pertinentie van de criteria[1110] om een fenomeen als natuurramp te verklaren in de zin van artikel L 125-1, evenals over de voorwaarden voor een effectieve vergoeding. Er is bovendien een *Commission Interministérielle de Reconnaissance de l'État de Catastrophes* gecreëerd. Het is een technische commissie die een advies dient te formuleren over het verzoek om een fenomeen als natuurramp te erkennen. Deze commissie formuleert een dergelijk advies op basis van deskundige rapporten. De werking van die commissie is uitgewerkt per decreet. De wetswijziging van 2021 heeft ook een artikel L 125-1-2 toegevoegd, waarin is bepaald dat binnen elk

---

[1106] Moréteau 2007, p. 212.
[1107] *Ibidem*, p. 213.
[1108] *Ibidem*, p. 213. Article L 125-1 van de *Code des Assurances* bepaalt: *'L'état de catastrophe naturelle est constaté par arrêté interministériel qui détermine les zones et les périodes où s'est situé la catastrophe ainsi que la nature des dommages résultant de celle-ci couvert par la garantie privée au premier alinéa'* en *'L'arrêté doit être publié au Journal Officiel'* (De toestand van een natuurramp wordt bij ministerieel besluit vastgesteld, dat tegelijk ook de zones en periodes waarin de ramp zich voordoet bepaalt, evenals de aard van de schade die daaruit voortvloeit en gedekt wordt door de garantie vermeld in de eerste alinea. Dit besluit dient in het *Staatsblad* te worden gepubliceerd).
[1109] Bruggeman 2010, p. 305-306.
[1110] Dit betekent dat deze commissie jaarlijks dient te adviseren aangaande de vraag of de criteria die moeten worden toegepast om een fenomeen als natuurramp te verklaren nog wel aangewezen/adequaat zijn.

departement door een besluit van de prefect *(arrêté préfectoral)* een referent wordt aangesteld om de gevolgen van de natuurramp te beheren. Deze referent heeft onder meer als taak om de gemeenten te informeren over de stappen die gezet moeten worden om een verzoek in te dienen om een fenomeen als natuurramp te laten erkennen. In het algemeen dient deze referent zorg te dragen voor een betere communicatie tussen de gemeenten en de staat.

Vanaf het moment dat een fenomeen als ramp is erkend, kan de gedupeerde een claim indienen bij zijn verzekeraar. Volgens de oorspronkelijke tekst van de *Code des Assurances* moest de verzekeraar binnen drie maanden na de claim van de gedupeerde een aanbod doen voor financiële compensatie. Echter, door de wet van 28 december 2021 is deze termijn verkort tot één maand.[1111] Landbouwschade is uitgesloten.[1112]

De aanvullende dekking voor natuurrampen wordt gefinancierd door een extra premie die telkens bij besluit wordt bepaald.[1113] Thans is de extra premie 12% op alle verzekeringscontracten.[1114] Het feit dat eenieder die een vrijwillige dekking *'multi-risque habitation'* afsluit, gedwongen is om daarbij ook de aanvullende dekking voor natuurrampen te nemen, is een vorm van 'binding'. 'Binding' is een systeem waarbij een verkoper een consument een product aanbiedt (de *multi-risque habitation* verzekering) die daarbij dan gedwongen wordt ook een tweede product (rampendekking) aan te schaffen. Vanuit concurrentieperspectief is dit omstreden. In dit geval echter wordt de 'binding' door de wetgeving opgelegd waardoor de in principe verboden 'binding' gerechtvaardigd zou zijn.[1115] Ook de bij wet opgelegde premie voor de aanvullende rampendekking is vanuit concurrentie-economisch perspectief problematisch aangezien het de mogelijkheden beperkt voor verzekeraars om op dat vlak te concurreren. Echter, verzekeraars kunnen wel nog steeds concurreren met een verschillende premie voor de basisverzekering *multi-risque habitation*.[1116] De Franse regeling zou echter, hoewel deze potentieel concurrentiebeperkend is, gerechtvaardigd kunnen worden, omdat het catastroferisico zonder een dergelijke regeling anders onverzekerbaar zou zijn.[1117]

[1111] *'A compter de la réception de la déclaration des sinistres ou de la date de publication, lorsque celle-ci est postérieure, de la décision administrative constatant l'état de catastrophe naturelle, l'assureur dispose d'un délai d'un mois pour informer l'assuré des modalités de mise en jeu des garanties prévues au contrat et pour ordonner une expertise lorsque l'assureur le juge nécessaire. Il fait une proposition d'indemnisation ou de réparation en nature résultant de cette garantie, dans un délai d'un mois à compter soit de la réception de l'état estimatif transmis par l'assuré en absence de l'expertise, soit de la réception du rapport d'expertise définitif. A compter de la réception de l'accord de l'assuré sur la proposition de l'indemnisation, l'assureur dispose d'un délai d'un mois pour missionner l'entreprise de réparation ou d'un délai de 21 jours pour verser l'indemnisation due'*. (Vanaf de ontvangst van de verklaring van de ramp of vanaf de datum van publicatie, wanneer deze op een later tijdstip plaatsvindt, van de administratieve beslissing waarbij de staat van natuurramp wordt vastgesteld, beschikt de verzekeraar over een periode van één maand om de verzekerde te informeren over de modaliteiten van de toepassing van de garanties die door het contract zijn voorzien en om een deskundigenonderzoek te bevelen wanneer de verzekeraar dat noodzakelijk zou vinden. De verzekeraar maakt een voorstel voor vergoeding of herstel in natura voortvloeiend uit de dekking binnen een termijn van één maand vanaf hetzij de ontvangst van een schaderaming die werd overgemaakt door de verzekerde bij afwezigheid van een expertise, hetzij vanaf de ontvangst van het definitief deskundigenrapport. Te rekenen vanaf de ontvangst van het akkoord van de verzekerde met het voorstel tot vergoeding beschikt de verzekeraar over een periode van één maand om het herstel uit te voeren of over een periode van 21 dagen om de verschuldigde vergoeding te betalen).

[1112] Maar een recente wet creëerde ook een soortgelijk compensatiemodel voor landbouwschade.

[1113] *'Elle est couverte par une prime ou cotisation additionnelle, individualisée dans l'avis d'échéance du contrat visé à l'article L 125-1 et calculé à partir d'un taux unique défini par arrêté pour chaque catégorie de contrat'*. (Zij wordt gedekt door een premie of additionele bijdrage geïndividualiseerd in het vervalbericht van het contract voorzien in artikel L 125-1 en berekend op basis van een vast tarief dat wordt bepaald in een besluit voor elke specifieke categorie van het contract).

[1114] Moréteau 2007, 215.

[1115] Daarover verder bij Van den Bergh & Faure 2006, p. 37-38.

[1116] Van den Bergh & Faure 2006, p. 34-35.

[1117] *Ibidem*, p. 41-51.

De verplichte dekking geldt voor alle verzekerden, ongeacht of ze bijzonder kwetsbaar zijn voor natuurrampen en dus blootgesteld zijn aan het verzekerde risico. Er zijn bepaalde eigen risico's van toepassing en deze zijn hoger als een gemeenschap geen risicopreventieplan heeft aangenomen. Het idee is dat dit een financiële stimulans zou zijn voor burgers om druk uit te oefenen op hun lokale gemeente om een dergelijk plan aan te nemen. Echter, empirisch onderzoek heeft aangetoond dat er in de praktijk weinig prikkels bestaan om op een dergelijk risicopreventieplan aan te dringen en bovendien zou dit inhoudelijk nauwelijks tot een behoorlijke risicoreductie door huishoudens leiden.[1118] Deskundigen in Frankrijk geven de volgende verklaring voor de gebrekkige invoering van het *Plan de Prévention des Risques*: wanneer een gemeente een dergelijk plan zou opstellen, zou dat inderdaad tot een verlaging van de eigen bijdrage in de verzekering kunnen leiden. Maar het beduidende nadeel voor de woningeigenaren bestaat erin dat door het opstellen van een dergelijk plan ook onmiddellijk duidelijk zou kunnen worden dat de woning zich *de facto* in een overstromingsrisicogebied bevindt. Dat zou vervolgens tot een daling van de huizenprijzen kunnen leiden. Die mogelijke daling is vele malen groter dan het (beperkte) voordeel van een lagere eigen bijdrage. Dat verklaart dat woningbezitters in Frankrijk er vaak geen belang bij hebben om op een dergelijk *Plan de Prévention des Risques* aan te dringen, anders dan de Franse wetgever had verhoopt.[1119]

Overigens blijkt uit ander empirisch onderzoek met betrekking tot de preventie van het catastroferisico (meer bepaald overstromingen) in Frankrijk wel dat de preventieve maatregelen die door huishoudens werden uitgevoerd met het oog op de preventie van het overstromingsrisico zeer effectief waren: de genomen maatregelen bleken de schade bij overstromingen substantieel te kunnen verminderen.[1120]

Echter, het Franse vergoedingsmodel kan niet voorkomen dat ook in dat land nog regelmatig buitendijks wordt gebouwd met catastrofale gevolgen. Een pijnlijk voorbeeld betreft de dodelijke overstroming die zich in 2010 voordeed bij La Rochelle. Er waren in totaal 53 doden te betreuren, 7 zwaargewonden en 6 vermisten. Het probleem bleek te zijn dat in Frankrijk, waar de burgemeester gekozen wordt, die burgemeester bevoegd is om bouwvergunningen af te geven en derhalve vaak vergunningen gaf, ook in buitendijkse gebieden. Daar werden vaak één-verdieping lage vakantiehuizen gebouwd die echter *de facto* vaak tot permanente bewoning leidden. Veel gedupeerden werden door de dijkdoorbraak verrast en konden hun woning niet tijdig verlaten.[1121]

Een voorbeeld van de toepassing van dit Franse model is de manier waarop de overstroming van de Seine (en Loire) in 2016 werd aangepakt.[1122] Er werden 182.000 claims gemeld, wat verzekeraars meer dan € 1,4 miljard kostte.

6.3.5 Overheidsinterventie als herverzekeraar in laatste instantie

De herverzekering voor de Franse verzekeraars loopt via de *Caisse Centrale des Réassurances (CCR).* De CCR wordt volledig gecontroleerd door de Franse staat. Herverzekering via de CCR is niet verplicht. Verzekeraars zijn daarom vrij om contracten af te sluiten met andere particuliere herverzekeringsmaatschappijen. Herverzekering bij de CCR (die in handen is van de staat) is echter bijzonder aantrekkelijk vanwege de relatief lage premies die zij berekent en omdat zij een onbeperkte dekking kan bieden die

[1118] Aldus Poussin, Botzen & Aerts 2013.
[1119] Dit kwam naar voren op 9 december 2023 tijdens het colloquium *'Le climat: la justice pourquoi faire ?'* van de *Association Française des Magistrats pour la Justice Environnementale.*
[1120] Aldus Poussin, Botzen & Aerts 2015.
[1121] Zie de notitie van Rijkswaterstaat, Waterdienst van 28 februari 2010, Memo - Dodelijke overstromingen, https://repository.tudelft.nl/islandora/object/uuid%3Aeeb697f7-5db2-4bde-8e0e-a31f9526c1be (laatst geraadpleegd op 4 april 2024).
[1122] Bruggeman & Faure, *Loyola Consumer Law Review* 2019, p. 301.

voortvloeit uit een staatsgarantie voor het geval dat de CCR haar middelen uitput.[1123] In dit geval treedt de staat op als herverzekeraar van het CCR. In ruil daarvoor betaalt de CCR een premie aan de staat. Volgens Moréteau gaat de helft van de ontvangen premies voor de catastrofedekking naar de CCR, die derhalve altijd de helft van de schade zal dekken en bij een natuurramp ook vergoeden. Door deze eenvoudige 50%-regel zou het risico van catastrofes *de facto* onder de verzekeringsmaatschappijen worden gespreid.[1124] De CCR zelf is dan weer door een onbeperkte staatsgarantie gedekt. Bijvoorbeeld in het jaar 2000 deed de CCR voor het eerst in haar geschiedenis een beroep op de staatsgarantie. Dat was veroorzaakt door een combinatie van kosten gerelateerd aan droogte, ernstige overstromingen in het zuiden en twee stormen in december 1999.[1125]

Als gevolg van deze staatsinterventie (via de CCR) heeft de CCR bijvoorbeeld vergoeding geboden bij de bovengenoemde overstromingen in 2016. Van de totale kosten van € 1,4 miljard vergoedde de CCR een bedrag van € 623 miljoen.[1126]

Verzekeringsmaatschappijen in Frankrijk kunnen in beginsel herverzekering krijgen via andere privé-herverzekeraars. Dat gebeurt echter zelden, juist omdat de CCR zeer lage herverzekeringspremies aanrekent en omdat de staat een ongelimiteerde garantie heeft geboden. Echter, verzekeraars dienen minstens de helft van hun risico (met betrekking tot natuurrampen) via de CCR te dekken teneinde van de staatgarantie te kunnen genieten.[1127]

De CCR rekent verzekeraars geen premies aan die het risico correct weerspiegelen, aangezien de CCR op een risicospreiding tussen de deelnemende verzekeraars is gebaseerd. Echter, de CCR zelf geniet onbeperkte herverzekering door de staat waardoor de CCR als staatssteun zou kunnen worden beschouwd. De Europese Commissie heeft echter de beginselen en voorwaarden goedgekeurd van de regeling voor herverzekering bij natuurrampen die de CCR in Frankrijk toepast. De Commissie was van mening dat deze garantie geen staatssteun vormde die onverenigbaar zou zijn met de regels van de Europese interne markt, aangezien ‘het Franse systeem voor de vergoeding van schade door natuurrampen evenredig is’ en ‘het elk huishouden en elk bedrijf in staat stelt zich tegen deze risico's te verzekeren’.[1128]

6.3.6 Samenvatting

Frankrijk heeft een verzekeringsmodel ingevoerd voor de vergoeding van gedupeerden bij natuurrampen. Er is geen verplichte verzekering, maar een wettelijke ‘binding’. Daardoor zal ieder verzekerde die een dekking *‘multi-risque habitation’* (vergelijkbaar met een opstalverzekering in Nederland) heeft afgesloten automatisch ook gedekt zijn tegen natuurrampen. De dekkingsplicht is algemeen, dat wil zeggen dat het niet alleen geldt voor bijvoorbeeld gedupeerden die zich binnen bepaalde risicozones bevinden. De wijze waarop de dekkingsplicht in Frankrijk is geformuleerd, is bijzonder breed. Dat wil zeggen dat dekking niet alleen betrekking heeft op een natuurramp zoals het overstromingsrisico, maar dat alle mogelijke ramprisico’s zijn gedekt (naast overstromingen ook aardverschuivingen, stormvloed, aardbevingen en overvloedige sneeuwval). Het voordeel van deze ruime omschrijving van de rampschade is duidelijk: burgers die een dekking *multi-risque habitation* hebben, kunnen tevens profiteren van de aanvullende dekking en ze zijn daarmee beter beschermd dan wanneer die zich slechts tot een bepaald risico (bijvoorbeeld overstroming) zou beperken.

[1123] Bruggeman, Faure & Heldt 2012, p. 227.
[1124] Moréteau 2007, p. 216.
[1125] *Ibidem.*
[1126] Bruggeman & Faure, *Loyola Consumer Law Review* 2019, 301.
[1127] Bruggeman 2010, p. 309.
[1128] Bruggeman & Faure, *Loyola Consumer Law Review* 2019, p. 301. Zie verder voor een analyse van dit Franse model vanuit mededingingsrechtelijk perspectief: Van den Bergh & Faure 2006.

Het Franse model wordt door velen ondersteund, aangezien daardoor de *ex post* compensatie door de staat op *ad hoc* basis kan worden vermeden. Wanneer de staat een fenomeen als natuurramp erkent, dient de verzekeraar in beginsel dekking te verlenen. De staat biedt nog wel vergoeding, maar alleen als herverzekeraar van de CCR waarbij de Franse verzekeraars herverzekering kunnen nemen. Velen prijzen het Franse model dus als een vorm van marktconforme vergoeding voor gedupeerden, waarbij de staat (via herverzekering van de CCR) ook het marktmechanisme (verzekering) stimuleert.[1129]

Toch zijn er ook bepaalde limieten aan het Franse model. Deze hebben niet zozeer te maken met het principe van een verplichte rampendekking bij een vrijwillige opstalverzekering, maar meer met de specifieke vormgeving van het model. Zo blijkt uit empirisch onderzoek dat het *'Plan de prévention des risques'*, waartoe verzekerden gemeenten zouden moeten stimuleren, onvoldoende aanzet tot preventie. Ook is het opleggen van een vaste premievoet (van 12%) voor de rampendekking problematisch vanuit concurrentieel perspectief (het Belgische model heeft dat nadeel niet). En de herverzekering van de staat die quasi gratis aan de CCR wordt aangeboden, is uiteraard ook problematisch. Nochtans is met het oog op de toekomstbestendigheid van de Wts interessant om vast te stellen dat Frankrijk ten aanzien van die staatstussenkomst in de CCR de staatssteunprocedure heeft gevolgd en klaarblijkelijk met succes.

Bepaalde aspecten van het Franse systeem zijn omstreden. Zo beweren (sommige) economen dat de CCR inefficiënt zou zijn, onder meer vanwege te hoge administratieve kosten, hetgeen de CCR aan de rand van het faillissement zou hebben gebracht,[1130] terwijl hetzelfde systeem door juristen, met verwijzing naar een positieve rating door credit rating agentschap A.M. Best, juist als zeer efficiënt wordt beschouwd.[1131] Bruggeman geeft aan dat er voorstellen zijn geweest om de Wet van 1982 aan te passen. Er was vooral kritiek op de methodologie die gevolgd zou worden om een bepaald evenement tot natuurramp te verklaren.[1132] Er zijn inmiddels ook wel wijzigingen geweest. De meest recente betrof, zoals aangegeven, een wijziging door Wet n° 2021/1837 van 28 december 2021. Daardoor wordt nu inderdaad, zoals aangegeven, gewerkt met een procedure waarbij een *Commission Nationale Consultative des Catastrofes Naturelles* jaarlijks een advies zal formuleren aangaande de criteria om een bepaald fenomeen als natuurramp te erkennen. Maar deze wijzigingen hebben op zich het fundamentele systeem van een verplichte rampendekking in aanvulling op een vrijwillige verzekering met herverzekering door de staat niet aangetast. Dat heeft voorlopig dus de tand des tijds doorstaan.

Alleen zijn er recent alarmerende berichten over het feit dat bepaalde gemeenten ten gevolge van klimaatverandering onverzekerbaar zouden zijn geworden voor wat betreft het overstromingsrisico. Voorlopig wordt alleen over de problematiek gesproken en over de noodzaak om betere preventieve maatregelen te nemen.[1133] En volgens sommige persberichten is het feit dat het overstromingsrisico in bepaalde gemeenten onverzekerbaar zou zijn geworden een taboe.[1134]

[1129] Zie bijvoorbeeld Kunreuther 1996 en 2006.
[1130] Aldus Von Ungern-Sternberg 2004, p. 82-104.
[1131] Cannarsa, Lafay & Moréteau 2006, p. 102.
[1132] Bruggeman 2010, p. 313-314.
[1133] Zie onder meer *'Face à la crise climatique, une partie de la France déjà inassurable'* (Geconfronteerd met de klimaatcrisis is een deel van Frankrijk reeds onverzekerbaar), https://www.novethic.fr/amp/actualite/environnement/climat/isr-rse/face-a-l-augmentation-des-aleas-climatiques-1-000-a-2-000-collectivites-locales-se-retrouvent-sans-assurance-152028.html (laatst geraadpleegd op 4 april 2024).
[1134] Enault, Marianne, *'Un sujet tabou': ces communes qui ne sont plus assurées face aux risques climatiques* ('Een taboe-onderwerp': die gemeenten die niet langer verzekerd zijn door het klimaatrisico), https://www-tf1info-fr.cdn.ampproject.org/c/s/www.tf1info.fr/amp/environnement-ecologie/rechauffement-climatique-france-assurances-ces-villes-communes-plus-assurees-face-aux-risques-climatiques-et-meteo-extremes-2285566.html (laatst geraadpleegd op 4 april 2024).

6.4 Duitsland

6.4.1 Aansprakelijkheidsrecht

Ook Duitsland kent een grote verscheidenheid aan risicoaansprakelijkheidsregels, bijvoorbeeld in de Wet Milieuaansprakelijkheid, de Wet Gentechniek en andere wetten. Technologische rampen (zoals een ontspoorde trein of een brandende trein in een tunnel) vallen onder regelingen voor risicoaansprakelijkheid.[1135] Deze regelingen worden echter als ontoereikend beschouwd voor en zullen meestal niet van toepassing zijn op natuurrampen.[1136] Voor zover we kunnen nagaan, zijn er in Duitsland geen gevallen waarin aansprakelijkheidsregels zijn gebruikt om schadevergoeding te krijgen voor natuurrampen.

6.4.2 Ex post overheidscompensatie

In Duitsland zijn er geen instrumenten die op structurele wijze financiële compensatie voor gedupeerden bij natuurrampen regelen.[1137] Hierdoor zijn potentiële gedupeerden bij een natuurramp aangewezen op een (vrijwillig afgesloten) particuliere verzekering. In uitzonderlijke gevallen (zoals wanneer er sprake is van grote wijdverspreide schade als gevolg van een ramp) kan de federale overheid of een individuele *deelstaat* ingrijpen met *ad hoc* wetgeving om *ex post ad hoc* compensatie te bieden.[1138] Deze *ad hoc* compensatie op basis van specifieke statuten wordt gekarakteriseerd als 'tamelijk onzeker, vaak ontoereikend, maar soms 'overmatig genereus''.[1139] Het Duitse systeem van *ad hoc* compensatie *achteraf* is in verschillende studies zwaar bekritiseerd, vooral omdat zulks het zogenaamde *'charity hazard'* zou creëren.[1140] Empirisch onderzoek wees uit dat dit in Duitsland een substantieel marktfalen veroorzaakte in de zin van onvoldoende vraag naar verzekeringen.[1141]

In sommige gevallen wordt er *ad hoc* wetgeving gecreëerd (bijvoorbeeld na de overstroming van de Elbe in 2002). In andere gevallen komen de federale en deelstaatleiders overeen om gedupeerden te vergoeden. Zo werd na de overstromingen van 2013 een steunpakket van € 8 miljard beschikbaar gesteld om de schade van de overstroming te herstellen.[1142] Ook kondigde de Duitse regering na de overstromingen in de zomer van 2017 honderden miljoenen euro's noodhulp aan voor gedupeerden van de overstromingen en kondigde ze een pakket belastingvoordelen aan om de schoonmaak te verlichten. Ook hebben de *deelstaten* verschillende compensatieprogramma's opgezet.[1143] Kortom, Duitsland heeft geen structurele oplossing, maar biedt genereuze *ad hoc* compensatie *achteraf*, die in de (wetenschappelijke) literatuur echter zwaar wordt bekritiseerd.

6.4.3 Compensatiefonds

Duitsland heeft geen structureel compensatiefonds voor natuurrampen (vergelijkbaar met bijvoorbeeld België). Alleen *ad hoc* en *achteraf wordt er* in sommige gevallen een fonds opgericht. Dit was bijvoorbeeld het geval na de overstroming van 2002, toen het *Flutopferhilfesolidaritätsgesetz in het* leven werd geroepen om een fonds op te richten

[1135] Bruggeman & Faure, *Loyola Consumer Law Review* 2019, p. 317.
[1136] Zie Magnus 2006, p. 124-127.
[1137] Magnus 2006, p. 121.
[1138] Schwarze & Wagner 2004, p. 159.
[1139] Schwarze & Wagner 2004, p. 154.
[1140] Zie Raschky & Weck-Hannemann 2007.
[1141] Raschky, Schwarze, Schwindt & Weck-Hannemann 2009, p. 20.
[1142] Bruggeman & Faure, *Loyola Consumer Law Review* 2019, p. 315.
[1143] Bruggeman & Faure, *Loyola Consumer Law Review* 2019, p. 316.

ter ondersteuning van de gedupeerden bij de overstroming.[1144] Het leidde tot een bedrag van € 8,1 miljard, dat door de lokale gemeenschappen werd verdeeld. Het fonds was voornamelijk gericht op het vergoeden van materiële schade veroorzaakt door de overstroming van 2002. Eisers konden financiële steun aanvragen en een eerste, beperkte onmiddellijke betaling ontvangen (*Soforthilfe*) en vervolgens steun voor wederopbouw op middellange termijn (*Aufbauhilfe*).[1145] Opnieuw moet worden benadrukt dat er in Duitsland geen structureel compensatiefonds bestaat voor rampen. Alleen wanneer de regering *achteraf* en *ad hoc* besluit dat er een fonds wordt opgericht voor een specifieke ramp kunnen gedupeerden compensatie ontvangen.

6.4.4 First party verzekering

Gezien de kritiek op het huidige systeem werden talrijke hervormingen van het Duitse systeem voorgesteld, waarvan de belangrijkste betrekking hadden op de invoering van een verplichte uitgebreide rampenverzekering, gebaseerd op het Franse model.[1146] In 2004 vonden politieke debatten plaats, maar deze leidden niet tot actie op wetgevend niveau. Schwarze en Wagner laten zien dat politieke overwegingen een belangrijke rol speelden bij het afwijzen van de uitgebreide verzekering. *Ad hoc* steun 'geeft de besluitvormers meer vrijheid in hun reactie op natuurrampen dan gereguleerde uitkeringen'.[1147] Dat de voorgestelde verplichte verzekering door de overheid niet is ingevoerd, zou wellicht kunnen worden verklaard met de analyse van Depoorter, dat politici grotere politieke beloningen kunnen krijgen uit herstelbetalingen achteraf dan uit investeringen in preventie vooraf, die mogelijk pas na hun ambtstermijn renderen.[1148]

Het geval van de overstroming van de Elbe in 2006 illustreert dat punt: 'De energieke en sympathieke inspanningen van kanselier Schröder om Saksen te helpen tijdens de overstromingen leidden tot een hernieuwde populariteit van de regeringspartijen, wat de sociaaldemocraten hielp om de verkiezingen van 2006 te winnen'.[1149] Deze weigering om een verplichte rampenverzekering in Duitsland in te voeren, onderstreept eens te meer hoe moeilijk het is om een verplichte verzekering in te voeren, gezien de politieke beloningen die te behalen zijn met (grotendeels inefficiënte) *ad hoc* compensatie *achteraf*.[1150]

In 2023 is in Duitsland de discussie wederom opgelaaid over de mogelijke invoering van een (verplicht) verzekeringssysteem. Er is vanuit de *Bundesrat* (waarin de vertegenwoordigers van de *Länder* zitten) een verzoek gericht aan het Federale Parlement (de *Bundestag*) om een verplicht verzekeringsmodel in te voeren. Het voorstel kwam vanuit de *Bundesrat* via Nordrhein-Westfalen; een *Land* dat zeer te lijden had onder de ramp van de zomer van 2021. Op 7 maart 2023 heeft de *Bundesrat* (via de *Länder* Nordrhein-Westfalen en Baden-Württemberg) verzocht een dergelijk verzekeringssysteem in te voeren.[1151] Daarop heeft de *Bundesregierung* de *Bundesrat* op 7 december 2023 laten weten dat er een werkgroep is ingesteld om deze problematiek aan een verder onderzoek te onderwerpen.[1152] De zaak is in Duitsland dus ook in volle beweging en het lijkt erop dat ook in dat land op termijn een Frans model (van verplichte rampendekking) zou worden ingevoerd. Wat de invoering in Duitsland compliceert, is

[1144] Magnus 2006, p. 121.
[1145] Magnus 2006, p. 133-134.
[1146] Zie bijvoorbeeld het voorstel van Schwarze & Wagner 2004 en zie Endres, Ohl & Rundshagen 2003.
[1147] Dus Schwarze & Wagner 2007, p. 413.
[1148] Depoorter 2006.
[1149] Schwarze & Wagner 2007, p. 413.
[1150] Bruggeman & Faure, *Loyola Consumer Law Review* 2019, p. 314.
[1151] Bundesrat, Drucksache 102/23 van 7 maart 2023.
[1152] Bundesrat, Drucksache 102/23 van 7 december 2023.

de verdeling van bevoegdheden tussen het federale niveau en de *Länder* enerzijds en tussen verschillende ministeries die alle een (gedeeltelijke) bevoegdheid hebben met betrekking tot rampenbestrijding anderzijds.[1153]

6.4.5 Overheidsinterventie als herverzekeraar in laatste instantie

Wat dit punt betreft, kunnen we relatief kort zijn: aangezien er in Duitsland geen structureel omvattend verzekeringsprogramma bestaat, is er ook geen rol weggelegd voor de staat als herverzekeraar in laatste instantie. Een soortgelijk model bestaat echter wel in Duitsland (maar overigens ook in andere Europese lidstaten) met betrekking tot terrorisme. In reactie op 9/11 besloten veel verzekeraars in Europa om schade als gevolg van een terroristische daad van dekking uit te sluiten. Dit leidde in veel lidstaten tot de oprichting van zogenaamde terrorisme-pools. In Duitsland was dat Extremus; een pool van 17 verzekeraars en herverzekeraars. Deze pool dekt in totaal € 2,5 miljard, maar daarbovenop biedt de Duitse staat aanvullende dekking tot een bedrag van € 10 miljard voor excessieve verliezen.[1154] Voor deze garantie ontvangt de Duitse staat een vergoeding van 12,5% van de door Extremus geïnde premies. Extremus is met andere woorden een meerlagige verzekerings-pool bestaande uit verzekeraars en herverzekeraars die, met herverzekering door de staat, een totale capaciteit van € 10 miljard kan bieden.[1155] Er zij echter aan herinnerd dat Extremus niet van toepassing is op natuurrampen en dat in andere Europese landen soortgelijke *pooling*-constructies bestaan om het terrorismerisico aan te pakken.

6.4.6 Samenvatting

Duitsland is interessant vanuit verschillende perspectieven. Anders dan België en Frankrijk heeft Duitsland (nog) geen structurele regeling op basis van een verzekering van het overstromingsrisico. De belangrijkste wijze waarop gedupeerden in Duitsland worden vergoed, is de *ex post* overheidscompensatie waarover *ad hoc* wordt beslist. Dit model wordt in Duitsland zelf ook bekritiseerd; niet alleen omdat het zeer duur is, maar ook omdat het negatieve effecten heeft op de prikkels tot preventie. In een empirisch onderzoek is het catastrofefonds in Tirol (Oostenrijk) vergeleken met de (vrijwillige) verzekering in Beieren en de verplichte verzekering in het kanton Graubünden in Zwitserland. Daaruit bleek dat alleen wanneer er een verplichte verzekering is (zoals in Graubünden) er een behoorlijke dekking bestaat. Ten gevolge van het *charity hazard* is er zowel in Beieren als in Tirol een te geringe vraag naar verzekering en zijn er ook te weinig mogelijkheden tot risicodifferentiatie en dus tot preventie. Dit onderzoek onderstreept wederom dat zonder een verplichting het risico systematisch zal worden onderschat (zoals ook bleek na de overstroming van de Elbe in 2002) en dat alleen bij verzekering ook een prikkel tot preventie kan worden geboden via de risicodifferentiatie die via de verzekeraar wordt afgedwongen.[1156] Het Duitse voorbeeld is dus van belang, omdat het wederom onderstreept dat zonder wettelijke verplichting, zelfs wanneer verzekering beschikbaar is (zoals in Duitsland), slechts een relatief gering aantal mensen zich zal verzekeren; mede vanwege het *charity hazard* (men rekent op vergoeding door de overheid). Tegelijk laat het Duitse voorbeeld ook zien hoe complex het op politiek vlak is om een verzekeringsplicht in te voeren. Het voorbeeld van Schröder liet zien dat politici soms de vrije hand willen houden om *ex post* vergoeding te kunnen uitkeren en

[1153] Informatie gegeven door Unterabteilung WI (Watermanagement, Waterprotection and Soil Conservation) van de Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Nuclear Safety and Consumer Protection.
[1154] Schwarze & Wagner 2004, p. 163.
[1155] Bruggeman & Faure, *Loyola Consumer Law Review* 2019, p. 321-322.
[1156] Schwarze, Schwindt, Wagner & Weck-Hanneman 2012.

in andere gevallen vreest men dat de verzekeringsplicht tot te hoge kosten voor het electoraat zal leiden.

Toch laat het Duitse voorbeeld ook zien dat de invoering van een structureel verzekeringsmodel bepaald geen overbodige luxe zou zijn. Na de overstromingsramp in juli 2021, waarbij 133 dodelijke slachtoffers te betreuren waren, werd beslist dat gedupeerden tot 80% van de schade vergoed krijgen via geld dat via een wederopbouwfonds ter beschikking wordt gesteld. In totaal is een bedrag beschikbaar gesteld van € 30 miljard. Daarvan wordt € 2 miljard besteed aan het herstel van snelwegen en spoortrajecten. De Bondsregering en de deelstaten leggen samen € 28 miljard in. Naast de algemene regel van een 80% vergoeding konden gedupeerden in bijzonder schrijnende gevallen ook volledig schadeloos worden gesteld.[1157] Mede door deze ramp is ook in Duitsland wederom de discussie opgelaaid over de invoering van een verplichte verzekering conform het Franse model. Voor de invoering daarvan zou nu een bredere politieke steun bestaan en volgens deskundigen zou een dergelijke invoering ook in overeenstemming zijn met de Duitse grondwet. Wederom wordt ter zake ook naar het voorbeeld van het Franse model verwezen. Het is derhalve mogelijk dat op termijn ook in Duitsland een structureel verzekeringsmodel wordt ingevoerd.[1158] Recente ontwikkelingen, meer bepaald de instelling van een werkgroep door de *Bundesregierung* (op verzoek van de *Bundesrat*) wijzen erop dat dit voor de middellange termijn mogelijk verwacht kan worden.

6.5 Conclusie

Het korte overzicht van vergoedingsmechanismen die worden ingezet in België, Frankrijk en Duitsland biedt onder meer inzicht in de meest gebruikelijke instrumenten. Het aansprakelijkheidsrecht wordt, niet verbazend, (bijna) niet gebruikt als mechanisme om schade veroorzaakt door natuurrampen te vergoeden. Dat speelt *de facto* alleen een rol bij technologische rampen, waar ook een dader kan worden geïdentificeerd. In slechts een enkele zaak (meer bepaald in Frankrijk) werden overheden aansprakelijk gehouden voor schade gerelateerd aan een natuurramp.

Twee landen (België en Frankrijk) gebruiken een combinatie van een verplichte toeslag voor natuurrampen op een vrijwillige verzekeringsdekking, samen met een herverzekering door de staat. In die landen wordt een *ex post* compensatie op *ad hoc* basis (vergelijkbaar met de Wts) *de facto* niet meer gebruikt. Dat laatste model wordt alleen gebruikt wanneer geen structurele (verzekerings)oplossing bestaat, zoals in Duitsland. Dat leidde er onder meer toe dat de Duitse staat (samen met de Länder) een totaalbedrag van € 30 miljard diende te betalen ter vergoeding van de schade veroorzaakt door de overstroming van 2021.

Het in Frankrijk in 1982 ontwikkelde model lijkt in zekere zin leidend te zijn, niet alleen omdat het wordt geprezen in de literatuur als zijnde in overeenstemming met theoretische uitgangspunten voor een efficiënte vergoeding voor gedupeerden bij rampen.[1159] Het is een model dat blijkbaar ook wetgevers in andere landen weet te inspireren. Het in 2003 respectievelijk 2005 in België ontwikkelde model is in belangrijke mate een *'transplant'* van het Franse model. Daarnaast wordt invoering van het Franse model ook in de

[1157] https://duitslandinstituut.nl/artikel/45686/slachtoffers-duitse-overstromingen-krijgen-tot-80-procent-schade-vergoed, 2 september 2021 (geraadpleegd op 21 november 2023).
[1158] Zie daarover verder Hochwasser, Schäden durch Hochwasser: kommt jetzt die Pflichtversicherung für alle?, https://www.mdr.de/nachrichten/deutschland/politik/hochwasser-versicherung-elementarschaeden-102.html (geraadpleegd op 21 november 2023).
[1159] Onder meer in Faure 2007.

literatuur bediscussieerd (en aanbevolen) onder meer in Italië en Duitsland, en werd het in andere landen (waaronder Noorwegen, Spanje en Taiwan) ook al ingevoerd.

De korte rechtsvergelijking bood ook enkele lessen voor de vormgeving van een eventueel in te voeren model van (verplichte) verzekering. In de eerste plaats blijkt (onder meer uit het Duitse voorbeeld) dat bij gebreke aan een verzekeringsplicht, zelfs wanneer (zoals in Duitsland) verzekeringsdekking voor natuurrampen beschikbaar is, een vraag naar verzekering achterwege zal blijven, onder meer vanwege het *'charity hazard'.* Het Belgische voorbeeld wees er ook op hoe lastig het is om het idealiter beste model in te voeren, namelijk het beperken van de verzekeringsplicht tot bepaalde risicozones waarin het risico op een natuurramp veel hoger is. Theoretisch is er veel te zeggen voor dat Belgische model (ingevoerd met de Wet van 21 mei 2003 tot invoering van de verzekeringsdekking tegen overstromingen). Het voordeel is dan immers dat de verzekeringsplicht alleen wordt gelegd op hen die daadwerkelijk aan risico zijn blootgesteld, waardoor de omvang van het regulerend ingrijpen zou kunnen worden beperkt. Echter, in België bleek de uitvoering van die wet van 2003 (meer bepaald het identificeren van de risicozones) onmogelijk, eenvoudigweg omdat de politieke kosten daarvoor te hoog waren. In Frankrijk lukte dat klaarblijkelijk wel. Een van de redenen is dat de rampendekking in Frankrijk veel ruimer was omschreven dan in de Belgische wet van 2003 (die alleen op overstroming betrekking had). Het voordeel daarvan is dat er geen artificiële solidariteit wordt afgedwongen (door ook mensen die *überhaupt* niet aan het risico van overstroming staan blootgesteld, te dwingen om mee te betalen aan de overstromingsdekking). Hoe breder de rampendekking wordt gedefinieerd, hoe groter de kans dat men op een of andere wijze wel met een ramp kan worden geconfronteerd en dus van de rampendekking gebruik kan maken. De bewoner van een appartement op de tiende verdieping in Parijs loopt vermoedelijk geen overstromingsrisico, maar zou wel schade kunnen lijden, bijvoorbeeld door een storm, een hagelbui of zelfs een aardbeving. Door de verzekeringsplicht zo ruim te formuleren, kan ook worden vermeden dat alleen de slechte risico's binnen de verzekering worden opgenomen (hetgeen in het Belgische model 2003 het geval was), waardoor antiselectie beter kan worden tegengegaan. België heeft klaarblijkelijk die lessen uit het Franse voorbeeld getrokken door in 2005 de rampendekking ruimer te formuleren. In de Belgische wet van 17 september 2005 betreffende het herstel van zekere schade veroorzaakt aan private goederen door natuurrampen, geldt die rampendekking immers niet alleen voor overstromingen maar ook voor andere natuurrampen, hetgeen de politieke aanvaardbaarheid blijkbaar vergemakkelijkte.

Vanuit theoretisch perspectief heeft verzekering, zeker in vergelijking met een model van *ex post* overheidscompensatie, het grote voordeel dat een verzekeraar via risicodifferentiatie prikkels tot preventie zou kunnen bieden. Empirisch bewijs, bijvoorbeeld uit Duitsland, toont aan dat in vergelijking met Graubünden in dat Zwitserse kanton die voordelen ook konden worden gegenereerd. In Frankrijk blijken echter die voordelen wat betreft de preventie in belangrijke mate uit te blijven. Dit kan deels gelegen zijn aan het feit dat de premieopslag is gereguleerd, waardoor een premie-aanpassing aan de risico's wordt uitgesloten. Preventie zou kunnen worden gestimuleerd door het aannemen van een *Plan de prévention des risques* door de gemeente (waardoor de vrijstelling zou worden verlaagd), maar onderzoek toont aan dat dat nauwelijks gebeurt. Of de verzekeraars in België aan premie- en risicodifferentiatie doen, is onbekend. Uiteindelijk is dus niet geheel duidelijk of de verzekeraars de theoretische mogelijkheid van risicodifferentiatie wel toepassen om op die wijze ook bij te dragen aan preventie. Wanneer dat niet zou gebeuren, is overigens niet geheel duidelijk waarom dat het geval zou zijn aangezien verzekeraars daar potentieel grote voordelen uit zouden kunnen halen. Wellicht dat wordt opgezien tegen de kosten van risicodifferentiatie of dat

te weinig concurrentie op de verzekeringsmarkt verzekeraars onvoldoende prikkelt tot een dergelijke herverzekering.

Het (verplichte) verzekeringsmodel kan blijkbaar alleen bestaan in combinatie met een herverzekering door de staat. Interessant is dat Frankrijk in het licht van de staatssteun voor de CCR de *state aid* procedure volgde en daarbij (net als bij de Nederlandse Herverzekeringsmaatschappij voor Terrorismeschaden) klaarblijkelijk groen licht kreeg van de autoriteiten in Brussel. Wel rijst de vraag of de premie die de staat aanrekent voor die herverzekering marktconform is. Het is twijfelachtig of dat daadwerkelijk het geval is. Bij gebreke daaraan zou de staatsinterventie potentieel marktverstorend kunnen zijn en zou de staatssteun zelfs als een ongewenste subsidie aan verzekeraars kunnen worden gekwalificeerd.

Ook in België zijn er op dat vlak enkele modaliteiten die niet overeenstemmen met het ideale model. In de eerste plaats kan in België (overigens ook in Frankrijk) een verzekerde die bij de verzekeraars de deur wordt gewezen, gebruikmaken van premiebepaling en dekking via een zogenaamd tariferingsbureau. Het nadeel van dat model is dat dat tariferingsbureau niet een actuarieel juiste premie zal vragen, maar eerder een redelijke premie. Daardoor wordt in de premie het werkelijke risico waaraan de verzekerde is blootgesteld onvoldoende gereflecteerd. Daarenboven zijn de (inmiddels geregionaliseerde) rampenfondsen in België niet gestructureerd als een vorm van herverzekering, waarvoor ook een marktconforme premie zou worden gevraagd. Het rampenfonds biedt *de facto* direct vergoeding aan de gedupeerde (zonder tussenkomst van de verzekeraar) en bestaat derhalve uit een overheidssubsidie voor de bedragen van de schade die niet door verzekering kunnen worden gedekt. Potentieel blijft daar dus het *charity hazard* bestaan. Ook laat het Belgische voorbeeld zien dat een probleem kan ontstaan wanneer de overheid (meer bepaald het Waalse Gewest), zoals bleek na de overstroming in 2021, *de facto* het fonds niet heeft gespijsd, waardoor alsnog een beroep op verzekeraars dient te worden gedaan om de door de overheid verschuldigde bedragen voor te schieten.

Ook Duitsland biedt interessante lessen, hoewel zij voorlopig bij het *ad hoc ex post* compensatiemodel blijven. Het Duitse voorbeeld toont aan dat politici blijkbaar hun handen vrij willen houden voor een *ex post* tussenkomst. Dit werd geïllustreerd door de herverkiezing van kanselier Schröder, die (mede) mogelijk werd gemaakt door zijn toezegging van ruimhartige vergoeding na een overstroming. Deze tendens kan de invoering van een nieuw model in belangrijke mate bemoeilijken. Pogingen om verplichte verzekering in te voeren in Duitsland hebben voorlopig gefaald, ook al omdat men vreesde voor te hoge lasten voor de burger. Maar zoals aangegeven zijn er recente ontwikkelingen die erop wijzen dat mogelijk ook in Duitsland een systeem van verplichte verzekering wordt ingevoerd.

Samenvattend bieden de drie landen interessante lessen met betrekking tot de vraag naar een toekomstbestendig model voor Nederland. De empirische studies (zowel met betrekking tot Frankrijk als Duitsland) tonen het belang aan van verzekering met het oog op de preventie. Het falen van de Belgische wet van 2003 (met aanduiding van specifieke risicozones) wijst ook op het belang van een correcte vormgeving van een eventuele verzekeringsplicht. De buitenlandse voorbeelden tonen ook aan dat zonder plicht een verzekeringsmodel niet zal werken (mede door het *charity hazard*). Met andere woorden: zelfs wanneer de huidige problemen aan aanbodzijde in Nederland zouden worden opgelost, betekent dat nog niet automatisch dat daarmee ook een ruime verzekeringsdekking tot stand zou komen, aangezien er immers ook problemen aan vraagzijde blijven (zoals blijkt uit het Duitse voorbeeld; daar is verzekering vrijwillig en

de vraag gering). Ten slotte toont het falen van het verzekeringsmodel in Duitsland ook aan dat het, evenzeer voor Nederland, lastig kan blijven om een verzekeringsplicht (met bijbehorende premiebetaling) in te voeren. Juist omdat een ramp per definitie een ongeval is met een lage probabiliteit zouden politici verzekering nog steeds als nadelig kunnen beschouwen, omdat men immers gehouden zou kunnen zijn gedurende vele jaren een premie te betalen terwijl het mogelijk is dat een ramp zich nooit zou voordoen en men derhalve niet 'profiteert' van de verzekering. Uiteraard gaat dat uit van een verkeerde visie op verzekering (verzekering wordt dan meer gezien als een investering waarop men een rendement verwacht dan als een instrument om zich te beschermen tegen risicoaversie). Maar dit kan een rol blijven spelen en bezwarend blijven bij pogingen om in Nederland een toekomstbestendig model in te voeren, waarbij van (verplichte) verzekering gebruik zou worden gemaakt.

7 De opvang van rampschade in Caribisch Nederland

E.F.D. Engelhard

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal de aandacht uitgaan naar rampschade in Caribisch Nederland ofwel op de BES:[1160] de eilanden Bonaire, Sint Eustatius (Statia) en Saba.[1161] De vraag die hier centraal staat, is: in hoeverre en hoe kan de Wts van toepassing zijn op de BES en zijn er goede en uitlegbare redenen om de Wts al dan niet van toepassing te laten zijn? Volgens het bestuurlijke beginsel *comply or explain* van de rijksoverheid geldt de wetgeving die in Europees Nederland toepasselijk is in beginsel gelijkelijk voor Caribisch Nederland, tenzij er redenen zijn om haar niet of anders te laten gelden.[1162] Er wordt dus slechts beargumenteerd afgeweken of gedifferentieerd.

In de analyse van de mogelijke betekenis van de Wts voor rampschade op de BES zal de nadruk liggen op natuurrampen, nu de Wts, zoals wij in hoofdstuk 2 en 3 al zagen, juist voor die rampen van betekenis is (en bij *man-made* rampen in het algemeen niet tot toepassing komt, op de grond dat de schade dan verhaalbaar is). In het bijzonder vragen de huidige inzichten over de klimaatscenario's hierbij aandacht: de BES-eilanden zijn zeer kwetsbaar voor stijgende temperaturen, zeespiegelstijging, extreme regenval bij tropische stormen en droogte.[1163] Dit kan tot geleidelijke, structurele schade leiden aan mens en natuur (denk aan koraalriffen), maar ook tot kleinschalige of grotere schade-incidenten en tot crises of rampen in de zin van de Wts.[1164]

Hierna zal eerst de bredere context worden geschetst van de status van Bonaire, Statia en Saba als bijzondere gemeenten van Nederland, klimaatrisico's op deze drie eilanden en het wettelijk kader voor rampenzorg (par. 7.2). Vervolgens worden op hoofdlijnen gelijkenissen en verschillen uiteengezet tussen Caribisch Nederland en Europees Nederland (par. 7.3). Daarna volgt de analyse van het *'comply or explain'*-beginsel en de inzichten die uit de interviews naar voren zijn gekomen met het oog op de eventuele toepasselijkheid van de Wts in Caribisch Nederland (par. 7.4). Afgerond wordt met een conclusie (par. 7.5).

7.2 Rampenzorg en klimaatrisico's

Voor de *comply or explain* analyse ter zake van de Wts vraagt de bredere context van de BES-eilanden aandacht: de geografische ligging, het insulair karakter en de bestuurlijke organisatie (par. 7.2.1) alsmede de aanpak van crises en rampen op de BES (par. 7.2.2).

7.2.1 Caribisch Nederland: drie bijzondere gemeenten

7.2.1.1 Bestuurlijke status

Met de opheffing van de Nederlandse Antillen die per 10 oktober 2010 plaatsvond, bestaat het Koninkrijk der Nederlanden uit vier landen: Nederland, Aruba, Curaçao en

[1160] Beide termen, Caribisch Nederland en de BES, zullen worden gebruikt, maar er wordt in dit rapport dus hetzelfde onder verstaan.

[1161] In het Caribische deel van het Koninkrijk is de naam Statia de gebruikelijke aanduiding van Sint Eustatius. Om die reden heeft de Raad van State er in zijn rapport 'Het kan beter' (2016) al voor gepleit om niet van BES, maar van BSS te spreken. In dit rapport zal de naam Statia worden gebruikt.

[1162] *Kamerstukken II* 2019/20, 35300-IV, nr. 11 (brief van staatssecretaris van BZK, 4 oktober 2019), p. 3.

[1163] KNMI 2023.

[1164] Zie par. 4.3.4 voor klimaatscenario's in Europees Nederland en een scenario in het Caribisch gebied.

Sint Maarten. De landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten zijn autonoom en daarmee in beginsel onafhankelijk van de Nederlandse regering, behalve op het vlak van defensie en buitenlandse betrekkingen.[1165] Hierbij hebben de eilanden Bonaire, Statia en Saba de status van openbaar lichaam van Nederland verkregen. Zij maken sindsdien deel uit van het Nederlandse staatsbestel en vallen onder directe verantwoordelijkheid van Nederland. Begin 2023 telden de drie eilanden samen 29.400 inwoners, waarvan veruit het grootste deel op Bonaire woont. Volgens de laatste prognose van het CBS zou dit aantal inwoners in Caribisch Nederland in 2050 uitgroeien tot 37.200 inwoners.[1166]

Uitgangspunt van het kabinetsbeleid is dat alle Nederlanders gelijkwaardig behandeld worden.[1167] Onderkend is wel dat daarvoor de opgaven complex zijn en dat de verschillen nog te groot zijn.[1168] Dit komt hierna nog aan de orde.

7.2.1.2 Geografische ligging en insulair karakter

De meest in het oog springende verschillen tussen Europees en Caribisch Nederland zijn de geografische ligging en het insulaire karakter van Caribisch Nederland. De ligging in het Caribisch gebied brengt natuur- en klimaatrisico's mee van droogte, tropische stormen en orkanen, extreme regen en aardbevingen, die hierna nog aan de orde komen. Het insulair karakter maakt bijvoorbeeld dat, hoewel er ziekenhuizen op alle drie de eilanden zijn, voor complexere medische ingrepen naar elders moet worden uitgeweken en dat, als de luchthaven of de haven niet of beperkt bereikbaar zijn, hulpverlening beperkter mogelijk is.[1169] Daarnaast is sprake van substantieel minder inwoners op de BES-eilanden dan in Europees Nederland en is er minder infrastructuur op de BES, met kleinschaliger en kwetsbare economieën (en onder meer zeer beperkte eigen landbouw) en overigens een andere munteenheid (Amerikaanse dollar, USD). Dat brengt mee dat een schade-impact die vanuit het oogpunt van nationaal belang (en vanuit het perspectief van Europees Nederland) beperkt oogt toch al ontwrichtend kan zijn.[1170]

7.2.1.3 Korte schets per eiland

Er zijn niet alleen verschillen tussen Europees en Caribisch Nederland, maar zeker ook tussen de drie eilanden onderling. Om te beginnen is er de grote geografische afstand tussen de eilanden, naast hun verschillende ligging (onder- respectievelijk bovenwinds). Daardoor zijn ook de natuurlijke en klimatologische omstandigheden verschillend, met name tussen Bonaire benedenwinds en Statia en Saba bovenwinds. Andere onderlinge verschillen betreffen de bevolkingsaantallen en bevolkingsgroei, taal en cultuur. Het voert voor het onderhavige onderzoek naar rampschade te ver om hier uitvoerig op in te gaan; volstaan zal worden met een korte schets op hoofdlijnen.

Bonaire ligt in het zuidelijk deel van de Caribische Zee, voor de kust van Venezuela (op een afstand van ongeveer 89 kilometer); de Zuidelijke Caribische droge zone. Het eiland is plat, heeft een oppervlakte van 288 vierkante kilometer en had begin 2023 24.100 inwoners. Het inwonersaantal groeit sterk[1171] en de voertaal is Papiamentu.[1172] Het bruto binnenlands product (BBP) was volgens het CBS in 2021 583

[1165] ANV, *Geïntegreerde risicoanalyse Caribisch Nederland,* 2020, p. 15.

[1166] https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/aanvullende-statistische-diensten/2023/bevolking-2050-caribisch-nederland?

[1167] IBO KR 2019 en kabinetsreactie *Kamerstukken II* 2019/20, 35300-IV, nr. 11, p. 2; dit is ook opgenomen in het Coalitieakkoord *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst,* Coalitieakkoord 2021-2025, 15 december 2021, p. 8.

[1168] *Kamerstukken II* 2022/23, 36200 IV, nr. 85, p. 1 (brief van staatssecretaris van BZK, 23 juni 2023).

[1169] ANV, *Geïntegreerde risicoanalyse Caribisch Nederland,* 2020, p. 18.

[1170] *Ibidem*, p. 30.

[1171] https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/aanvullende-statistische-diensten/2023/bevolking-2050-caribisch-nederland (geraadpleegd op 13 mei 2024).

[1172] Dat, net als het Papiamento (dat in Aruba wordt gesproken), een variant is van het Papiaments.

miljoen US dollar (in werkelijke prijzen).[1173] De economie berust in belangrijke mate op toerisme en verder vooral op zoutwinning en de dienstensector. Bonaire heeft een relatief grote zeehaven en een olieterminal.[1174] Het eiland behoort samen met Aruba en Curaçao tot de ABC-eilanden.

Statia en Saba liggen op ongeveer 810 kilometer afstand van Bonaire, bovenwinds. Dit zijn vulkanische eilanden met heuvels en een tropisch moessonklimaat, wat hen gevoelig maakt voor orkanen. Statia en Saba bestaan uit een slapende vulkaan en hellingen, die in Saba steil aflopen naar zee, en een rotsachtige kust. Statia heeft een oppervlakte van 21 vierkante kilometer en had begin 2023 bijna 3.300 inwoners. Het BBP was volgens het CBS in 2021 107 miljoen US dollar (in werkelijke prijzen).[1175] Statia heeft een luchthaven en een haven, die met name groot is op het gebied van overslag van aardolie.[1176] Saba heeft een oppervlakte van 13 vierkante kilometer en telde in 2023 ongeveer 2.000 inwoners. Het BBP bedroeg in 2021 46 miljoen US dollar (in werkelijke prijzen).[1177] Ook Saba heeft een luchthaven en een haven vanwaar transport plaatsvindt, in het bijzonder van en naar Sint Maarten. De inwonersaantallen op Statia en Saba groeien minder hard dan op Bonaire.[1178] In Statia en Saba is de voertaal Engels en beide eilanden behoren samen met Sint Maarten tot de SSS-eilanden.

In het licht van deze verschillende achtergronden kan het moeilijk verbazen dat er ook verschillen van inzicht zijn tussen de BES-eilanden met betrekking tot sommige bestuurlijke en organisatorische aangelegenheden. Hier is de laatste jaren meer aandacht voor en ook wordt wel getracht om, waar dit mogelijk en wenselijk is, tot een zekere gezamenlijke aanpak te komen (dit komt hierna aan de orde). Maar dat is dus niet vanzelfsprekend en het Rijk is er dan ook, onder meer nog op de werkconferentie van 4-6 maart 2024 in Den Haag, door de eilanden op geattendeerd om hen niet automatisch als één geheel te zien.[1179]

7.2.1.4 Bestuurlijke inrichting, ondersteuning en samenwerking

In de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES)[1180] en de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (FinBES) is de eigen positie en bestuurlijke inrichting van de BES-eilanden geregeld. Het zijn alle drie openbare lichamen met rechtspersoonlijkheid en met een eigen bestuurlijke inrichting, bestaande uit een eilandsraad (volksvertegenwoordiging), een bestuurscollege, een gezaghebber[1181] en een kiescollege voor de Eerste Kamer.[1182]

[1173] CBS-metingen 28 september 2023, https://opendata.cbs.nl (geraadpleegd op 13 mei 2024).
[1174] Curoil is thans aangewezen als de *preferred bidder* voor de overname van het in 2021 failliet verklaarde exploitatiebedrijf, https://hbnlawtax.com/app/uploads/2021/01/Bopec-verslag-nr.-11-21-februari-2024-def.pdf (geraadpleegd op 13 mei 2024) en *Antilliaans Dagblad* 10 september 2024.
[1175] https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/84789NED/table?ts=1715772971816.
[1176] ANV, *Geïntegreerde risicoanalyse Caribisch Nederland*, 2020, p. 17.
[1177] https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/84789NED/table?ts=1715772971816.
[1178] https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/aanvullende-statistische-diensten/2023/bevolking-2050-caribisch-nederland?
[1179] *Antilliaans Dagblad*, 4 maart 2024; https://antilliaansdagblad.com/bonaire/29123-eilanden-niet-als-een-geheel-zien.
[1180] De Wet van 17 mei 2010, houdende regels met betrekking tot de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, WolBES), *Stb.* 2010/345 heeft meerdere aanpassingen ondergaan (o.a. *Stb.* 2010/830 en *Stb.* 2015/426), laatstelijk per 1 januari 2024. Een belangrijk herzieningsvoorstel voor de WolBES en de FinBES heeft ter consultatie voorgelegen en na een Haagse werkconferentie van 4-6 maart 2024 is de eilandsbesturen gevraagd uiterlijk 29 maart 2024 hun reactie te sturen. Dit zal voor eind 2024 bij de Tweede Kamer worden ingediend.
[1181] Op Bonaire wordt thans een gezaghebber geworven. In Statia is in maart 2024, met het vervallen van de Wet herstel voorzieningen Sint Eustatius, *Stb.* 2020/254 per 1 september, een gezaghebber benoemd; https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2024/03/08/benoeming-gezaghebber-sint-eustatius .
[1182] Artikelen 2-4 en artikel 5 WolBES.

De eilanden vormen een bijzondere gemeente van Nederland, maar ze zijn niet ingedeeld bij een provincie of een waterschap, al is er recent voor gepleit ze bij een provincie onder te brengen.[1183] De openbare lichamen kampen met beperkte bestuurs- en uitvoeringskracht en het aantal kwetsbaren op de eilanden, in het bijzonder door de beperkte sociale voorzieningen en de kosten van levensonderhoud, is groot.[1184] Versterking van de coördinatie vanuit de Rijksoverheid en verbetering van de samenwerking tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland worden daarom in algemene zin van groot belang geacht.[1185] Het uitgangspunt hierbij is dat decentralisatie van overheidstaken 'niet ten koste gaat van de dienstverlening aan de burger of van een doelmatige uitvoering'. Europees Nederland biedt, waar nodig, een helpende hand.[1186]

In algemene zin wordt ook het belang van een versterkte samenwerking tussen Aruba, Curaçao en Sint Maarten en Caribisch Nederland onderkend, bijvoorbeeld waar het gaat om (de verdeling van specialismen op) het gebied van gezondheidszorg. Er lopen al verbanden op sociaaleconomisch en cultureel vlak, vooral langs de assen bovenwinds (tussen Sint Maarten, Statia en Saba) respectievelijk benedenwinds (tussen Aruba, Curaçao en Bonaire).[1187]

7.2.1.5 Risico's van natuurrampen

Hitte, flinke neerslag in korte tijd, zware windstoten en vloedgolven die tegen de kustlijn slaan, tropische stormen en orkanen; alle maken deel uit van het leven op de Caribische eilanden. Dit hoort bij de geografische ligging. Stormen en orkanen houden onder meer verband met de hoge temperatuur van het zeewater. Daarnaast is er de invloed van klimaatverandering, waardoor bijvoorbeeld de hoeveelheid neerslag bij stormen toeneemt, hoewel over de precieze impact nog veel onzeker is.

Ook liggen de BES-eilanden in een actief aardbevingsgebied en is er vooral op Statia en Saba een beperkt risico van een aardbeving of tsunami.[1188] Er was bijvoorbeeld een aardbeving in 2022 en een andere in januari 2023 die in Sint Maarten gevoeld zou zijn, maar die waren diep en de gevolgen daarvan bleven gelukkig beperkt. Een zware aardbeving zou maar eens in de 475 jaar voorkomen en dit lijkt tot dusverre op Statia en Saba niet tot substantiële schade te hebben geleid. Het gebied van Aruba, Bonaire en Curaçao, benedenwinds, is seismisch weinig actief, al is het risico van een tsunami op afstand boven de kust van Curaçao niet uitgesloten.[1189] Voor Statia en Saba zou het tsunamirisico zelfs in de orde van grootte zijn van eenmaal in duizend jaar.[1190]

De (wereldwijde) stijging van de zeespiegel kan in het Caribisch gebied 'tot extreme waterstanden leiden, bijvoorbeeld als er een storm of orkaan langstrekt'. Hierdoor kunnen er landinwaarts overstromingen ontstaan, kan er zeewater binnendringen en ontstaat kusterosie waardoor delen van het eiland onbewoonbaar worden.[1191] Hun hoogteligging maakt Statia en Saba in vergelijking met bijvoorbeeld Bonaire minder gevoelig voor een directe impact op de leef- en woongemeenschap door overstroming vanuit de zee. Overstromingen komen op Statia en Saba weinig voor en ook schade door zware regenval lijkt beperkt. De huizen zijn voorzien van waterafvoer en zijn door aangescherpte regelgeving door de jaren heen ook tamelijk weerbaar tegen

[1183] Nijpels, *VNG Magazine* 2024, p. 11.
[1184] IBO KR 2019.
[1185] IBO KR 2019 en *Kamerstukken II* 2019/20, 35 300 IV, nr. 11 (brief van staatssecretaris van BZK, 4 oktober 2019), p. 1.
[1186] *Kamerstukken II* 2019/20, 35300-IV, nr. 11 (brief van staatssecretaris van BZK, 4 oktober 2019), p. 6-8.
[1187] *Ibidem*, p. 9-10.
[1188] Zie nader: https://www.knmidc.org/Factsheet_seismische_risicos.pdf.
[1189] Zie https://www.knmidc.org/Factsheet_seismische_risicos.pdf.
[1190] ANV, *Rijksbrede risicoanalyse Caribisch deel van het koninkrijk der Nederlanden,* 2022, p. 24.
[1191] *Ibidem*, p. 24.

sterke wind. Wel wordt gewaarschuwd voor indirecte invloeden van een overstroming op de vitale infrastructuur en de economie.[1192]

De kans dat de vulkanen in Statia en Saba uitbarsten is voor de korte termijn klein. Als het echter gebeurt, is de impact potentieel enorm aangezien dat dodelijke slachtoffers, gewonden en verwoestingen zou kunnen veroorzaken.[1193]

7.2.2 Rampenzorg; wetgevend kader

Als we de blik richten op rampenzorg, dan vallen Bonaire, Statia en Saba, als bijzondere gemeente, weliswaar uiteindelijk onder de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid,[1194] maar de basis van de organisatie en de taken van rampenbestrijding en crisisbeheersing liggen, net als in Europees Nederland, bij de gemeente zelf (bij de openbare lichamen op de BES). De taken worden uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de minister van JenV, in samenwerking met het Ministerie van BZK.[1195] Afhankelijk van de aard en schaal van de ramp, kan er nog een rol liggen voor de provincie en het Rijk. Daartoe kan er door de openbare lichamen een bijstandsverzoek worden gedaan voor ondersteuning voor, tijdens en/of na de ramp.

De Commissie-Oosting, die de vuurwerkramp in Enschede heeft onderzocht noemde dit ‘een kwetsbaar punt’, want ‘de slagkracht van gemeenten varieert met name ook naar hun omvang’.[1196] Dit kan bij grotere rampen en calamiteiten een enorme opgave betekenen, waar men niet de capaciteit voor heeft. Dit geldt natuurlijk bij uitstek voor de openbare lichamen op de BES, waarbij kan worden aangetekend dat, aangezien de BES-gemeenten niet tot een provincie behoren, zij ook eventuele financiële steun missen vanuit de provincie. De betekenis van dergelijke financiële steun zagen wij bijvoorbeeld voor de valwind in Leersum. De combinatie van de ministeries van JenV en BZK maakt de samenwerking met de Rijksoverheid niet altijd soepel. In 2023 werden verschillen van inzicht tussen deze ministeries gesignaleerd over elkaars taken en verantwoordelijkheden bij een crisis in Caribisch Nederland.[1197] Er wordt overigens wel naar gestreefd om voor de BES-eilanden de samenwerking met Europees Nederland meer te stroomlijnen.

De Veiligheidswet BES (VwBES) regelt de organisatie van rampenbestrijding en crisisbeheersing op Bonaire, Statia en Saba per eiland afzonderlijk. Voor Europees Nederland zijn brandweerzorg, geneeskundige hulpverlening, rampenbestrijding en crisisbeheersing onder één regionale bestuurlijke regie gerealiseerd in de Wet veiligheidsregio’s (Wvr).[1198] Deze wet wordt gefaseerd herzien. Bij elke tranche worden de eventuele wijzigingen voor Caribisch Nederland meegenomen in de VwBES.[1199] Er is voor gekozen niet te voorzien in de instelling van een veiligheidsregio op basis van een gemeenschappelijke regeling. Dit vindt zijn reden in de afstand (en het water) tussen de eilanden.[1200]

Naast gemeenschappelijkheden van de BES-eilanden, zoals de meldkamer voor crises of rampen, het politiekorps en het brandweerkorps, is vooralsnog slechts zeer beperkt sprake van samenwerking tussen de BES-eilanden onderling op het operationeel

---

[1192] *Ibidem,* p. 30.
[1193] ANV, *Geïntegreerde risicoanalyse Caribisch Nederland,* 2020, p. 18.
[1194] NCTV Veiligheidsstrategie 2023-2029, p. 6; zie ook *De JenV beleidsagenda 2021-2025 voor Caribisch Nederland,* p. 15 e.v.
[1195] *Kamerstukken II* 2022/23, 36360-IV, nr. 13, p. 27.
[1196] Zie par. 3.2.3.4; Commissie-Oosting 2001, p. 236.
[1197] Inspectie JenV 2023, p. 21-22.
[1198] Zie par. 3.4.2.1.
[1199] *Kamerstukken II* 2023/24, 29517, 13 november 2023, Stand van zaken opvolging aanbevelingen onderzoek ‘Stand van zaken rampenbestrijding Caribisch Nederland 2022’ en *Kamerstukken II* 2023/24, 29517, nr. 251.
[1200] *Kamerstukken II* 2009/10, 32207, nr. 7, p. 5; Rapportage Evaluatie Veiligheidswet BES 2022, p. 75.

vlak van crisisbeheersing en rampenbestrijding.[1201] In geval van nood vertrouwt men op hulp vanuit Europees Nederland of vanuit een of meer van de CAS-landen;[1202] vooral vanuit Bonaire zijn Curaçao en Aruba van belang. Bovenwinds is er (ook) slechts beperkt samenwerking.[1203] De eilanden willen zelf de regie houden.[1204] In januari 2024 vond de BES-top plaats op Sint Maarten, waarbij afgevaardigden van de eilandsraden van Bonaire, Statia en Saba samenkwamen. Het doel was om te komen tot gezamenlijke standpunten ten aanzien van de plannen voor een (concept) Herzieningswet WolBES en FinBES.[1205] In een gezamenlijke formele verklaring na afloop werd erkend dat het opbouwen van consensus tussen de drie BES-eilanden 'soms als een moeizame taak kan worden ervaren',[1206] maar gestreefd wordt naar een formele samenwerking. Over onder meer permanente vertegenwoordiging van de drie eilanden in Den Haag en het bevorderen van de betrokkenheid van de BES bij het beleids- en wetgevingsproces, zijn op een werkconferentie met BZK in maart 2024 afspraken gemaakt.[1207]

De overheden op Bonaire, Statia en Saba hebben elk een rampenteam, bestaande uit de vertegenwoordigers van onder andere de politie, de brandweer en ziekenzorg.[1208] De VwBES geeft de gezaghebber bevoegdheden en taken bij rampenbestrijding en crisisbeheersing. De Inspectie JenV heeft in 2013 en in 2017, nadat tussen 6 en 20 september van dat jaar de zeer verwoestende orkaan Irma met kort erna de orkanen Jose en Maria de eilanden waren gepasseerd, onderzocht hoe het systeem van rampenbestrijding voor, tijdens en na de orkanen heeft gefunctioneerd. Zij deed aanbevelingen ten aanzien van onder andere het verbeteren van de coördinatie, de robuustheid van de crisisorganisatie, de samenwerking en het vervoer.[1209]

In 2022 heeft de Inspectie onderzocht in hoeverre haar aanbevelingen uit dat rapport zijn opgevolgd. Zij heeft geconstateerd dat de crisisorganisaties op de eilanden niet voldoende voorbereid zijn op (toekomstige) rampen en crises. Daarom heeft zij het Ministerie van Justitie en Veiligheid opgeroepen om zowel met de eilanden als met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en andere betrokken ministeries 'te bepalen wat nodig is aan expertise, middelen en mensen om de rampenbestrijding daadwerkelijk verder te brengen'.[1210] Met het oog op de toekomst kwamen onder meer kwetsbaarheden in het systeem van brandweerzorg naar voren, ook in verband met risico's op natuurbranden en andere rampen door klimaatverandering.[1211]

7.2.3 Aandacht voor klimaatrisico's op de BES

7.2.3.1 Inleiding: extreem weer en klimaatverandering; IPCC

Wat zijn de risico's van klimaatverandering op de BES? Het Caribische deel van het Koninkrijk der Nederlanden staat door de ligging bloot aan de risico's van droogte, hitte

[1201] Inspectie JenV 2023, p. 16-17.
[1202] *Ibidem*, p. 16. De afkorting CAS staat voor de drie Caribische landen binnen het Koninkrijk der Nederlanden: Curaçao, Aruba en Sint Maarten.
[1203] *Ibidem*, p. 16.
[1204] *Ibidem*, p. 15.
[1205] *Kamerstukken II* 2023/24, nr. 997, Aanhangsel (Antwoord van staatssecretaris van BZK op Kamervragen, 12 februari 2024), p. 1-2.
[1206] Zie de https://dossierkoninkrijksrelaties.nl/2024/01/25/werkgroep-moet-scherven-van-geflopte-bes-top-bijeenvegen/ en hierover *Kamerstukken II* 2023/24, nr. 997, Aanhangsel (Antwoord van staatssecretaris van BZK op Kamervragen, 12 februari 2024), p. 1-2.
[1207] *Kamerstukken II* 2023/24, 36410-IV, nr. 52 (brief van staatssecretaris van BZK, 28 maart 2024).
[1208] Zie voor Bonaire: https://www.bonairecrisis.com/.
[1209] Inspectie JenV 2018.
[1210] Inspectie JenV 2023.
[1211] Evaluatie Veiligheidswet BES 2022, par. 5.4.

en extreme neerslag en, in het bijzonder bovenwinds, stormen en is óók kwetsbaar waar het de mogelijkheid betreft van bescherming vooraf en schadeherstel nadien. Sowieso zijn kleine eilanden als de Cariben in *klimatologisch* opzicht kwetsbaar en ook op de economische impact hiervan is de laatste jaren in meerdere rapporten indringend gewezen.[1212] In een hoofdstuk en een *factsheet* over *'small islands',*[1213] wordt in het AR6-rapport gewezen op de intensiteit van zware tropische stormen, stormvloeden, verminderde beschikbaarheid van zoet water, aantasting en verlies van kustecosystemen zoals koraalriffen en zeespiegelstijging.[1214]

Omwille van de beperkte reikwijdte van dit onderzoek zal in de navolgende paragrafen de aandacht uitgaan naar de risico's en de gevolgen van natuurrampen op Bonaire, Statia en Saba als zijnde de drie bijzondere gemeenten van Nederland. Negatieve gevolgen van klimaatverandering op deze drie eilanden worden sinds 2023 ook inzichtelijk gemaakt in de Klimaateffectatlas BES.[1215]

7.2.3.2 Orkanen Irma en Maria (2017)

Orkanen zijn een belangrijke oorzaak van schade in het bovenwindse gebied (waar Statia en Saba gelegen zijn). In het oog springt hier de enorme impact van de orkanen Irma en Maria bovenwinds in september 2017. Irma was een zware orkaan, in categorie 5, met windsnelheden tot ongeveer 300 kilometer per uur, die 35 uur hebben aangehouden.[1216] Dit trof in het bijzonder de samenleving op het eiland Sint Maarten buitengewoon zwaar: er vielen daar vier dodelijke slachtoffers, 150 mensen raakten er gewond, 91 procent van de gebouwen raakte beschadigd (waarvan 30 procent volledig was verwoest), ongeveer 7.000 mensen raakten ontheemd en er was ecologische schade, onder meer aan, naar schatting, 90 procent van de mangroves en aan de helft van het koraal.[1217] Dit is maar een greep, er was daar ook schade aan de infrastructuur en aan telecommasten en de economische impact was er enorm: het toerisme bijvoorbeeld daalde met ruim 25 procent.[1218]

Maar daarnaast trof Irma andere eilanden, in het bijzonder ook Barbuda, en ook de BES bovenwinds: Statia en Saba, al hadden de orkanen daar in verhouding tot Sint Maarten minder schade tot gevolg.[1219] Uit onze interviews komt naar voren dat zo'n honderd huizen op Statia, met name daken, hierdoor beschadigd zijn geraakt en, zoals onder meer door Stinapa is gerapporteerd,[1220] dat de natuur zwaar getroffen is. Voor het huizenherstel zijn er mede met steun vanuit Den Haag zinkplaten, hout, *et cetera* naar het eiland gebracht en aldaar opgeslagen.[1221] Ook had Irma een indirecte impact op Statia en Saba, in de zin dat de aan- en afvoer van en naar Sint Maarten ernstig werd belemmerd door de schade aan de haven en aan de luchthaven. Gedupeerden konden een verzoek doen voor ondersteuning bij het herstel van hun huizen. Zo zijn veel huizen uiteindelijk gerepareerd. In het bijzonder Statia is echter kwetsbaar waar het ecologische schade

[1212] Omwille van de focus van het onderhavige rapport volstaan wij ermee te wijzen op het onderzoek van werkgroep 2 van het IPCC in het kader van het AR6-rapport.
[1213] AR6 (2022), hoofdstuk 15, https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/chapter/chapter-15/ (laatst geraadpleegd op 27 maart 2024).
[1214] IPCC 2019 en IPCC 2023.
[1215] https://bes.climateimpactatlas.com/nl/.
[1216] ANV, *Geïntegreerde risicoanalyse Caribisch Nederland,* 2020, p. 26.
[1217] Deze cijfers en gegevens over Irma zijn ontleend aan het ANV, *Geïntegreerde risicoanalyse Caribisch Nederland,* 2020, p. 26.
[1218] *Ibidem.*
[1219] Zoals de Inspectie JenV 2023, p. 23 ook ten aanzien van orkaan Irma heeft geconcludeerd.
[1220] Stinapa 2017.
[1221] Irma heeft met name Sint Maarten zwaar getroffen en daar heeft de rijksoverheid bijzondere ondersteuning geboden. Zie daarover par. 7.3.2.

betreft; het is een vruchtbaar eiland en het herstel van de natuur na zo'n ramp is dan ook essentieel.

7.2.3.3 Extreme neerslag op Bonaire (2022)

Bonaire is minder gevoelig voor orkanen, maar het orkaanseizoen vindt indirect wel doorwerking in het weerbeeld op Bonaire. In november 2022 heeft extreme regenval dagenlang de Bonairiaanse samenleving geraakt. In een rapport van WUR wordt beschreven hoe de straten in de hoofdstad Kralendijk onder water stonden. Het afvoerwater vermengde zich met verontreinigende stoffen en rioolwater. Dit was schadelijk voor de koraalriffen rond het eiland. Het ziekenhuis was met uitzondering van noodgevallen twee dagen gesloten en scholen waren een dag dicht.[1222] Dit wordt in verband gebracht met het gebrek aan een gezonde bodem met absorptievermogen, die het water bij hevige neerslag snel kan afvoeren.[1223] Het gebrek aan vegetatie en een goed waterbeheersysteem veroorzaakt erosie en afvalwaterproblemen. Dit vergroot het risico op overstromingen van zand, modder en afvalwater in de zee, wat een negatief effect heeft op koraalriffen.

Naar aanleiding van de voornoemde overstromingen door de zware regenval heeft de gezaghebber van Bonaire op 14 november 2022 Waterschap Rijn en IJssel ondersteuning gevraagd bij het komen tot een integrale aanpak voor het waterbeheer. In 2023 heeft een delegatie van experts uit verschillende waterschappen Bonaire bezocht en daarvan rapport opgemaakt. In het rapport wordt vooropgesteld dat Bonaire 'al jarenlang grote uitdagingen met water [kent], zowel qua opvang en transport, alsook bijvoorbeeld qua afvalwater. Er is niet eerder een integraal plan van aanpak gemaakt voor water, terwijl de veiligheid van de inwoners van het eiland steeds verder onder druk komt te staan door onder andere achterstallig onderhoud van de waterdammen en rooien en slechte afvoer van water, onder andere via de (slecht onderhouden) wegen'.[1224] De rooien zijn kloofvormige dalen in het heuvellandschap, die zich in de regentijd met water vullen. Het rapport wijst er verder op dat met het oog op extreme neerslag de opslagcapaciteit van dammen en bassins op Bonaire, door het uitdiepen daarvan en door de aanleg van extra dammen, moet worden vergroot. 'Tot de onziltingsinstallatie is gebouwd, was Bonaire afhankelijk van regen voor de watervoorziening. Dit was mogelijk door een groot en ingenieus systeem van dammen, bassins en *saliñas* waar het water werd vastgehouden en geborgen'.[1225] De laaggelegen en bebouwde kuststroken op Bonaire zijn nu al gevoelig voor zeestormen.[1226]

Ingrijpen wordt van groot belang geacht, mede gelet op de huidige kennis en inzichten omtrent de negatieve gevolgen van klimaatverandering op Bonaire. Die zijn de laatste jaren in verschillende onderzoeksrapporten in beeld gebracht.

7.2.3.4 KNMI-rapportages (2021, 2022 en 2023)

In oktober 2021 heeft het KNMI het Klimaatsignaal '21 gepubliceerd.[1227] Daarin heeft het een bandbreedte van scenario's aangegeven, waarbinnen klimaat in Nederland kan veranderen en tot welke gevolgen dat kan leiden, aangezien de mate en de snelheid van klimaatverandering worden bepaald door broeikasgasemissies. Hoofdstuk 2 van het KNMI-rapport is gewijd aan Caribisch Nederland en belicht in het bijzonder de impact van orkanen: Bonaire, Statia en Saba liggen in een orkaangevoelig gebied. Orkanen worden door de hoge windsnelheden, stormvloeden en grote hoeveelheden neerslag die

[1222] WUR-rapport 2023, p. 13.
[1223] WUR-rapport 2023, p. 16 e.v.
[1224] Integraal Waterbeheer op Bonaire 2023, p. 3.
[1225] *Ibidem*.
[1226] *Ibidem*. Zie ook Goulart, Benito Lazaro e.a. 2024.
[1227] KNMI 2021.

ze kunnen veroorzaken, ‘de dodelijkste en kostbaarste natuurrampen’ genoemd.[1228] ‘Bij windsnelheden van 18 m/s is sprake van een tropische storm’, zo stelt het rapport, ‘en begint schade te ontstaan’; de effecten zijn soms op meer dan 500 kilometer afstand merkbaar.[1229]

Sinds 1981, het begin van de betrouwbare metingen, ‘zijn er 14 orkanen met maximale windsnelheden van meer dan 18 m/s binnen 250 km van Bonaire gekomen’. Voor Statia en Saba zijn dat er 35, maar daarbij zijn de eilanden zelf niet geraakt en is alleen bij Irma substantiële schade ontstaan aan de natuur.[1230] ‘Doordat de kans dat Bonaire door een orkaan wordt getroffen kleiner is dan op Saba en Statia, is ook de kans op een extreme waterhoogte kleiner’.[1231] Op Statia en Saba zijn grootschalige overstromingen vanuit zee ‘onwaarschijnlijk door het vulkanisch landschap en daarmee de hoogteligging’. Maar wel kunnen de kustzones (en onder meer nutsvoorzieningen en het vliegveld aldaar) schade oplopen,[1232] zoals ook gebeurd is bij de orkaan Irma in 2017.[1233] Dat risico is anders voor Bonaire: daar ‘ligt de vitale infrastructuur in het relatief laaggelegen kustgebied; evenals veel bebouwing, waaronder de hoofdstad Kralendijk. Daardoor is van de drie eilanden Bonaire het meest gevoelig voor stormvloeden’.[1234]

Daarnaast stijgt de temperatuur in het Caribisch gebied; voor de BES-eilanden zal dat iets minder hard zijn dan elders in de regio. Verder neemt de jaarlijkse neerslag af, terwijl tropische orkanen in kracht zullen toenemen met gemiddeld juist meer neerslag.[1235]

In 2022 heeft het KNMI het rapport *‘Past and future sea levels around the BES islands’* uitgebracht. Hierin is erop gewezen dat de gemeten zeespiegelstijging in de BES-regio ongeveer overeenkomt met de wereldwijde gemiddelde stijging en is de verwachting uitgesproken dat die in de toekomst iets sneller dan gemiddeld zal stijgen. Deze conclusies zijn in lijn met eerdere IPCC-rapporten en het Klimaatsignaal van het KNMI.

In 2023 heeft het KNMI, zoals hiervoor al aan de orde kwam, klimaatscenario’s gepresenteerd en daarin ook scenario’s opgenomen voor Caribisch Nederland.[1236] Hierbij is niet alleen gekeken naar de stijgende zeespiegel, maar ook naar stormen in het zuidelijk deel van de Caribische zee. In een studie uit 2018 kwam naar voren dat de opwarming van het oppervlak van de Noord-Atlantische oceaan grote orkanen in de hand hebben gewerkt en werken.[1237] Verwacht wordt, zoals hiervoor al is genoemd, dat de kracht van orkanen en de neerslag die daarbij valt in zijn algemeenheid zullen toenemen.[1238]

7.2.3.5 IVM-rapport (2022)

In 2022 publiceerde de Vrije Universiteit de resultaten van een – omvangrijke – studie in opdracht van Greenpeace. Gewaarschuwd wordt voor de impact van klimaatverandering op Bonaire, waardoor er overstromingen, orkanen en extreme hitte kunnen ontstaan.[1239] Eind deze eeuw staat een vijfde van Bonaire onder water, waaronder grote delen van de

[1228] *Ibidem,* p. 17.
[1229] *Ibidem,* p. 17.
[1230] *Ibidem,* p. 17.
[1231] *Ibidem,* p. 18.
[1232] *Ibidem,* p. 17.
[1233] *Kamerstukken II* 2023/24, 34773, nr. 29 (brief van staatssecretaris van BZK, 2 februari 2024).
[1234] KNMI 2021, p. 19.
[1235] *Ibidem,* p. 25.
[1236] KNMI 2023.
[1237] Murakami, Levin e.a. *Science* 2018, p. 1197.
[1238] Goulart, Benito Lazaro e.a. 2024, p. 39.
[1239] In die zin ook het RIVM 2022, p. 22.

hoofdstad Kralendijk.[1240] Door een combinatie van een stijgende zeespiegel en krachtiger stormen kan het eiland al veel eerder te maken krijgen met grote wateroverlast, nog afgezien van extreme regenval en hittegolven.[1241] Dit raakt onder meer de economie, gezondheid, infrastructuur en het cultureel erfgoed van Bonaire:[1242]

'In elk van de onderzochte klimaatscenario's loopt in 2050 het zuidelijk deel van het eiland het risico om gedeeltelijk te overstromen en zullen wegen, andere belangrijke infrastructuur en cultureel erfgoed schade oplopen. Uit interviews met medische experts blijkt bovendien dat klimaatverandering kan leiden tot meer sterfgevallen en ziektes, bijvoorbeeld door toenemende hittegolven.' [1243]

Ook koraal en ander onderwaterleven wordt aangetast door de stormen. Dat vergroot ook weer de kwetsbaarheid, want koraal is een natuurlijke golfbreker.[1244] Zo bevat het Bonaire Marine Park, het onderwaterpark rondom Bonaire dat uit riffen bestaat, 2.700 hectare koraalrif, zeegrasvelden en mangrovesystemen. Het vormt een leefomgeving voor veel soorten koraal en vissoorten en het staat ook op de Voorlopige Lijst Unesco Werelderfgoed Koninkrijk der Nederlanden 2010.[1245] Dit wordt beheerd door Stinapa, dat dit bekostigt uit subsidies en entreegelden van de bezoekers.

7.2.3.6 Risicoanalyse voor Caribisch Nederland (ANV)

Concrete scenario's voor klimaat- en natuurdreigingen zijn voor Caribisch Nederland uitvoerig in kaart gebracht door het Analistennetwerk Nationale Veiligheid (ANV).[1246] De inhoud, context en betekenis van de Rijksbrede Risicoanalyse van het ANV voor Europees Nederland zijn in hoofdstuk 4 al besproken.[1247] Een afzonderlijke analyse voor de BES is in 2020 gemaakt, de zogeheten *Geïntegreerde risicoanalyse Caribisch Nederland* (GRA-CN), en in 2022 voor het Caribisch deel van het Koninkrijk, de *Themarapportage Rijksbrede Risicoanalyse Caribisch deel van het Koninkrijk der Nederlanden* (RbRa-CK).[1248]

Hierna zullen we ons beperken tot de punten die wij nog niet hebben besproken die in Caribisch Nederland anders zijn dan in Europees Nederland. Wij volgen hiermee de aanpak van het ANV: wat zijn specifiek voor de BES de bevindingen? Veel van deze punten spelen overigens ook elders in het Caribisch deel van het Koninkrijk (de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten). Dat is een aandachtspunt dat zich in het onderhavige onderzoek echter niet laat onderzoeken: kan het eventueel van toepassing laten zijn van de Wts op de BES tot meer hulpvragen leiden, (ook) elders in het Koninkrijk?

In de *Geïntegreerde risicoanalyse Caribisch Nederland* (GRA-CN) kijkt het ANV vijf jaar vooruit bij het 'inzichtelijk maken van de dominante risico's en dreigingen die zich kunnen manifesteren in Caribisch Nederland waarbij effecten voor de nationale veiligheid kunnen optreden'.[1249] Met dominant wordt 'een mogelijk ontwrichtend effect op de samenleving' bedoeld. Dit sluit in zekere zin aan bij artikel 1 Wvr, dat via artikel 1 Wts leidend is voor de kwalificatie als ramp: dit spreekt van 'een zwaar ongeval of een

[1240] IVM-rapport 2022.
[1241] IVM-rapport.
[1242] Aldus https://vu.nl/nl/nieuws/2022/klimaatverandering-heeft-mogelijk-grote-impact-op-bonaire.
[1243] Zo luidt het bericht hierover op de website, https://vu.nl/nl/nieuws/2022/klimaatverandering-heeft-mogelijk-grote-impact-op-bonaire (geraadpleegd op 4 april 2024).
[1244] IVM-rapport.
[1245] Zie https://www.cultureelerfgoed.nl (geraadpleegd op 4 april 2024).
[1246] De samenstelling en taakstelling van het ANV zijn reeds vermeld in par. 4.3.4.
[1247] Zie par. 4.3.2.
[1248] Verwezen zij naar die bespreking, zie par. 4.3.2.
[1249] ANV, *Geïntegreerde risicoanalyse Caribisch Nederland,* 2020, p. 7.

andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken sprake is van grote aantallen gedupeerden met grote schade'. Al wordt dit laatste niet noodzakelijk ingevuld met de zes belangen van het ANV (zie par. 4.3.2). Het gaat ons hier met name om de inventarisatie van natuur- en klimaatrisico's die worden genoemd, namelijk orkanen, vulkaanuitbarstingen (alleen op Statia en Saba), tsunami's en (natuur)branden en voorts aardbevingen.

Daarnaast noemt het ANV heel andere risico's en dreigingen die in Europees Nederland wellicht via een beroep op artikel 3 Wts tot een verzoek om overeenkomstige toepassing van de Wts zouden kunnen leiden, te weten zware ongevallen (zoals met olietransport), ordeverstoringen en bedreigingen van de democratie, terrorisme, ziekten (epidemie) en cyberrisico's.[1250] Net als in onze eerdere bespreking van de ANV-scenario's zal dit scala aan *man-made* risico's in de *comply or explain* analyse in dit hoofdstuk geen afzonderlijke bespreking krijgen. Omwille van de noodzakelijke afbakening zullen wij ons richten op de analyse van natuurrampen, voor zover althans de informatie daarover in hoofdstuk 4 niet al aan de orde was.[1251]

Het meest relevant is dan het risico van tropische stormen en orkanen (tropische stormen met hogere windsnelheden dan 117 kilometer per uur en een bereik van een paar honderd kilometer). Hierover vermeldt het ANV, voor zover hier relevant, het volgende. Vanaf de maand juni tot eind november zijn er op de Noord-Atlantische oceaan jaarlijks gemiddeld zo'n zestien tropische stormen, waarvan zo'n vijf orkanen, die in meerderheid het Caribisch gebied raken. Van de BES-eilanden is de kans voor Statia en Saba het grootst dat zij door zo'n storm of orkaan worden getroffen. Het ANV noemt percentages van 48 respectievelijk 42 procent kans op een tropische storm (binnen de *range* van 165 kilometer omtrek), 16 respectievelijk 14 procent voor orkanen (binnen de *range* van 110 kilometer) en 4 respectievelijk 3 procent voor zware orkanen (van klasse 3 of hoger, binnen een range van 50 kilometer).[1252] Voor Bonaire is die kans veel kleiner: 12 tot 18 procent (voor een tropische storm), 2 tot 4 procent (voor een orkaan) en minder dan 1 procent (voor een zware orkaan).[1253]

De impact van klimaatverandering op de frequentie van orkanen is onzeker, maar verwacht wordt dat de neerslagintensiteit en de kracht van orkanen zullen toenemen; mede door de toename van beschikbare energie in een warmer klimaat.[1254] Statia en Saba zijn, door de steile hellingen, zoals hiervoor al kort aan bod kwam, kwetsbaar 'voor aardverschuivingen en modderstromen na hevige regenval, waardoor wegen onbegaanbaar kunnen worden en daarmee delen van het eiland onbereikbaar zijn'. Dat raakt niet zozeer de huizen (want die zijn hooggelegen), maar het belemmert de aanvoer van medicijnen, water, voedsel, enzovoort.[1255]

Het ANV wijst verder nog op het risico voor Statia en Bonaire, die beide een olieterminal hebben, dat door een lekkage, brand of noodweer (zoals bliksem) bij de terminals rampen

[1250] *Ibidem*, p. 9.
[1251] Voor de minder waarschijnlijke risico's van een zware aardbeving of tsunami verwijzen wij naar par. 7.2.1, waar die, mede onder verwijzing naar de ANV rapportages, al zijn besproken.
[1252] *Ibidem*, p. 25.
[1253] *Ibidem*, p. 25.
[1254] *Ibidem*, p. 26. In dezelfde zin Goulart, Benito Lazaro e.a. 2024, p. 39 e.v.
[1255] *Ibidem*, p. 27.

ontstaan.[1256] Maar uitgaande van de impact en waarschijnlijkheid zijn natuurrampen zoals voornoemd het grootste risico.[1257]

In de *Themarapportage Rijksbrede Risicoanalyse Caribisch deel van het Koninkrijk der Nederlanden* (RbRa-CK) ligt de nadruk op de CAS-landen, die naast Nederland deel uitmaken van het Koninkrijk: Curaçao, Aruba en Sint Maarten. Ook hierbij gaat het om bedreigingen van de nationale veiligheid in de hiervoor bedoelde zin. Dit rapport bouwt in belangrijke mate op het vorige voort. Wij vermelden hierna de voor ons relevante resultaten op hoofdlijnen.

Uit de analyses volgt, zo stelt het ANV, dat bij natuurrampen de impact op de nationale veiligheid groot kan zijn. Daarvan vormen orkanen, naar waarschijnlijkheid en impact, het grootste risico in dit opzicht.[1258] Dit zal bij de eventuele uitbreiding van de Wts naar de BES dan ook in beide opzichten het meest relevante scenario zijn voor meldingen en aanvragen voor een Wts-tegemoetkoming. Hierbij plaatsen wij de kanttekening dat de toets voor toepassing van de Wts dat er een ramp in de zin van artikel 1 Wvr moet zijn (‘een zwaar ongeval of een andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd en waarbij een gecoördineerde inzet [van verschillende hulpdiensten] is vereist’), niet één-op-één hoeft te gaan met de zes belangen van het ANV.

Een aanpalend relevant punt dat het ANV in haar eindbeschouwing signaleert, is dat natuurrampen (of andere risico’s of dreigingen) door de kleinschalige context van de eilanden een grote lokale impact kunnen hebben, terwijl de (potentiële) impact van die rampen op de *nationale* veiligheid (van Nederland) beperkt is.[1259] Als voorbeeld wijst het ANV op een natuurramp waarbij tientallen mensen moeten worden geëvacueerd en/of medische hulp nodig hebben. Dat vraagt zeer veel gelet op de beperkte capaciteit op de eilanden. Specifiek in de context van de Wts denken wij hierbij bijvoorbeeld aan de gevolgen van orkaan Irma van september 2017 op Statia (waarbij er mensen zijn geëvacueerd en onder meer schade aan daken is ontstaan) en van de extreme regen op Bonaire in 2022 (die onder meer tot waterschade heeft geleid in het ziekenhuis en in huizen en gebouwen in Kralendijk).

Als laatste punt signaleert het ANV de afhankelijkheid en kwetsbaarheid van het Caribisch deel van het Koninkrijk. Die hebben de eilanden in meer dan één opzicht. Voor de bevoorrading van voedsel en goederen, bijvoorbeeld, zijn de havens en de luchthaven essentieel. De economie is ‘voor een aanzienlijk deel’ afhankelijk van het toerisme. Ook zijn de eilanden afhankelijk van de (vitale) infrastructuur, die ‘kwetsbaar is voor natuurgeweld’.[1260] Zo konden dialysepatiënten op Sint Maarten door orkaan Irma in 2017 niet meer geholpen worden op het eiland en moesten zij naar elders worden vervoerd.[1261] In de context van de Wts onderstreept deze signalering van het ANV onzes inziens het belang van snel en voortvarend schadeherstel dat, vanwege de voornoemde kwetsbare omstandigheden en het insulair karakter, op maatwerkniveau zal moeten plaatsvinden. Het is zeer de vraag of de Wts aan die eisen kan voldoen, aangezien het voor de uitvoering van de Wts juist van belang is dat zij eenduidig geschiedt, dus op een wijze die niet afwijkt van andere toepassingen van de Wts (lees: in Europees Nederland). Wij betwijfelen dan ook of de Wts qua inhoud en systematiek toereikend is om, in het geval zich een ramp mocht voordoen op de BES, te kunnen voorzien in de financiële ondersteuning die ook daadwerkelijk aan de behoefte op de eilanden tegemoetkomt.

[1256] *Ibidem,* p. 36.
[1257] *Ibidem,* p. 47.
[1258] ANV, *Rijksbrede Risicoanalyse Caribisch deel van het Koninkrijk der Nederlanden,* 2022, p. 47.
[1259] *Ibidem,* p. 47.
[1260] *Ibidem,* p. 47.
[1261] *Ibidem,* p. 56.

Om dit laatste nader te kunnen analyseren, zal hierna eerst worden onderzocht hoe de financiële opvang bij rampen thans is geregeld: wat doen de eilanden, wat biedt Europees Nederland, zijn risico's verzekerbaar? Op dit laatste punt, de verzekerbaarheid, heeft het onderhavige onderzoek te weinig 'harde' informatie opgeleverd om hierover concrete of vergaande uitspraken te doen. Het bleek zeer moeilijk de verzekeringsmarkt op de BES met betrekking tot rampen of catastrofes vergaand te overzien. Wij zullen ons daarom op dit punt noodzakelijkerwijs beperken tot het schetsen van enkele hoofdlijnen.

7.3 Schademechanismen in Caribisch Nederland

7.3.1 Schadeopvang op lokaal en op rijksniveau

7.3.1.1 Lokaal beleid op de BES

Bonaire, Statia en Saba werken, mede op basis van de financiële middelen die het kabinet hiervoor[1262] beschikbaar heeft gemaakt, aan hun eigen klimaatplannen. Afgesproken is dat er in 2024 drie door de eilanden gedragen en afgeronde klimaatplannen liggen.[1263] Bij deze plannen wordt rekening gehouden met de lokale omstandigheden. Zo heeft het OLB aangegeven te willen bijdragen aan de Nederlandse klimaatdoelen. Het ziet politiek, bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak om Bonaire te verduurzamen. Het OLB kiest ervoor om via een klimaattafel, onder onafhankelijk voorzitterschap, naar een eilandelijk klimaatplan te werken.[1264]

In een motie van 17 oktober 2023 heeft ook de Eilandsraad van Bonaire zorgen verwoord over (onder meer) dat stormen en overstromingen, mede door de stijgende zeespiegel, tot schade zullen leiden aan infrastructuur en daarmee 'een grote kostenpost' zullen worden. De Raad heeft besloten in te stemmen met de steunverklaring voor de klimaatzaak van zeven inwoners van Bonaire en Greenpeace,[1265] zie paragraaf 7.3.1.4. Statia en Saba hebben aangegeven om, gezien de beperktere omvang van deze eilanden, direct aan hun eigen plan te werken.

7.3.1.2 Beleidsreactie in Den Haag

In de in hoofdstuk 1 genoemde EU-adaptatiestrategie noemt de Europese Commissie het essentieel 'dat er nieuwe en innovatieve financiële middelen voor de aanpassing aan de klimaatverandering en veerkracht worden vastgesteld, in het bijzonder voor de minst ontwikkelde landen en kleine eilandstaten in ontwikkeling'. Bonaire, Statia en Saba zijn ontwikkelde kleine eilandstaten, die deel uitmaken van ons land. In het kader van het klimaatbeleid dat de rijksoverheid voert voor Europees Nederland is vanuit de Tweede Kamer dan ook de vraag gesteld hoe Caribisch Nederland hierbij wordt betrokken.

Het (toenmalige) kabinet onderkende dat de negatieve gevolgen van klimaatverandering op Bonaire, Statia en Saba een uitdaging vormen voor de veiligheid, gezondheid, bestaanszekerheid, economie en biodiversiteit op deze eilanden. Het wees in dit verband op de eigen verantwoordelijkheid van de openbare lichamen en benadrukte het belang

[1262] Daarnaast heeft het kabinet onder meer middelen ingezet op het vlak van verduurzaming van de elektriciteitsproductie op alle drie de eilanden.
[1263] Dit stelt het kabinet in zijn reactie aan de Tweede Kamer op het Nijpelsrapport 2023.
[1264] Brief van het OLB van 24 mei 2022 aan de minister van Klimaat en Energie.
[1265] Motie Eilandsraad Bonaire 17 oktober 2023, https://ris.konsehoinsular.org/Reports/Item//9fbf9ba6-20fa-4362-92aa-6ba61708458a (geraadpleegd op 4 december 2023).

van samenwerking met de bestuurscolleges van de BES-eilanden aan een klimaatplan over zowel mitigatie als adaptatie per eiland.[1266]

In zijn beleidsreactie op 30 mei 2022 stelde de (toenmalige) minister van IenW wel dat Bonaire, Statia en Saba de uitkomsten van deze KNMI-rapporten als bouwsteen kunnen gebruiken 'bij besluitvorming over ruimtelijke ordening en ruimtelijke inrichting, maar ook voor het verder verfijnen van de crisisaanpak.[1267]

7.3.1.3 Naar een klimaattafel op de BES

In reactie op de wens van Bonaire om een klimaattafel op te zetten, is in 2022 Ed Nijpels als kwartiermaker benoemd. Hem is gevraagd om met een advies te komen over de organisatie van een klimaattafel. In mei 2023 heeft Nijpels daartoe een oriënterend rapport gepresenteerd, getiteld 'Het is nooit te laat'.[1268]

Nijpels heeft wel ook aangegeven dat 20% van de bevolking op Bonaire onder de armoedegrens leeft en dat het draagvlak voor klimaatplannen beperkt is, zolang niet ook aan een aanvaardbaar bestaansminimum wordt gewerkt. Op dit punt zijn er initiatieven en maatregelen van de rijksoverheid, die hier niet allemaal zullen worden genoemd. We volstaan met erop te wijzen dat het kabinet nadrukkelijk inzet op een verbeterde levensstandaard voor alle inwoners van Bonaire, Statia en Saba.[1269] Op de BES-eilanden ligt het inkomensniveau 'veel lager dan in de rest van Nederland'.[1270]

Naast een scala aan maatregelen op aanpalende terreinen (zoals de verhoging van de AOW, energietoelages, mobiliteit, en dergelijke) is, specifiek voor het sociaal minimum, op 1 oktober 2023 de Commissie-Thodé ingesteld. In de Beleidsagenda Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening voor Caribisch Nederland zijn maatregelen opgenomen 'om in Caribisch Nederland de levensstandaard te verbeteren en de armoede te bestrijden met behulp van volkshuisvestelijke middelen'.[1271]

Het Nijpels-rapport 'Het is nooit te laat' gaat over de organisatie van een klimaattafel op Bonaire, maar ook over de toepasbaarheid van een dergelijke opzet op Statia en Saba.[1272] In het rapport wordt op informatievlak een lacune gesignaleerd:[1273] een dergelijk initiatief zou in lijn zijn met de al in 2007 opgezette Klimaateffectatlas voor Europees Nederland.[1274] In de beleidsreactie van BZK op het rapport[1275] heeft het Ministerie van IenW in 2023 aan de stichting *Climate Adaptation Services* de opdracht gegeven om de Klimaateffectatlas BES te ontwikkelen.[1276] Daarnaast zal Bonaire de klimaattafel beginnen als overlegorgaan met vertegenwoordigers van overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Dit moet leiden 'tot een geïntegreerde aanpak voor de opgaven van klimaatadaptatie én -mitigatie.[1277] Ook wordt samen met Statia en Saba

---

[1266] Zie o.a. *Kamerstukken II* 2022/23, 36360-IV, nr. 13, p. 27 en *Kamerstukken II* 2023/24, 32813, nr. 1312 (brief van staatssecretaris van BZK, mede namens de ministers van KenE en van IenW, 7 november 2023), p. 1. Gepland is om deze klimaatplannen in 2024 op te leveren, zoveel mogelijk gelijktijdig met het klimaatplan voor Europees Nederland ingevolge de Klimaatwet.
[1267] *Kamerstukken II* 2021/22, 27625, nr. 567, p. 4.
[1268] Nijpels-rapport 2023.
[1269] IBO KR 2019 en *Kamerstukken II* 2019/20, 35300-IV, nr. 11 (brief van staatssecretaris van BZK, 4 oktober 2019), p. 1.
[1270] ANV, *Geïntegreerde risicoanalyse Caribisch Nederland,* 2020, p. 33.
[1271] Zie *Kamerstukken II* 2023/24, 36410 VII, nr. 86, met als bijlage de eerste voortgangsrapportage.
[1272] Nijpels-rapport 2023.
[1273] Nijpels-rapport 2023, p. 18.
[1274] https://www.klimaateffectatlas.nl/nl/.
[1275] *Kamerstukken II* 2023/24, 32813, nr. 1312 (brief van bewindslieden van BZK, KenE en IenW, 7 november 2023).
[1276] https://bes.climateimpactatlas.com/nl/.
[1277] NUPKA 2023, p. 41.

bepaald hoe de eilanden een integraal klimaatplan kunnen opstellen.

7.3.1.4 Rechtszaak van Greenpeace en Bonairianen tegen de Staat

In juni 2024 hebben zeven Bonairiaanse burgers en Greenpeace het kabinet gesommeerd concrete maatregelen te nemen om Bonaire te beschermen tegen de gevolgen van klimaatverandering. Zij verwijten de regering nalatigheid en hebben hun eis kracht bijgezet met kleine demonstraties op het Binnenhof en op Bonaire. Inmiddels is de Staat in deze zaak gedagvaard. Deze zaak is nog aanhangig en in de beginfase van de procedure en zal dus verder moeten worden gevolgd om er uitspraken over te kunnen doen.

7.3.2 Verzekeringen: verzekerbaarheid en dekkingsgraden

Wat opvalt, is dat het verzekeringsaanbod in Caribisch Nederland in overwegende mate komt van verzekeraars die *niet* (ook) in Europees Nederland zijn gevestigd en dat de wel hier gevestigde verzekeraars zich niet op deze markt begeven. Dit is ook in het kader van de Wts van belang en wel in twee opzichten: het bemoeilijkt het zicht op de vraag welke schade van gedupeerden redelijkerwijs verzekerbaar is in de zin van artikel 4, lid 3 Wts en ten tweede werpt het een barrière op als de overheid een stimulerende of initiërende rol wil spelen om de druk op de Wts (en daarmee op de publieke middelen) te verlichten. Wij zagen daar een voorbeeld van in de vorm van de Brede Weersverzekering. Wij stellen niet dat de overheid voor de BES een dergelijke rol ‘achter de schermen’ niet zou kunnen spelen, maar dit vraagt wel om een extra inspanning teneinde deze markt goed te kunnen overzien. Daar komt bij dat niet alle schade verzekerbaar is en het voor de overheid vaak makkelijker zal zijn om *ad hoc*, eventueel middels subsidieverlening, een regeling met gedupeerden of het openbaar lichaam te treffen.

Dit laatste kwam ook op basis van de interviews over Bonaire naar voren. Door meerdere geïnterviewden is erop gewezen dat de huizen niet goed beschermd zijn tegen waterschade en dat dit bij de zware neerslag van 2022 in delen van Kralendijk tot schade heeft geleid. Deze schade zou over het algemeen niet goed verzekerbaar zijn. Ook is voor schade aan de natuur (koraal, mangroven) gewaarschuwd. Na de orkaan Lenny en de zware regen in 2022 heeft de rijksoverheid betalingen gedaan om natuurorganisaties tegemoet te komen in de herstelkosten.

7.3.3 Schadeopvang op Sint Maarten na orkaan Irma (2017)

Zoals hiervoor al werd genoemd, is het eiland Sint-Maarten, dat een zelfstandig land is binnen het koninkrijk, in september 2017 hard getroffen door de orkanen Irma en Maria. Die heeft op het eiland tot veel menselijk leed geleid en een enorme ravage aangericht aan de infrastructuur, huizen, bedrijven en de natuur. Er vielen vier dodelijke slachtoffers en 150 mensen raakten gewond. Veel mensen waren alles kwijt.[1278] Na de verwoestingen is de regering van Sint Maarten begonnen met een grootschalig programma om een veerkrachtiger Sint Maarten weer op te bouwen.[1279] Het wederopbouwprogramma berust op het *National Recovery and Resilience Plan (NRRP)*.[1280] Een aanzienlijk deel van het NRRP is gefinancierd door de Nederlandse overheid, maar de betalingen worden niet, zoals bij de Wts, rechtstreeks aan gedupeerden gedaan en berusten voor een gedeelte op leningen. De financiering verloopt door tussenkomst van het Sint Maarten *Recovery, Reconstruction and Resilience Trust Fund*, dat door de Wereldbank wordt beheerd en door het *National Recovery Program Bureau (NRPB)* wordt uitgevoerd.

[1278] ANV, *Rijksbrede Risicoanalyse Caribisch deel van het Koninkrijk der Nederlanden,* 2022, p. 53.
[1279] Zie https://nrpbsxm.org/about-nrpb/ (geraadpleegd op 5 april 2024).
[1280] *National Ordinance of September 6th, 2018, for the temporary establishment of the National Recovery Program Bureau and for regulating its organisation, composition, tasks and powers (Temporary National Ordinance on the National Recovery Program Bureau), AB* 2018/33.

Het toenmalige Nederlandse kabinet heeft voor het herstel € 550 miljoen ter beschikking gesteld. Het grootste gedeelte hiervan – maximaal € 470 miljoen – vormde een bijdrage aan een trustfonds onder beheer van de Wereldbank.[1281] Het geld is voor een aantal projecten ingezet, die in belangrijke mate waren gericht op materiële schade, zoals onder meer het herstel van ruim 1.200 huizen en herhuisvesting, de inrichting van een dertiental schuilplaatsen, het herstel van scholen, de luchthaven en het ziekenhuis en de berging van scheepswrakken. Deels ook is het besteed aan de financiële ondersteuning voor en de training van mensen die door Irma hun baan waren verloren. In totaal hebben 1.979 deelnemers volgens BZK ondersteuning gekregen.[1282] De reparaties aan de huizen zijn uitgevoerd door het NRPB en het Rode Kruis.

Sint Maarten en de Wereldbank waren en zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de projecten; de voortgang is en wordt vanuit 'Den Haag' gemonitord.[1283] De uitvoering is voor Sint Maarten een uitdaging. Het kampt met 'bepaalde zwakten die inherent zijn aan kleine eilandstaten, zoals een beperkte markt, afhankelijkheid van buitenlandse aanvoer van de meeste producten, een beperkte omvang van de beroepsbevolking, beperkte verzekerings- en financiële mogelijkheden van lokale banken, een overheid met beperkte uitvoeringskracht en een gebrek aan de benodigde expertise'.[1284] De procedures van de Wereldbank zijn daarbij als complex en tijdsintensief ervaren.[1285] Een en ander werd verder bemoeilijkt door de Covid-19-pandemie, die de Caribische eilanden zwaar heeft getroffen.[1286]

Ook aan Statia en Saba zijn vormen van schadeopvang verstrekt. Uit de interviews is een zekere teleurstelling naar voren gekomen over de sterke focus vanuit Europees Nederland op de impact van Irma op Sint-Maarten; ook op Statia was er schade, maar die is als het ware overschaduwd door de ravage die Irma op Sint-Maarten had aangericht.

7.3.4 Bredere blik: rampschadeopvang in het Caribisch gebied

7.3.4.1 Inleiding

In de bredere internationale context zijn ook strategieën ontwikkeld en afspraken gemaakt op de terreinen van rampenbestrijding en klimaatadaptatie. Het voert te ver om die hier te beschrijven. Volstaan wordt met een selectie van de meest relevante stappen en ontwikkelingen voor het onderhavige onderzoek.

Op VN-niveau vraagt het *Sendai framework for disaster reduction 2015-2030* aandacht, dat berust op eerder tot stand gekomen beginselen.[1287] Dit betreft een belangrijke overeenkomst voor het verminderen van het risico van rampen, die door 187 VN-lidstaten op 18 maart 2015 is gesloten in het Japanse Sendai.[1288] Hiermee is getracht internationale samenwerking te bevorderen bij rampen en ook uitbreiding van het aantal landen met nationale en lokale strategieën ter vermindering van het risico van rampen in 2020. Daarnaast wordt onder meer beoogd: *'a substantial reduction in numbers of*

[1281] *Kamerstukken II* 2023/24, 34773, nr. 29 (brief van staatssecretaris van BZK, 2 februari 2024) en https://www.rekenkamer.nl/binaries/rekenkamer/documenten/rapporten/2018/12/13/focus-op-de-nederlandse-bijdrage-aan-de-wederopbouw-van-sint-maarten/Sint+Maarten+ned+WR.pdf.
[1282] *Kamerstukken II* 2023/24, 34773, nr. 29 (brief van staatssecretaris van BZK van 2 februari 2024) en https://www.rekenkamer.nl/binaries/rekenkamer/documenten/rapporten/2018/12/13/focus-op-de-nederlandse-bijdrage-aan-de-wederopbouw-van-sint-maarten/Sint+Maarten+ned+WR.pdf.
[1283] *Kamerstukken II* 2020/21, 34773, nr. 21, p. 4 (brief van staatssecretaris van BZK).
[1284] *Ibidem*, p. 4.
[1285] *Ibidem*, p. 4.
[1286] Zie daarover reeds het AIV-advies 2020, p. 13.
[1287] Te weten: de *Yokohama Strategy for a Safer World: Guidelines for Natural Disaster Prevention, Preparedness and Mitigation* met het actieplan in dat verband en het *Hyogo Framework for Action*.
[1288] https://reliefweb.int/report/world/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030 (geraadpleegd op 5 april 2024).

affected people; a reduction in economic losses in relation to global GDP; substantial reduction in disaster damage to critical infrastructure and disruption of basic services, including health and education facilities'.[1289]

7.3.4.2 Small Island coalities en verbanden

Mede in het kader van klimaatverandering in het Caribisch gebied is de coalitie van de *Small Island Developing States (SIDS)* van belang. Aruba, Curaçao en Sint Maarten zijn zogenaamde *non-UN Members/Associate Members of Regional Commissions*. De SIDS en het *Alliance of Small Island States (AOSIS)* hebben er actief aan bijgedragen om klimaatverandering prominenter op de agenda van de VN-Veiligheidsraad te zetten.[1290]

7.3.4.3 Caribbean Disaster Emergency Management Agency (CDEMA)

Als we kijken buiten de eilanden die tot het Koninkrijk behoren, dan zijn er door de tijd heen verschillende verbanden ontstaan tussen Caribische eilanden, die deels voortkomen uit het streven om hun gezamenlijke uitdagingen inzake frequente natuurrampen het hoofd te bieden. Hierbij springt de *Caribbean Community (CARICOM)* in het oog, die naast de Caribische gemeenschap, sinds 2001 ook de gemeenschappelijke markt vormgeeft. Deze organisatie is in 1973 in Chaguaramas opgericht bij het hiernaar vernoemde verdrag,[1291] dat de *Caribbean Free Trade Association* heeft vervangen, en dat in 2001 is herzien.[1292] De BES-eilanden hebben hier nimmer deel van uitgemaakt.

CARICOM vormt binnen de regio wel een belangrijk samenwerkingsverband van landen die worden geclassificeerd als ontwikkelingslanden, die allemaal relatief klein zijn in termen van bevolking en omvang en divers in termen van geografie en bevolking, cultuur en niveaus van economische en sociale ontwikkeling.[1293] Het (herziene) verdrag is weliswaar niet specifiek bedoeld voor natuurrampen, maar het voorziet in de oprichting van CDEMA: het *Caribbean Disaster Emergency Management Agency* (voorheen: CDERA).[1294] Het geeft regels voor benadeelde landen, regio's en sectoren, waartoe niet alleen minder ontwikkelde landen behoren, maar ook lidstaten, regio's en sectoren die (tijdelijk) steun behoeven, bijvoorbeeld vanwege *'impairment of resources resulting from natural disasters'*.[1295] Het verdrag bevat een staatssteunregeling voor (onder andere) tegemoetkomingen die de lidstaten aan de agrarische sector doen na rampen.

Het CDEMA heeft in het kader van het Sendai framework de *Comprehensive Disaster Management Strategy 2014-2024* ontwikkeld.[1296] CDEMA heeft verder in 2018 ook een klimaatveiligheidsconferentie georganiseerd op Aruba, waarbij een plan van aanpak is opgesteld voor adaptatie en risicovermindering in de Caribische SIDS.[1297] Daarop is een *memorandum of understanding* gesloten tussen het Koninkrijk en CDEMA om regionale integratie en samenwerking op het vlak van rampenbestrijding te bevorderen.[1298]

[1289] https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030 (geraadpleegd op 5 april 2024).
[1290] AIV-advies 2020, p. 22.
[1291] *Treaty establishing the Caribbean Community*, Chaguaramas 4 juli 1973, http://www.caricom.org/jsp/community/original_treaty-text.pdf (geraadpleegd op 5 april 2024).
[1292] *Revised treaty of Chaguaramas establishing the Caribbean Community including the CARICOM single market and economy*, 2001, http://www.caricom.org/jsp/community/revised_treaty-text.pdf (geraadpleegd op 5 april 2024).
[1293] Zie
[1294] Artikel 21 van het (herziene) Verdrag van Chaguaramas spreekt nog van CDERA, thans CDEMA.
[1295] Artikel 1 Herzien Verdrag van Chaguaramas (2001).
[1296] Zie https://www.cdema.org/CDM_Strategy_2014-2024.pdf (geraadpleegd op 5 april 2024).
[1297] AIV-advies 2020, p. 22.
[1298] https://www.cdema.org/index.php/cdemanews/categories/press-releases/146-press-releases/1287-cdema-signs-memorandum-of-understanding-with-the-government-of-the-kingdom-of-the-netherlands (geraadpleegd op 5 april 2024).

7.3.4.4 Caribbean Catastrophe Risk Insurance (CCRIF)

Inmiddels is en wordt door verschillende landen in het Caribisch gebied die niet tot het Koninkrijk behoren ook ervaring opgedaan met een voorziening die is ingericht op het relatief snel beschikbaar komen van financiële ondersteuning na een (klimaat)ramp.

Om het 'gat' te vullen dat er voor gedupeerden zit tussen de directe schadeopvang, onmiddellijk na de ramp, en het herstel op de lange termijn, is in 2007 de *Caribbean Catastrophe Risk Insurance* opgericht. Dit is een *'multi-country risk pool'*, waar door zestien landen in het Caribisch gebied aan werd (en wordt) deelgenomen. Het gaat hierbij om een 'parametrische verzekering': een verzekering die niet op basis van indemniteit is ingericht (het daadwerkelijk vergoeden van de *in concreto* geleden schade), maar die de snelle uitbetaling van een vooraf vastgesteld uitkeringsbedrag mogelijk maakt indien specifieke, vooraf overeengekomen parameters dit indiceren, bijvoorbeeld een bepaalde windsnelheid, beving of regenval.[1299] De verzekeraar kan het vooraf overeengekomen bedrag betalen zonder dat eerst het – veelal tijdrovende – proces van schadeberekening hoeft plaats te vinden. Dit beperkt de afwikkelingskosten en maakt een snelle uitkering mogelijk aan gedupeerden, omdat er al voorafgaand aan de schadeberekening uitkeringen (kunnen) worden gedaan. Zo biedt de CCRIF ook (gesubsidieerde) dekking voor vissers en voor elektriciteitsbedrijven.[1300] De reikwijdte en betekenis hiervan laten zich in het onderhavige onderzoek slechts beperkt schetsen.

7.4 *Comply or explain* analyse

7.4.1 Inleiding

7.4.1.1 Terug naar de BES; comply or explain

Terugkerend naar de BES valt vooral het gemis op van de hiervoor besproken structurele vormen van samenwerking tussen de eilanden waar het schadeopvang en herstel betreft. Op het niveau van individuele gedupeerden is men aangewezen op zelfredzaamheid; er is strikt genomen de mogelijkheid tot het afsluiten van een particuliere verzekering voor risico's van rampschade, maar het is onduidelijk of, in hoeverre en tegen welke kosten die individuele burgers en ondernemers een reële mogelijkheid biedt tot bescherming tegen de (klimaat)risico's waar zij aan blootstaan. Het onderhavige onderzoek heeft daarover onvoldoende inzicht kunnen bieden. Daarbuiten is men aangewezen op de overheid, de eilandbesturen en eventueel de rijksoverheid. Voor dit laatste ontbreekt een specifiek wettelijk kader; de Wts is thans op de BES niet van toepassing. De vraag is of de Wts op de BES van toepassing zou kunnen zijn en er daarvoor goede redenen zijn. Het belang daarvan is evident met het ontbreken van een andere specifieke voorziening en in het licht van het streven naar een gelijkwaardige bescherming van burgers van Caribisch Nederland en Europees Nederland. De voornoemde vraag kan ook geplaatst worden in het licht van het zogeheten beginsel *comply or explain*. Dit beginsel hanteert de rijksoverheid; het houdt in dat zij wetgeving toepasselijk laat zijn op de BES, tenzij er goede redenen zijn om dat niet te doen en eventueel voor een maatwerkoplossing te opteren.

[1299] De dekking bij extreme regenval is er in samenwerking met herverzekeraar SwissRe bijgekomen in 2014; dit zgn. *'excess rainfall product'* is *'aimed primarily at extreme high rainfall events of short duration (a few hours to a few days), whether they happen during a tropical cyclone (hurricane) or not'*. De impact wordt geschat met behulp van satellietgegevens en CCRIF's database voor risicoschatting (bron: http://www.insurancejournal.com/news/international/2014/08/11/337230.htm (geraadpleegd op 26 maart 2024).

[1300] http://www.jamaicaobserver.com/news/ccrif-expands-coverage-to-the-private-sector-launches-new-products-for-c-bean-utilities_204691?profile=12&template=MobileArticle

Bij de staatshervorming van 2010 was er nog afgesproken om terughoudend te zijn bij het invoeren van nieuwe wetgeving. Redenen hiervoor waren het insulaire karakter en het beperkte absorptievermogen van de eilanden.[1301] Dit had tot gevolg dat diverse wet- en regelgeving niet van toepassing was in Caribisch Nederland, onder meer met betrekking tot bestaanszekerheid. Dit heeft tot teleurstelling geleid onder burgers in Caribisch Nederland, zoals verwoord in de kritische conclusies van de Commissie-Spies, en voorts geleid tot aanbevelingen van de Afdeling advisering van de Raad van State en het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Koninkrijksrelaties.[1302]

In 2019 heeft het kabinet besloten die 'legislatieve terughoudendheid' niet meer als uitgangspunt te hanteren. Dit is toen vervangen door het beleidsprincipe van *comply or explain*. Concreet wordt bij nieuw opgesteld beleid en nieuwe wetgeving in Europees Nederland steeds beoordeeld of dit toegepast kan worden op Caribisch Nederland of dat maatwerk en differentiatie geboden zijn. Dit bepaalt dus sinds 2019 de koers voor de toepasselijkheid van wetgeving in Caribisch Nederland.[1303] Niet alleen wordt bezien of en hoe wetgeving, zoals de Wts, van toepassing kan worden verklaard in Caribisch Nederland, maar ook de vraag of differentiatie – een aangepaste regeling – nodig en wenselijk is.[1304]

In de gezamenlijke afspraken die het Rijk (BZK), Bonaire, Statia en Saba op de genoemde werkconferentie van 4-6 maart 2024 hebben gemaakt, is afgesproken dat het *comply or explain* beginsel van kracht blijft.[1305] Periodiek wordt een wetgevingsoverzicht met prioritaire wetgeving naar de Tweede Kamer gestuurd.[1306]

7.4.1.2 Toepassing, differentiatie…

Het belangrijkste uitgangspunt van *comply or explain* is volgens de staatssecretaris van BZK, dat alle beleidsintensiveringen en de daaruit voortvloeiende wetgeving en/of financiële consequenties van toepassing zullen zijn voor Caribisch Nederland, tenzij er redenen zijn om dat niet te doen'.[1307] Voor de afweging die dit vergt, zijn criteria opgesteld door BZK. Die zijn een hulpmiddel om, waar nodig, te differentiëren tussen Europees en Caribisch Nederland.

Die criteria kunnen onder meer zien op het insulaire karakter, de geografische afstand tot Europees Nederland, kleinschaligheid, de klimatologische omstandigheden, geografische omstandigheden, draagkracht, culturele verschillen, de verbondenheid met Aruba, Curaçao en Sint Maarten en economische en sociale omstandigheden.[1308] Dit laat ook differentiatie toe tussen de eilanden onderling.[1309]

Die verschillen onderstrepen dat er met een ruimere werking van wetgeving nog niet per se gelijkwaardigheid wordt geboden:

[1301] *Kamerstukken II* 2019/20 35300-IV, nr. 11 (brief van staatssecretaris BZK, 4 oktober 2019), p. 3.
[1302] Zie Rapport van de Commissie-Spies 2015, p. 79-82; de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State 2019, par. 5.3 en de aanbevelingen in de delen B en C van deze voorlichting; het IBO KR 2019 en de kabinetsreactie op dit IBO, *Kamerstukken II* 2019/20, 35300-IV, nr. 11.
[1303] Zie hiervoor *Kamerstukken II* 2022/23, 36200-IV, nrs. 38, 44, 52, 63 en 85.
[1304] *Kamerstukken II* 2019/20 35300-IV, nr. 11 (brief van staatssecretaris van BZK, 4 oktober 2019), p. 3.
[1305] *Kamerstukken II* 2023/24, 36410-IV, Bijlage bij nr. 52 (Afspraken werkconferentie WolBES/FinBES).
[1306] Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2023/24, 36410-IV, nr. 32. Separaat wordt een totaaloverzicht van alle (deels) in Caribisch Nederland van toepassing zijnde wetgeving.
[1307] *Kamerstukken II* 2023/24, 36410-IV, nr. 52 (Brief van staatssecretaris van BZK, 28 maart 2024), p. 5.
[1308] *Kamerstukken II* 2022/23, 36200-IV, nr. 63 (VOA, 12 april 2023), p. 5.
[1309] Artikel 132a, vierde lid Grondwet schrijft voor dat er voor deze drie openbare lichamen 'regels [kunnen] worden gesteld en andere specifieke maatregelen worden getroffen met het oog op bijzondere omstandigheden waardoor deze openbare lichamen zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland'. In artikel 137 WolBES is geëxpliciteerd dat er ook sprake kan zijn van differentiatie tussen de openbare lichamen: 'Bij of krachtens de wet kan zo nodig onderscheid worden gemaakt tussen de openbare lichamen'.

'Het doel is niet om alle regelgeving zonder meer van toepassing te verklaren op Caribisch Nederland. Soms zijn er goede redenen om dit juist niet te doen of om andere oplossingsrichtingen te zoeken. Het doel is het bereiken van een gelijkwaardig effect met als uitgangspunt een gelijkwaardig voorzieningenniveau binnen de mogelijkheden van de Caribische context.'[1310]

Recenter merkte de staatssecretaris nog over de *comply or explain* toets op:

'Dit kan betekenen dat de omstandigheden maatwerk vragen, om hiermee alsnog het gewenste resultaat te bereiken in Caribisch Nederland. Voor het aanbrengen van maatwerk spelen zaken als uitvoerbaarheid, onderlinge samenhang en voorspelbaarheid voor zowel departementen als openbare lichamen een grote rol. De passendheid van maatwerkmaatregelen in de lokale context is van groot belang. Dit overstijgt het belang van aansluiting bij de Europees Nederlandse regelingen of stelsels'.[1311]

Soms is differentiatie nodig om de praktische uitvoerbaarheid op de eilanden te garanderen.[1312] Dit kan dus meebrengen dat sommige wetten niet gelden voor Caribisch Nederland. Zo heeft de staatssecretaris van BZK al geëxpliciteerd dat het voor de Klimaatwet, vanwege de Europese context van deze wet, niet voor de hand ligt om deze te verbreden naar Bonaire, Statia en Saba.[1313] Ook de Waterwet (die per 1 januari 2024 vrijwel volledig is opgegaan in de Omgevingswet) is niet van toepassing op Caribisch Nederland.[1314]

Hoe is dat voor de Wts? Uitgaande van het streven naar gelijkwaardigheid waar het gaat om het bieden van een financieel vangnet bij rampschade op basis van solidariteit, met eventuele mogelijkheden tot differentiatie op onderdelen van de wet, ligt het voor de hand dat de werkingssfeer van de Wts zich uitstrekt naar Caribisch Nederland. Principieel gezien zien wij zeker geen redenen om haar niet toe te passen op burgers in Caribisch Nederland; alle inwoners van ons land behoren gelijkwaardig te worden behandeld. Nadere aandacht vraagt wel de mogelijke werking van de Wts in Caribisch Nederland: hoe is de toepasbaarheid, wat zijn de betekenis en relevantie indien de werkingssfeer van de Wts zich uitstrekt naar de BES?

7.4.2 Kan de Wts van toepassing zijn op de BES?

Gelijkwaardigheid staat voorop als het gaat om het bieden van steunbetuigingen en het beschikbaar stellen van een financieel vangnet en andere vormen van ondersteuning op basis van solidariteit van het Rijk bij gedupeerden van rampen in ons land. Daarbij past geen onderscheid tussen de inwoners van ons land, in Europees en Caribisch Nederland. De vraag is wel of dit via de Wts moet worden geboden of dat een maatwerkoplossing hier meer op haar plaats is. In onze optiek is dit laatste het meest wenselijk en wij zullen uiteenzetten op basis waarvan wij tot dat oordeel zijn gekomen en oplossingsrichtingen aanreiken.

Daarvoor moeten wij terug naar de oorsprong van de Wts en het overstromingsrisico van de grote rivieren dat, na grote overstromingen in Europees Nederland in de jaren negentig, de motor is geweest voor de Wts. Dat spreekt minder tot de verbeelding voor

[1310] *Kamerstukken II* 2019/20, 35300-IV, nr. 11 (brief van staatssecretaris van BZK, 4 oktober 2019), p. 3.
[1311] *Kamerstukken II* 2023/24, 36410-IV, nr. 52 (brief van staatssecretaris van BZK, 28 maart 2024), p. 5.
[1312] *Kamerstukken II* 2019/20, 35300-IV, nr. 11 (brief van staatssecretaris van BZK, 4 oktober 2019), p. 3.
[1313] *Kamerstukken II* 2022/23, 36200-IV, nr. 63 (VOA, 12 april 2023), p. 10.
[1314] Een uitzondering is gemaakt (dus wél toepasselijkheid voor Caribisch Nederland) voor artikel 5.32 (oud) dat de minister van IenW in geval van een watersnood of dringend of dreigend gevaar voor overstroming bevoegd maakte om maatregelen te treffen.

de BES, waar dit risico als zodanig niet aanwezig is. Daar spelen wel de risico's die in dit hoofdstuk zijn besproken, naast de *man-made* rampen die ook kort werden genoemd en waarvoor de Wts langs de route van artikel 3 Wts in beginsel inzetbaar is.

Hier 'wreken' zich de restrictieve criteria van de Wts, die alleen bedoeld is voor onverzekerbare schade terwijl er catastrofedekking is op de BES die echter, naar onze indruk, niet ertoe heeft geleid dat rampschade voldoende verzekerd en gedekt is. Dit heeft met de premielast en beperkte financiële draagkracht in relatie tot het risicobewustzijn. Dit vereist nader onderzoek. Een ander punt is dat de Wts, middels de toepasselijkheid van artikel 1 Wvr, beperkt blijft tot gebeurtenissen waarbij sprake is van een gecoördineerde inzet van diverse hulpdiensten en (mede daardoor) tot grootschalige gebeurtenissen. Dit verhoudt zich minder goed tot de kleinschalige context van de eilanden, waarin ook minder ingrijpende gebeurtenissen dan een ramp in de zin van artikel 1 Wvr al een relatief grote lokale impact kunnen hebben.[1315]

Te denken valt bijvoorbeeld aan natuurbranden. Instructief is ook het voorbeeld van het ANV waarin tientallen mensen op de BES moeten worden geëvacueerd en/of medische hulp nodig hebben. Dat vraagt zeer veel, gelet op de beperkte capaciteit op de eilanden. Wij wezen hiervoor ook al op de gevolgen van orkaan Irma van september 2017 op Statia (waarbij er mensen zijn geëvacueerd en onder meer schade aan daken is ontstaan) en van de extreme regen op Bonaire in 2022 (die onder meer tot waterschade heeft geleid in het ziekenhuis en in huizen en gebouwen in Kralendijk). Uitgaande van de evaluatie in hoofdstuk 3, zou het in ieder geval in de rede liggen om, indien het een gebeurtenis is met onverzekerbare schade, de criteria van artikel 1 Wvr in te vullen in relatie tot het getroffen eiland. Het is echter de vraag of dat voldoende werkbaar is en niet juist rechtsonzekerheid in de hand werkt.

Naast het rampbegrip kunnen ook twijfels worden geplaatst bij de (inrichting van en criteria voor de) vangnetfunctie van de Wts: hoe en op welke basis beoordeelt men of schade van gedupeerden 'redelijkerwijs verzekerbaar' is of verhaalbaar? Belangrijker nog in dat licht bezien – de vangnetfunctie van de Wts – is dat ook de verzekeringsgraad waar het de – vrijwillige – opstal- en inboedelverzekeringen betreft, heel anders zullen zijn op de BES, vergeleken met Europees Nederland.

Daarnaast geldt juist voor de BES het belang van snel en voortvarend schadeherstel dat, vanwege de kwetsbare omstandigheden en het insulair karakter, op maatwerkniveau zal moeten plaatsvinden. Wij betwijfelen, zoals gezegd, of de Wts aan die eisen kan voldoen. Afwijkingen zijn niet eenvoudig, aangezien het voor de uitvoering van de Wts juist van belang is dat zij eenduidig geschiedt terwijl de condities, ook qua verzekerbaarheid, erg verschillend zijn. Zo zal samenwerking met inboedel- en opstalverzekeraars door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en het NIVRE al gauw complex zijn vanwege het gebrek aan bekendheid en samenwerking met verzekeraars ter plaatse. Opstal- en inboedelverzekeringen die op de Caribische eilanden worden aangeboden, komen veelal van buiten de Europees Nederlandse verzekeringsmarkt. Wat houdt de dekking in, hoe 'redelijk' zijn de voorwaarden, hoe is de verzekeringsdichtheid, wie zijn de verzekerden? Wat bieden deze verzekeringen bij catastrofes? Ook gezien de geografische afstand is dat niet eenvoudig en zijn er relatief hoge uitvoeringskosten aan verbonden. Bovendien is de situatie ter plaatse moeilijker in te schatten: hoe kom je erachter welke schade(delen) onverzekerd is (zijn)?

7.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is onderzocht of er goede redenen zijn om de Wts van toepassing te laten zijn op de BES, nu *compliance* het beleidsmatige uitgangspunt is. Het antwoord op deze vraag luidt uiteindelijk ontkennend, al lijkt het principieel gezien haast vanzelfsprekend

[1315] *Ibidem,* p. 47.

dat de Wts ook op de BES zou gelden. Gedupeerden van rampen in Caribisch Nederland behoeven immers een gelijkwaardige bescherming. Evenwel zagen wij in hoofdstuk 2, 3 en 4 dat rampen verband houdend met extreem weer of zoutwaterrisico's buiten de Wts vallen en dat de Wts daarnaast grote beperkingen kent op het vlak van consistentie en rechtszekerheid. Met het oog daarop lijkt het ons, om de navolgende redenen, passender om buiten de Wts voor Caribisch Nederland een op de natuurrampen aldaar toegesneden regeling te treffen, met vanuit schadeoogpunt ten minste het beschermingsniveau van de (herziene) Wts.

Uit onze analyse blijkt dat kernonderdelen van de Wts qua ratio, inhoud en toepassing minder goed zijn toegesneden op de schaal en de soort gebeurtenissen die in Caribisch Nederland tot substantiële schade kunnen leiden. Ten eerste biedt het hart van de Wts, het rampbegrip van artikel 1 Wvr, geen ruimte voor de impact die gebeurtenissen ook zonder een gecoördineerde inzet van diverse hulpdiensten op de BES kunnen hebben. Denk aan natuurbranden, hevige regenval die tot waterschade leidt (zoals op Bonaire in 2022) en stormschade (vooral op Statia en Saba): die vallen hierbij in beginsel al gauw buiten het bereik van de Wts, terwijl de gevolgen van die gebeurtenissen mede door het insulair karakter en de kleinschaligheid op de eilanden, groot en ingrijpend kunnen zijn.

Ten tweede is artikel 1 Wts, ook waar het de soorten rampen opsomt waarvoor de Wts primair is bedoeld, sterk toegesneden op het risico van zoetwateroverstromingen in Europees Nederland, terwijl de risico's van natuurrampen in Caribisch Nederland op een ander vlak liggen (denk aan het zoutwaterrisico, hevige neerslag en orkanen). Toepasselijkheid van de Wts *(compliance)* zou hierdoor in feite neerkomen op het openstellen van de 'zou kunnen'-bepaling van artikel 3 Wts. Daar staat rechtsonzekerheid tegenover voor gedupeerden en daarnaast zou het vooruitzicht van een rijksbijdrage krachtens artikel 3 Wts wellicht een onwenselijke 'rem' kunnen zetten op de ontwikkeling van de verzekeringsmarkt voor rampschade op de BES.

Daarnaast betwijfelen wij of de begrenzing van de Wts tot onverzekerbare schade passend zou zijn bij een eventuele uitbreiding van de Wts naar Caribisch Nederland. Onze inschatting is dat dit criterium, gelet op de beschikbaarheid van catastrofedekking op de markt enerzijds en de, naar onze voorzichtige inschatting – het onderhavige onderzoek heeft dit niet uitvoerig kunnen blootleggen – beperkte verzekeringsgraad anderzijds, *de facto* eraan in de weg zou staan om de Wts daadwerkelijk als een effectief vangnet op de BES te kunnen inzetten. Een mogelijkheid zou zijn om, indien de wetgever de uitbreiding van het werkingsgebied van de Wts naar Caribisch Nederland opportuun acht, dit criterium alleen voor de BES of zelfs in het geheel te schrappen of te herzien. Maar een dergelijke aanpassing zou moeilijk verenigbaar zijn met de ratio van de Wts, aangezien die, zoals wij in hoofdstuk 2 zagen, nu juist als een vangnet is bedoeld. Dit wijst in de richting dat de Wts weliswaar op de BES zou kunnen worden toegepast, maar dat met een dergelijke toepasbaarheid niet het daarmee beoogde effect – daadwerkelijk financiële steun bieden – zou (kunnen) worden bereikt. Dit alles bijeen genomen lijkt het ons passender om buiten de Wts om een regeling te treffen die wel goed toegesneden is op rampschade in Caribisch Nederland, maar die ten minste het beschermingsniveau biedt van de (herziene) Wts.

Voor de opzet en inrichting van een eventuele passende rampschaderegeling voor de BES is van groot belang om deze nauw af te stemmen op de verzekeringsmogelijkheden voor potentieel gedupeerden. Er is catastrofedekking op de BES, maar voor wie die precies van betekenis is, in hoeverre die bescherming biedt en tegen welke kosten is onduidelijk. Die markt, waarop nauwelijks of geen Europees Nederlandse verzekeraars actief zijn, heeft mogelijk belangrijke implicaties die zich in het onderhavige onderzoek niet geheel hebben kunnen laten overzien. Daarbij verdienen ook de beperkte financiële draagkracht van potentiële gedupeerden, *de facto* uitsluitingen van bepaalde risico's (zoals de

risicovolle ligging van woningen nabij de zee) en het risico- en verzekeringsbewustzijn onder potentiële verzekeringsnemers aandacht. Aanbevolen wordt om op dit vlak van de verzekerbaarheid van rampendekking op de BES nader onderzoek te doen, nu dit het onderhavige onderzoek (en de vragen die eraan ten grondslag liggen) te buiten gaat.

8 Aspecten van staatssteun

E.F.D. Engelhard

8.1 Inleiding

Dit hoofdstuk is gewijd aan de voor de Wts relevante aspecten van staatssteun en in het bijzonder aan de vraag in hoeverre en hoe de bestaande en nieuwe Europese regelgeving op het gebied van staatssteun gevolgen heeft voor de Wts. Hoewel deze vraag zich in het kader van dit onderzoek niet in alle finesses en volledigheid laat bespreken, zal hij in dit hoofdstuk op hoofdlijnen worden beantwoord.

De opzet van dit hoofdstuk is als volgt. Eerst zal worden geanalyseerd hoe het EU-staatssteunrecht van betekenis is wanneer het Rijk voornemens is om uit hoofde van de Wts een tegemoetkoming te bieden in de schade van agrarische of andere ondernemingen (par. 8.2). Vervolgens wordt ingegaan op de nieuwe *de-minimis*verordeningen die per 1 januari 2024 in werking zijn getreden en op de betekenis hiervan voor de Wts (par. 8.3). Afgerond wordt met een conclusie (par. 8.4).

8.2 De regeling en systematiek van artikelen 107 en 108 VWEU

8.2.1 Achtergrond: regulering en handhaving

In hoofdstuk 3 zagen wij dat de Wts niet alleen tegemoetkomingen mogelijk maakt voor de schade van burgers, maar ook voor schade van ondernemingen. Het gaat hierbij om schades die alle bedrijven door een ramp kunnen lijden, zoals schade aan de vaste en vlottende activa of door evacuatie, beredding, opruiming en/of opstart.[1316] Daarnaast geldt de Wts voor bijzondere. aan zaakschade gerelateerde bedrijfsschades van de agrarische sector, namelijk bedrijfsschade door het verlies of de beschadiging van gewassen[1317] en bedrijfsschade door het verlies of de beschadiging van dieren.[1318] In welk opzicht is het staatssteunrecht daarop van invloed en welke ontwikkelingen binnen het staatssteunrecht zijn hier van belang? Bij het beantwoorden van die vraag beperken wij ons, zoals gezegd, tot het schetsen van de hoofdlijnen.

Voor tegemoetkomingen die de overheid verstrekt aan ondernemingen moet acht worden geslagen op de regels van het staatssteunrecht. Staatssteun is economisch voordeel dat de overheid biedt aan één of meer ondernemingen. Overheden kunnen die steun inzetten om het marktgedrag van ondernemingen te beïnvloeden.[1319] Aangezien dit tot concurrentievervalsing kan leiden, is de beleidsvrijheid van de overheid beperkt.[1320] Waar staatssteun nationale grenzen overschrijdt of kan overschrijden, is het verlenen van die steun onderworpen aan regels, toezicht en handhaving van de Europese Unie.

[1316] Onder opstartkosten wordt verstaan: de kosten die verband houden met het opnieuw starten van het productieproces in een installatie (artikel 4, lid 1, sub *g* Wts).
[1317] Onder teeltplanschade wordt verstaan: het opbrengstverlies binnen een te bepalen termijn, voor zover dat het gevolg is van het verlies of beschadiging van gewassen (artikel 4, lid 1, sub *e* Wts).
[1318] Onder bedrijfsschade wordt verstaan: het opbrengstverlies binnen een te bepalen termijn, voor zover dat het gevolg is van het verlies of de beschadiging van dieren (artikel 4, lid 1, sub *f* Wts).
[1319] Knook 2018; Aalbers diss. 2024, p. 2.
[1320] Aalbers diss. 2024, p. 2.

Het staatssteunrecht valt onder het EU-mededingingsrecht en berust op artikel 107 tot en met 109 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Het is bedoeld voor overheidssteun aan 'een eenheid die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd'.[1321] Het wordt gecontroleerd en gehandhaafd door de Europese Commissie. Zij oefent een permanente controle uit op steunmaatregelen die vooraf bij haar zijn gemeld of waar zij op andere wijze, in het bijzonder door een klacht van ondernemingen of burgers, hoogte van krijgt.[1322]

8.2.2 Hoofdregel: vier voorwaarden en aanmeldingsplicht

8.2.2.1 Hoofdregel van artikel 107 lid 1 VWEU

Onder invloed van de Covid-19-pandemie, het EU-beleid voor de energietransitie en de Russische inval in Oekraïne, heeft de Europese Commissie de mogelijkheden van de EU-lidstaten om staatssteun te verlenen de laatste jaren flink verruimd.[1323] Wij zullen dit verderop in dit hoofdstuk nog zien.

Uitgangspunt is dat steunmaatregelen die 'in welke vorm ook met staatsmiddelen [zijn] bekostigd' onverenigbaar zijn met de interne markt, voor zover de overheidssteun 'het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt', aldus artikel 107, lid 1 VWEU.

Hiervoor gelden vier cumulatieve voorwaarden:[1324] ten eerste dat de steun uitgaat van de staat of met staatsmiddelen is bekostigd, ten tweede dat de steunmaatregel het handelsverkeer tussen de EU-lidstaten ongunstig beïnvloedt, ten derde dat de maatregel geldt voor bepaalde ondernemingen of producties (dus selectief is) én (juist) hen *begunstigt* en ten vierde dat de maatregel de mededinging vervalst of kan vervalsen.

De verenigbaarheid van tegemoetkomingen op basis van de Wts wordt, zoals we zullen zien, vooral beslist op basis van het tweede artikellid van artikel 107 VWEU. Maar als theoretisch uitgangspunt staat voorop dat aan de voorwaarden voor onverenigbaarheid zoals die in lid 1 zijn neergelegd in beginsel voor toepassingen van de Wts niet gauw lijkt te zijn voldaan, vanwege de voorwaarde dat er sprake is van begunstiging in de zin van artikel 107, lid 1 VWEU. Daarmee wordt bedoeld dat de steun een economisch voordeel verschaft dat de onderneming niet via de 'normale' commerciële weg zou hebben verkregen (non-marktconformiteit).[1325] De vraag is dan 'of de overheidsbemoeienis een verbetering in de financiële positie van de ontvanger heeft veroorzaakt'.[1326]

Hiervan uitgaande zal er, nog los van het *tweede* lid, voor Wts-tegemoetkomingen die uit hoofde van artikel 1 Wts of artikel 3 Wts worden gedaan – niet gauw sprake zijn van onverenigbaarheid met de interne markt. Schadevergoeding die krachtens een wettelijke bepaling aan ondernemingen wordt verstrekt, zal dus veelal geen staatssteun zal opleveren.[1327] In 2023 heeft ook het EU Hof van Justitie geoordeeld dat het betalen van daadwerkelijke schadevergoeding (compensatie) door de overheid moet worden onderscheiden van het verstrekken van staatssteun. Het Hof overwoog:

[1321] O.a. HvJ 12 september 2000, C-180/98 - C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, *Pavlov/Pensioenfonds Medische Specialisten*, rov. 74 en reeds HvJ 23 april 1991, C-41/90, *Höfner e.a. /Macotron*, rov. 21.
[1322] Artikel 108 lid 1 VWEU.
[1323] Knook, *Liberale reflecties* 2023, p. 13.
[1324] Zie o.m. HvJ 11 november 2021, C-933/19 P, EU:C:2021:905, *Autostrada Wielkopolska/Commissie en Polen*, rov. 103 (met verwijzingen) en HvJ 12 januari 2023, ECLI:EU:C:2023:1, in de gevoegde zaken C-702/20, *'DOBELES HES' SIA* en C-17/21, *Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija*, rov. 31.
[1325] Metselaar, diss. 2016, p. 33 wijst erop dat dit laatste in feite een vijfde voorwaarde vormt.
[1326] *Ibidem*, p. 35.
[1327] *Ibidem*, p. 35 (met verwijzingen).

'dat steunmaatregelen, als maatregelen van de overheid ter begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producten, een fundamenteel ander karakter hebben dan schadevergoedingen die de nationale autoriteiten eventueel aan particulieren moeten betalen wegens schade die zij hun hebben berokkend. Schadevergoedingen vormen derhalve geen staatssteun in de zin van het Unierecht'.[1328]

Weliswaar gaat het bij de Wts, met zijn bestuursrechtelijke grondslag, niet om schade die door de overheid is berokkend en is zij ook niet zuiver compensatoir ingericht, in die zin dat er een integrale (volledige) schadeloosstelling zou worden aangeboden, maar de Wts biedt wel juist ook een vangnet dat getroffen ondernemingen tegemoetkomt in hun schade. Daarmee voorziet de Wts in een gedeeltelijke schade-uitkering, die nu juist bedoeld is om (een deel van) de schade van gedupeerden weg te nemen. Dat de Wts in zoverre een schadevergoeding behelst, volgt ook uit de Memorie van Toelichting. De Wts wordt 'een adequate regeling voor schadevergoeding' genoemd en hierbij wordt vooropgesteld dat iedere ramp op het punt van schadeafwikkeling zijn eigen maatwerk vergt.[1329]

8.2.2.2 Aanmeldings- en opschortingsplicht van artikel 108, lid 3 VWEU

In beginsel ligt de bevoegdheid om te beoordelen of een voorgenomen steunmaatregel krachtens dit eerste artikellid (of krachtens het tweede lid, zie hierna) verenigbaar is met de interne markt echter exclusief bij de Europese Commissie. Artikel 108, lid 3 VWEU bepaalt dan ook dat een voorgenomen steunmaatregel tijdig moet worden gemeld bij de Europese Commissie, opdat de Commissie die specifieke maatregel op verenigbaarheid kan onderzoeken. De betrokken lidstaat kan de voorgenomen maatregelen dan 'niet tot uitvoering brengen voordat die procedure tot een eindbeslissing heeft geleid', aldus lid 3. Een dergelijke *standstill* lijkt lastig verenigbaar te zijn met hetgeen wij in hoofdstuk 3 aandroegen om de uitvoering van de Wts te (kunnen) laten voldoen aan de verwachting van gedupeerden: snelheid en het bieden van zekerheid, eventueel ook in de vorm van bevoorschotting, stonden daarbij voorop. Maar voor de aanmeldingsplicht van artikel 107, lid 3 VWEU gelden er (groeps)vrijstellingen, die voor de Wts zeer relevant zijn. Daardoor is de meldingsprocedure die artikel 108, lid 3 VWEU voorschrijft niet vereist. Deze vrijstellingen zullen wij hierna nog bespreken (zie par. 8.2.4).

Maar eerst vraagt lid 2 van artikel 107 VWEU nog onze aandacht, nu dit de theoretische vragen die wij voor de Wts stelden in het kader van de hoofdregel (lid 1) in belangrijke mate terzijde stelt.

8.2.3 Afwijking in artikel 107, lid 2: betekenis voor de Wts

Het verdrag voorziet met lid 2 en overigens ook lid 3 namelijk in voor de Wts belangrijke afwijkingen van de hoofdregel van het eerste lid van artikel 107 VWEU. Hierin worden verschillende categorieën steunmaatregelen genoemd, waarvoor het buiten kijf staat dat ze verenigbaar en dus niet verboden zijn (lid 2), respectievelijk die mogelijk verenigbaar zijn (lid 3). Het is het tweede lid dat voor de Wts relevant is; lid 3 zullen wij laten rusten.

Lid 2 noemt nadrukkelijk de rampen waarvoor de Wts primair is bedoeld en stelt daarmee voor voorgenomen tegemoetkomingen die binnen dit artikellid vallen de verenigbaarheid vast. Tot maatregelen die per definitie toelaatbaar zijn, behoren: 'steunmaatregelen tot herstel van de schade veroorzaakt door natuurrampen of andere buitengewone gebeurtenissen' (lid 2, sub *b*). Hieronder vallen *aardbevingen en overstromingen* en ook

[1328] HvJ 12 januari 2023, ECLI:EU:C:2023:1, in de gevoegde zaken C-702/20, *'DOBELES HES' SIA* en C-17/21, *Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija*, rov.
[1329] MvT, p. 3.

andersoortige bedreigingen van de fysieke veiligheid, zoals oorlogen, industriële ongevallen en *branden* die tot wijdverspreide verliezen leiden,[1330] alsmede steun voor de directe schade door Covid-19.[1331]

In de 'Richtsnoeren voor staatssteun in de landbouw- en de bosbouwsector en in plattelandsgebieden' heeft de Europese Commissie aangegeven wanneer steun tot herstel van schade veroorzaakt door natuurrampen of andere buitengewone gebeurtenissen die op grond van artikel 107, lid 2, sub *b* VWEU als verenigbaar met de interne markt wordt beschouwd (conform artikel 107, lid 2 onder *b* VW EU).[1332]

Bij de beoordeling van de vraag of in dit verband sprake is van een natuurramp kiest de Europese Commissie als een vast uitgangspunt dat schade als gevolg van extreme weersomstandigheden in beginsel tot het ondernemersrisico behoort. De classificatie van natuurramp geldt alleen voor schade van individuele ondernemers die als gevolg van de weersomstandigheden 'zoals vorst, storm, hagel, ijs, hevige of aanhoudende regen of ernstige droogte' die, als het om landbouw gaat een bepaalde grens overschrijdt, namelijk bij een productieverlies van ten minste 30%.[1333] Dit verklaart dat destijds al bij de Wts-inzet onder de Communautaire richtsnoeren voor staatssteun in de landbouwsector,[1334] in de Tegemoetkomingsregeling Oogstschade 2003, die in hoofdstuk 3 werd besproken, slechts een tegemoetkoming is geboden voor de schade die 30% of meer bedraagt.[1335]

Wij zagen al dat de bevoegdheid om te beoordelen of een voorgenomen steunmaatregel krachtens het eerste dan wel het tweede artikellid van artikel 107 VWEU verenigbaar is met de interne markt exclusief bij de Europese Commissie ligt. De aanmeldings- en opschortingsplicht van artikel 108, lid 3 VWEU geldt dus ook hier, maar ook hiervoor gelden weer de genoemde (groeps)vrijstellingen, die juist voor de Wts relevant zijn. Wij zullen die nu bespreken.

8.2.4 Groepsvrijstellingen; de AGVV, LVV en VVV

Staatssteun die valt binnen de voorwaarden van artikel 107 lid 1 VWEU dient vooraf bij de Europese Commissie te worden aangemeld, tenzij de voorgenomen maatregel onder een vrijstelling valt.[1336] Op basis van de Machtigingsverordening van de Raad[1337] heeft de Commissie groepsvrijstellingsverordeningen aangenomen, op basis waarvan diverse categorieën en terreinen van staatssteun voor die vrijstelling in aanmerking komen. Eén van die categorieën betreft de compensatie van natuurrampen, die bij de Wts veelal aan de orde is.

In de Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGVV) heeft de Europese Commissie in dergelijke vrijstellingen voorzien,[1338] en in het zogeheten DAEB-besluit deed zij dit

---

[1330] Richtsnoeren van de Europese Unie voor staatssteun in de landbouw- en de bosbouwsector en in plattelandsgebieden 2014-2020, 2014/C 204/1, *Pb. EU* 2014 C 204/1 van 1 juli 2014, par. 330.

[1331] Mededeling van de Commissie inzake de Gecoördineerde economische respons op de uitbraak van Covid-19, COM(2020) 112 final.

[1332] Mededeling van de Commissie, Richtsnoeren voor staatssteun in de landbouw- en de bossbouwsector en in plattelandsgebieden, 2022/C 485/01, *Pb. EU* 2022 C 485.

[1333] Zie Mededeling van de Commissie tot rectificatie van de richtsnoeren voor staatssteun in de landbouw- en de bosbouwsector en in plattelandsgebieden, C/2024/1902, bij nr. 4.

[1334] *Pb. EU* 2000 C 28.

[1335] Toelichting bij de Tegemoetkomingsregeling oogstschade 2003, *Stcrt.* 2006/23, p. 23.

[1336] Artikel 108 lid 4 *(juncto* artikel 109) VWEU.

[1337] Verordening (EU) 2015/1588/EU van de Raad van 13 juli 2015, *Pb. EU* 2015 L 248.

[1338] Verordening (EU) 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014, *Pb. EU* 2014 L 287 (Algemene Groepsvrijstellingsverordening, AGVV). De AGVV is laatstelijk gewijzigd en verlengd bij Verordening (EU) 2023/1315/EU van de Commissie van 23 juni 2023 (o.m.) tot wijziging van Verordening (EU) nr. 651/2014/EU, *Pb. EU* 2023 L 167.

voor categorieën diensten van algemeen economisch belang. Daarnaast heeft zij nog in twee specifieke groepsvrijstellingen voorzien:[1339] de Landbouwvrijstellingsverordening (LVV) en de – in 2022 en 2023 gewijzigde – Visserijvrijstellingsverordening (VVV). Deze vier groepsvrijstellingen maken dus steunverlening voor specifieke doeleinden mogelijk maken, waarbij een enkele kennisgevingsplicht (een verplichting tot notificatie) volstaat: de lidstaten dienen de Commissie tijdig en volledig in te lichten over de voorgenomen toepassing van de vrijstellingsverordeningen.[1340]

In het kader van de Wts is de AGVV het meest relevant en voor eventuele voorgenomen tegemoetkomingen aan agrarische bedrijven de LVV. Beide maken het lidstaten, zoals gezegd, voor een aantal categorieën van steun mogelijk om een steunmaatregel te nemen zonder aanmelding vooraf bij de Europese Commissie.

Wel dient dan te zijn voldaan aan de inhoudelijke en procedurele voorwaarden van hoofdstuk I en III. Die staan voor Wts-uitkeringen aan bedrijven in het algemeen (behoudens in de landbouw) in de AGVV. Het moet om te beginnen gaan om een steunmaatregel die een doelstelling van gemeenschappelijk belang dient, een duidelijk stimulerend effect heeft, passend en evenredig is, in volledige transparantie wordt toegekend, met een controlemechanisme en periodieke evaluatie, die ‘de mededinging en het handelsverkeer niet zodanig verandert dat het gemeenschappelijk belang (van de Unie) wordt geschaad’.[1341] Hiertoe behoren in ieder geval steunregelingen tot herstel van de schade veroorzaakt door aardbevingen, lawines, grondverschuivingen, overstromingen, tornado's, orkanen, vulkaanuitbarstingen en natuurbranden met een natuurlijke oorzaak. Die zijn verenigbaar met de interne markt in de zin van artikel 107 lid 2, sub *b* VWEU. Ze zijn vrijgesteld van de procedure van artikel 108 lid 3, mits de daarin vastgestelde voorwaarden zijn vervuld.[1342] Volgens de considerans van deze verordening dient ‘schade veroorzaakt door ongunstige weersomstandigheden, zoals vorst, hagel, ijs, regen of droogte, die regelmatiger voorkomen’ echter niet als een natuurramp in de zin van artikel 107, lid 2, onder *b*), van het Verdrag te worden beschouwd.[1343] In juni 2023 zijn de in de AGVV opgenomen vrijstellingscategorieën, in het kader van de *Green Deal,* aangevuld met milieu- en klimaatsteun.[1344]

Voor Wts-uitkeringen aan agrarische bedrijven (denk aan teeltplanschade en uitkeringen voor schade aan vaste of vlottende activa) vraagt een andere groepsvrijstelling aandacht. Bepaalde categorieën staatssteun specifiek in de landbouw- en de bosbouwsector en in plattelandsgebieden zijn afzonderlijk geregeld in de LVV.[1345] Ook deze verordening voorziet in de steun die bedoeld is voor het herstel in schade door natuurrampen, bijvoorbeeld overstromingen.[1346] Aangenomen wordt dat daar ook afstromend water onder valt, zoals bij de waterschade van juli 2021.[1347] De notificatie kan achterwege blijven indien de *‘de-minimis* norm’ niet wordt overschreden.

[1339] Respectievelijk Verordening (EU) 702/2014 van de Europese Commissie van 25 juni 2014, *Pb. EU* 2014 L 193 (Landbouwvrijstellingsverordening, LVV), Verordening (EU) 2022/2473 van de Commissie van 14 december 2022, *Pb. EU* 2022 L 327, ter vervanging van de vervallen Verordening (EU) 1388/2014 (Visserijvrijstellingsverordening), zoals gewijzigd bij Verordening (EU) 2023/1315 van de Commissie van 23 juni 2023, *Pb. EU* 2023, L 167 (die op 1 juli 2023 in werking is getreden) en Besluit van de Commissie van 20 december 2011, 2012/21/EU, *Pb. EU* 2012 L 7 (DAEB-besluit).
[1340] Aalbers diss. 2024, p. 263.
[1341] Aldus nr. 5 van de considerans van de AGVV en zie Aalbers, diss. 2024, p. 264.
[1342] Aldus artikel 50 lid 1 AGVV.
[1343] Nr. 69 van de considerans van AGVV.
[1344] Verordening (EU) 2023/1315/EU van de Commissie van 23 juni 2023, *Pb. EU* 2023 L 167.
[1345] Verordening (EU) 702/2014 van de Europese Commissie van 25 juni 2014, *Pb. EU* 2014 L 193 (Landbouwvrijstellingsverordening, LVV).
[1346] Artikel 50 AGVV en artikel 2 onder 9 LVV.
[1347] Zie toelichting bij de Wts-Regeling, *Stcrt.* 2021/40211, p. 6.

In artikel 6 van het Besluit tegemoetkoming schade bij rampen[1348] is overigens ook bepaald dat dit besluit een steunmaatregel is 'tot herstel van de schade veroorzaakt door natuurrampen of andere buitengewone gebeurtenissen' en aldus verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt.[1349]

8.3 *De-minimis*verordeningen

Een andere vorm van vrijstelling biedt de (ophoging van de) aanmeldingsdrempel van de *de-minimis* verordening: staatsteun van een bedrag van € 300.000 of lager, gerekend over een periode van drie jaar per onderneming, is vrijgesteld van aanmelding in de zin van artikel 108 lid 3 VWEU. Die wordt dus niet als (onrechtmatige) staatsteun aangemerkt.

Deze regels berusten op recente herzieningen. Op 13 december 2023 is door de Europese Commissie de Algemene *de-minimis*verordening vastgesteld,[1350] naast de zogeheten *de-minimis*verordening voor Diensten van Algemeen en Economisch Belang (de DAEB-*de-minimis*verordening).[1351] Beide zijn met ingang van 1 januari 2024 in werking getreden. Een van de vernieuwingen op basis van deze verordeningen is dat ze de bestaande de-minimisdrempels verhogen, respectievelijk van € 200.000 naar € 300.000 (voor de algemene *de-minimis*) en van € 500.000 naar € 750.000 (voor DAEB de-minimissteunverlening) over een periode van drie jaren. Overigens is tot het plafond van € 300.000 (voor de algemene *de-minimis*) ook cumulatie mogelijk met de landbouw-*de-minimis* (nr. 1408/2013) en de visserij-*de-minimis* (nr. 717/2014).[1352]

8.4 Conclusie

Het mag duidelijk zijn dat het staatsrecht zeker in het licht van de *de-minimis* drempels niet gauw interfereert met voorgenomen Wts-tegemoetkomingen aan ondernemingen. In het kader van de waterschade van juli 2021 werd de schade van ondernemers ook waar die verzekerbaar was, eenmalig vergoed. Voor de hoogte van de bedragen werd daarbij expliciet door het kabinet bewaakt dat er geen sprake was van (ongeoorloofde) staatssteun.[1353]

Toch is niet geheel uitgesloten dat een ministeriële schaderegeling op basis van de Wts onder omstandigheden als een staatssteunregeling wordt aangemerkt. Als bijvoorbeeld (het bedrag van) de tegemoetkoming verder gaat dan juridisch strikt noodzakelijk is of als de regeling of tegemoetkoming nog op een andere grond berust dan de compensatoire doelstelling van de Wts zelf, dan kan dit een begunstiging opleveren in de zin van artikel 107 VWEU. Dit kan beoogd, maar ook niet beoogd zijn. Denk bij dit laatste bijvoorbeeld aan taxatieberekeningen die niet blijken te kloppen (en dan is dus notificatie nodig). Dit zal dus bij de berekeningsgrondslag en het werken met forfaitaire schadebedragen of andere vormen van schadenormering aandacht behoeven, al is daar in beginsel de nodige ruimte voor zolang het schadeherstel vooropstaat.[1354]

[1348] *Stb.* 1998/648.

[1349] Op grond van het vroegere artikel 92 lid 2 sub *b* van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (thans artikel 107, lid 2 sub *b* VWEU).

[1350] Op grond van haar bevoegdheid van artikel 108 lid 4 VWEU. Verordening (EU) 2023/2831 van de Commissie van 13 december 2023 betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op *de-minimis*steun, *Pb. EU* 2023 L 2023/2831.

[1351] *Pb. EU* 2023 L 2023/2832.

[1352] Artikel 5 lid 2 (*juncto* artikel 3 lid 2, voor het plafond) van verordening 2023/2831.

[1353] Aldus expliciet *Kamerstukken II* 2020/21, 32698, nr. 59 (brief van minister van JenV, 13 augustus 2021), p. 4-5.

[1354] Zie in dit verband nader Tjepkema diss. 2010, p. 451.

9 Toekomstscenario's voor de Wts

E.R. de Jong & M.G. Faure

9.1 Inleiding

In hoofdstuk 2, 3 en 4 zijn aanbevelingen gedaan om de Wts toekomstbestendig te maken. Dit houdt verband met belangrijke beperkingen die in dit onderzoek naar voren kwamen, die (deels) samenhangen met het spanningsveld tussen de vangnetfunctie van de Wts en de behoefte om te komen tot solidariteit. Ook de huidige beperkingen met betrekking tot de verzekerbaarheid van de risico's van zout- en zoetwateroverstromingen, zoals die in hoofdstuk 4 en 5 zijn besproken, behoeven aandacht. In dit hoofdstuk verkennen we daarom mogelijke oplossingen die geheel of gedeeltelijk buiten de huidige systematiek van de Wts zijn gelegen. Daarbij past de opmerking dat we deze oplossingen of modaliteiten, zoals we ze zullen noemen, niet volledig en integraal kunnen bespreken en analyseren. We beperken ons tot een inventarisatie en verkenning van de inzichten hierover in de literatuur over verzekeringen in het algemeen en in het bijzonder in het kader van de Wts. Daarbij hebben we een aantal criteria geïnventariseerd die wij in de interviews nader hebben uitgevraagd, aangevuld en verdiept.

De opzet van dit hoofdstuk is als volgt. Allereerst bespreken we de belangrijkste samenhangende aandachtspunten die zich aandienen binnen de huidige (systematiek van de) Wts (par. 9.2). In het bijzonder gaan we in op de verzekerbaarheid (par. 9.2.1), de mate waarin burgers zich verzekeren (par. 9.2.2) en de voorspelbaarheid van toepassing van de Wts (par. 9.2.3). Ook bespreken we het belang van preventie en mitigatie van schade, en de wijze waarop de schade-afhandeling daaraan kan bijdragen (par. 9.2.4). Gezien deze aandachtspunten, zoomen we daarna in op het verzekeringsmodel *als alternatief* voor de Wts (par. 9.3). Daarbij gaan we in op een mogelijke schade-afhandeling via een *first party* verzekering (par. 9.3.3), al dan niet in combinatie met een verplichte verzekering en/of dekking (par. 9.3.4) en het optreden van de overheid als herverzekeraar (par. 9.3.5). We sluiten af met een puntsgewijze opsomming van de belangrijkste inzichten (par. 9.4).

9.2 Algemene aandachtspunten

9.2.1 Verzekerbaarheid

Een eerste belangrijk aandachtspunt is dat niet altijd voldoende duidelijk is wanneer er sprake is van 'redelijkerwijs verzekerbaar' en dat ook niet geheel duidelijk is hoe in de praktijk aan dit begrip invulling wordt gegeven. Kijken we naar de huidige verzekeringsmogelijkheden, dan is een aandachtspunt dat er verschillen kunnen bestaan tussen de polissen en daarmee dus ook de verzekerbaarheid. Ook is het *(ex ante)* niet altijd duidelijk of en wanneer een verzekering van toepassing is. Hierdoor is ten aanzien van sommige risico's niet helder of zij redelijkerwijs verzekerbaar zijn, hetgeen de *ex ante* duidelijkheid over de reikwijdte en toepassing van de Wts negatief kan beïnvloeden. In aanvulling hierop geldt dat de verzekeringsmogelijkheden steeds in ontwikkeling zijn en dat de ontwikkeling in de verzekeringsmogelijkheden mede wordt beïnvloed door (duidelijkheid over) de aanwezigheid, voorwaarden en reikwijdte van schadeloosstelling van overheidswege (bijvoorbeeld via de Wts).

Het verkregen beeld van de verzekerbaarheid is aldus een momentopname en kan in de toekomst, in het bijzonder onder invloed van veranderende klimaatrisico's en klimaatschade, veranderen. Het grove beeld dat thans ontstaat, is dat schade door

regenval verzekerbaar is. Schade als gevolg van zoutwateroverstromingen is niet verzekerbaar. De verzekerbaarheid van schade als gevolg van zoetwateroverstromingen is afhankelijk van het feit of het schade betreft door een breuk in een primaire kering (niet verzekerbaar) of in een regionale kering (wel verzekerbaar). Wat betreft dit laatste geldt dat deze verzekeringsmogelijkheden met name zijn ontstaan doordat de markt is gaan bewegen na de waterschade in Zuid-Nederland in juli 2021. Overigens geldt dat de verzekerbaarheid voor het mkb slechts gedeeltelijk beschikbaar is en dat voor grotere bedrijven de verzekerbaarheid een aandachtspunt is. Sowieso blijft de verzekerbaarheid van bedrijfsschade een punt van aandacht. Op dat punt wordt door sommigen een stilstand in de ontwikkelingen ervaren. Een ander aandachtspunt is dat de samenloop van schade-oorzaken de verzekerbaarheid zou kunnen ondermijnen.

Al met al doet zich, in het kader van de verzekerbaarheid, het grootste knelpunt voor op het vlak van schade als gevolg van het falen of overstromen van primaire keringen bij zoetwateroverstromingen en, in mindere mate, schade door zoutwateroverstromingen.
Een belangrijke vraag in het kader van de verzekerbaarheid is hoe schadeloosstelling van overheidswege zo kan worden ingericht dat de markt prikkels krijgt om de verzekeringsmogelijkheden te verbreden en te verbeteren. Zodoende kunnen mogelijk publieke kosten worden vermeden. Een tweede vraag is of, en zo ja hoe, moet worden voorzien in een regeling voor schade die onverzekerbaar is en die ook niet onder de reikwijdte van de Wts valt.

9.2.2 Verzekeringsvermogen van burgers: verzekerbaarheid ≠ verzekerd zijn

Een tweede belangrijk aandachtspunt is het daadwerkelijk afsluiten van een verzekering door potentieel gedupeerden. Hier rijst in het bijzonder de vraag hoe moet worden omgegaan met het feit dat veel schades verzekerbaar zijn, maar daarmee nog niet gezegd is dat deze (door iedereen) daadwerkelijk *verzekerd* zijn. Aan de Wts ligt het idee ten grondslag dat een verzekering wordt afgesloten wanneer die mogelijkheid daartoe bestaat en dat burgers een eigen verantwoordelijkheid hebben tot het afsluiten van een verzekering: indien nagelaten wordt een verzekering af te sluiten, dan is dat een gegronde reden om de gedupeerde de eigen (verzekerbare) schade te laten dragen. Deze uitgangspunten stipuleren ook het vangnetkarakter van de Wts.

De vraag is in welke mate dit uitgangspunt goed aansluit bij het perspectief van potentieel gedupeerden en hun vermogen om zich te verzekeren. Er zijn sterke indicaties dat de bereidheid en het vermogen van potentieel gedupeerden, in het bijzonder particulieren, om zich te verzekeren wordt overschat. Dat beeld bestaat overigens ook in het buitenland; in rechtsgebieden waar rampenverzekeringen op grote schaal beschikbaar zijn, vraagt slechts een beperkt aantal potentieel gedupeerden om dit type verzekering. De ervaringen uit bijvoorbeeld Duitsland laten goed zien dat, zelfs wanneer verzekeringsdekking voor natuurrampen beschikbaar is, [1355] een vraag naar verzekering achterwege kan blijven, onder meer vanwege het hieronder te bespreken *'charity hazard'*.[1356]

Er is een aantal verklaringen te geven voor de hiervoor beschreven dynamiek. Zo is informatie over verzekeringsmogelijkheden voor burgers lastig te achterhalen, mede vanwege verschillen in de verzekeringsmogelijkheden en onduidelijkheden over de verzekeringsvoorwaarden. Hierdoor is het ook lastig om *ex ante* een adequate afweging te maken om al dan niet over te gaan tot het afsluiten van een verzekering.[1357] Bovendien zijn de verzekeringsmogelijkheden in ontwikkeling.

[1355] Endres, Ohl e.a., *List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik* 2003.
[1356] Zie par. 6.4.
[1357] Zie par. 6.4.2.

Daar komt bij dat burgers zich niet altijd bewust zijn van de risico's die zij lopen en/of deze niet altijd juist inschatten in termen van waarschijnlijkheid en omvang van de schade. Dit heeft ook implicaties voor het inschatten van de meerwaarde om een verzekering af te sluiten. Aangezien de waarschijnlijkheid van het optreden rampschade vaak erg laag is, nemen individuen ten onrechte aan dat dit impliceert dat het risico in feite nul is.[1358]

Hierop aansluitend: potentieel gedupeerden kunnen verzekeringen als een investering zien. Het probleem daarmee is dat de verzekerde jaarlijks geconfronteerd wordt met een bepaald verlies (betaling van de premie), terwijl er slechts een kleine verwachting is dat er een 'rendement' op deze 'investering' volgt.[1359] Ook kunnen potentieel gedupeerden, bijvoorbeeld om financiële redenen, ervoor kiezen om zich niet of slechts beperkt te verzekeren. Dit zou met name spelen bij de groep potentieel gedupeerden met een lager inkomen.[1360] Bovendien zijn er ook groepen burgers waarbij er helemaal geen sprake is van een 'bewuste' keuze om zich al dan niet te verzekeren. Er zijn anders gezegd groepen die over onvoldoende doenvermogen beschikken om hun verzekeringspositie goed te regelen.

Voorts kunnen (door de overheid gewekte) verwachtingen over de beschikbaarheid van schadeloosstelling door de overheid van invloed zijn op het afsluiten van een verzekering. Als burgers rekenen op een schadeloosstelling van de overheid, zouden ze misschien niet langer worden gestimuleerd om een verzekering af te sluiten. Hier speelt het zogenaamde *'charity hazard'* een rol,[1361] waarmee uitdrukking wordt gegeven aan het feit dat potentieel gedupeerden rekenen op *ex post* overheidscompensatie en men zich daarom liever de betaling van de premie bespaart. Deze *hazard* heeft ook implicaties voor ontwikkelingen op de verzekeringsmarkt. In de woorden van Gollier: 'solidariteit doodt marktverzekeringen'.[1362] Empirische studies bevestigen dat de beschikbaarheid van *ex post* compensatie van overheidswege een significant negatief effect heeft op de bereidheid van bijvoorbeeld boeren om een oogstverzekering af te sluiten.[1363] Een empirische studie waarin de compensatie voor schade veroorzaakt door overstromingen in Oostenrijk, Zwitserland en de Duitse deelstaat Beieren werd vergeleken, kwam tot dezelfde conclusie.[1364] Ten slotte, is bij dit alles ook van belang dat een eventuele schadeloosstelling door de overheid mogelijk door burgers wordt overschat. Onderkenning van het vangnetkarakter van de Wts door potentieel gedupeerden zou, in theorie, prikkels kunnen genereren tot het afsluiten van een verzekering. Dit kwam in hoofdstuk 2, 4 en 5 al aan bod. Als de overheid eenmaal een uitzondering maakt op de uitsluitingsgrond van onverzekerbaarheid, dan kan dit tot de verwachting leiden dat zij dit een volgende keer weer doet. Deze verwachtingen versterken de effecten van het *charity hazard*, mede vanwege mogelijke maatschappelijke en politieke druk om in toekomstige gevallen een soortgelijke uitzondering te maken. Anders gezegd: als de overheid zélf uitzonderingen maakt op het vangnetkarakter van de Wts, dan bestaat de mogelijkheid dat potentieel gedupeerden hier voor de toekomst ook op rekenen en kan men er dus niet zonder meer van uitgaan dat potentieel gedupeerden zich in de toekomst 'netjes' verzekeren. Het is hierbij uiteraard wel de vraag in welke mate burgers daadwerkelijk bekend zijn met de Wts en daarmee dus ook of vanuit het vangnetkarakter een prikkel tot het afsluiten van een verzekering bestaat. Andersom rijst de vraag natuurlijk in welke mate burgers bekend zijn met

[1358] Kunreuther, *Journal of Risk and Uncertainty* 1996, p. 175.
[1359] Zie verder Slovic, Fischhoff e.a., *Journal of Risk and Insurance* 1977.
[1360] Par. 5.3.2.
[1361] Raschky & Weck-Hannemann, *Environmental Hazards* 2007, p. 321-329.
[1362] Gollier 2005, p. 25. Zie hierover o.a. Harrington, *Regulation* 2000.
[1363] Van Asseldonk, Meuwissen e.a., *Review of Agricultural Economics* 2002.
[1364] Raschky, Schwarze e.a. 2009.

overheidsbeleid en beslissingen over de toepassing van de Wts en daardoor ook rekenen op schadeloosstelling.

9.2.3 Laveren tussen rechtszekerheid en flexibiliteit

Op systeemniveau biedt de Wts een redelijk helder raamwerk voor het nemen van de beslissing om tot vergoeding van rampschade over te gaan. Binnen die systematiek kan flexibiliteit en maatwerk worden geboden voor specifieke gevallen. Toch blijkt ook dat er onduidelijkheid en rechtsonzekerheid bestaat over de toepassing en het toepassingsgebied van de Wts in specifieke gevallen. Een gebrek aan voorspelbaarheid *kan* een optimale werking van de Wts belemmeren, bijvoorbeeld omdat de wet onvoldoende richting geeft aan de ontwikkeling van de verzekeringsmarkt. Meer *(ex ante)* duidelijkheid over de toepasselijkheid van de Wts zou verzekeraars richting geven in het ontwikkelen van verzekeringsproducten. Vanuit verzekeraars is daarom de wens geuit om een minder prominente rol aan de overheid toe te dichten bij het bepalen van een aanspraak op vergoeding van rampschade. Daarbij moet men zich wel realiseren dat het inherent is aan het vangnetkarakter van de Wts dat niet altijd vooraf duidelijk is wanneer en welke schade vergoed wordt. Bovendien, zo bespreken wij in par. 9.2.4, kan het gegeven dat vooraf duidelijk is dat de overheid bepaalde schade vergoedt juist ook bepaalde ontwikkelingen in de verzekeringsmarkt belemmeren. Ook rijst de vraag in welke mate de gevraagde zekerheid kan worden geboden. Er zullen immers altijd criteria en kaders moeten gelden bij de afhandeling van rampschade. Ten slotte zou meer duidelijkheid over schadeloosstelling kunnen ondersteunen dat burgers eigen verantwoordelijkheid nemen, bijvoorbeeld door het afsluiten van een verzekering (zie echter ook de kanttekeningen die geplaatst zijn in par. 9.2.2) en zodoende kunnen de effecten van het hiervoor beschreven *charity hazard* worden gedempt.

De hiervoor bedoelde onduidelijkheid bestaat allereerst met betrekking tot de vraag of en wanneer precies artikel 3 Wts in concrete geval kan en zal worden ingezet, aangezien dit een ‘kan’-bepaling is, die niet in absolute bewoordingen aanspraken geeft op toepassing van de Wts. Bovendien is er, nadat er een ramp heeft plaatsgevonden, een politiek besluit nodig om de schaderegeling vorm te geven: welk bedrag is hiervoor beschikbaar, welke schade komt in aanmerking voor een tegemoetkoming, hoeveel bedraagt de tegemoetkoming enzovoort. Die besluitvorming is, zoals al besproken werd in hoofdstuk 3, niet enkel afhankelijk van de toepassing van vooraf bekende, concrete juridische voorwaarden/grenzen zoals neergelegd in de wettekst, maar ook van politieke overwegingen. Per geval zal een specifieke regeling voor de schade-afhandeling moeten worden getroffen. Ten tweede staat het bieden van *ad hoc* schadeloosstellingsregelingen door de overheid op gespannen voet met de duidelijkheid en rechtszekerheid die de Wts beoogt te bieden.

Zulke *ad hoc* oplossingen kunnen zich, grofweg, in twee gedaanten aandienen. Allereerst door, zoals bij de waterschade van juli 2021, de Wts in te zetten voor schade waarvoor er niet aan de criteria van de Wts was voldaan. Ten tweede kan worden besloten om van overheidswege, geheel buiten de systematiek van de Wts om, via een op het geval toegespitste constructie schadeloosstelling te bieden. In hoofdstuk 1 wezen wij op het fenomeen ‘compensatiemaatschappij’, waarbij de overheid *ad hoc* verantwoordelijkheid neemt voor het schadeloosstelling van burgers in uiteenlopende gevallen. Deze ontwikkeling zet het vangnetkarakter en het uitgangspunt van de eigen verantwoordelijkheid van burgers om schade te verzekeren en/of zelf te dragen, zoals dit ten grondslag ligt aan de Wts, onder druk.

Afzonderlijk beschouwd zijn *ad hoc* schadeloosstellingen vaak te rechtvaardigen, bijvoorbeeld op grond van maatschappelijke solidariteit en het bieden van bescherming aan kwetsbare gedupeerden. Er zijn evenwel ook principiële en systematische bezwaren aan verbonden. In het bijzonder kunnen *ad hoc* oplossingen op gespannen voet staan met rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. De keuze om *ad hoc* een schadeloosstelling te

verstrekken, is vaak een politiek gedreven keuze. Met name wanneer de omvang van de ramp groot is, de gevolgen ernstig en er veel media-aandacht is, zal er (politieke en maatschappelijke) animo bestaan om van overheidswege *ex post* compensatie te bieden aan gedupeerden.[1365] Deze dynamiek, en de mate waarin de overheid gehoor geeft aan de roep om *ad hoc* oplossingen, leidt tot *(ex ante)* onzekerheid over schadeloosstelling bij potentieel gedupeerden (hetgeen ook invloed heeft op ontwikkelingen op het vlak van de verzekerbaarheid en de verzekeringsgraad). Het betekent ook dat in andere, vergelijkbare gevallen mogelijk géén *ad hoc* schadeloosstelling wordt geboden en de schade, voor zover onverzekerd, wél bij de gedupeerden blijft liggen, hetgeen problematisch is vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid.[1366]

Het voorgaande roept onder meer de vraag of via andere wegen van schade-afhandeling dan via de Wts, bijvoorbeeld via afhandeling door de verzekeraar, tot een betere balans tussen rechtszekerheid en flexibiliteit kan worden gekomen.

9.2.4 Preventie en mitigatie van schade

Het is belangrijk dat een vergoedingssysteem voor schade door rampen prikkels tot preventie genereert. Daarbij draait het in het bijzonder om het beperken van de omvang van de schade (ofwel mitigatie van schade) en in mindere mate om prikkels tot het voorkomen van de ramp (bijvoorbeeld de overstroming). Bij preventie is, uiteraard, een belangrijke rol weggelegd voor de overheid die, bijvoorbeeld door aangepaste dijkvoorzieningen en opvangbekkens, schade kan beperken en soms zelfs voorkomen, zoals besproken werd in hoofdstuk 2.[1367] Maar ook de potentiële gedupeerden kunnen (kosten-efficiënte) maatregelen nemen om de schadeomvang te reduceren.[1368] Het is van belang dat zij door de vergoedingsmechanismen ook geprikkeld worden.[1369] Dat is niet enkel omdat, zo mag men aannemen, voor hen geldt dat schade voorkomen beter is dan vergoeden, maar ook om zo de maatschappelijke kosten van schadeloosstelling achteraf te beperken.

Maatregelen met betrekking tot rampschade kunnen op verschillende momenten worden getroffen en verschillende functies hebben. In de eerste plaats is er *ex ante* preventie. Zij is gericht op schadevoorkoming of reductie van de schadeomvang. Zo kunnen mensen die wonen in overstromingsrisicogebieden maatregelen nemen om waardevolle voorwerpen niet in de kelder, maar eerder op droge plaatsen op te slaan.[1370] In de tweede plaats is ook eerste hulp nodig nadat de ramp zich heeft voltrokken. Deze eerste hulp bestaat uit maatregelen die onmiddellijk na de ramp worden getroffen om de eerste noden te lenigen, bijvoorbeeld door medische hulp, tenten, levensmiddelen en eerste levensbehoeften te leveren. Tot slot is er de mogelijkheid tot schadeloosstelling. Schadeloosstelling is een *ex post* interventie om het welvaartsniveau van de groep gedupeerden alsnog te brengen op het niveau dat aan de orde zou zijn wanneer de ramp

---

[1365] Dari-Mattiacci & Faure 2015, p. 183.

[1366] Zie voor voorbeelden van verschillende *ex post* betalingen door de (Nederlandse) overheid voor (technologische) rampen Hartlief & Faure, *TVP* 2015, p. 1014-1018.

[1367] Par. 2.2.6. Wanneer die maatregelen niet door de overheid zijn getroffen, kan dat overigens ook de vraag naar overheidsaansprakelijkheid doen rijzen; zie Hartlief & Faure, *TPR* 2015, p. 1000-1001.

[1368] Zo zouden inwoners die zich vooraf hadden geïnformeerd over overstromingsrisico's 'bijna een kwart tot twee keer zo vaak maatregelen tegen mogelijke overstromingsschade nemen. De maatregelen zorgen in veel gevallen voor een vermindering van 20% tot 50% van de overstromingsschade per huishouden, waar het hoger plaatsen van persoonlijke bezittingen het meest effectief blijkt.' Zie. T. Endendijk e.a., Resultaten vragenlijst Hoogwater Limburg 2021: Ervaren waterstanden, schade, en genomen risicoreductiemaatregelen, IVM VU, Deltares, TU Delft & HKV Lijn in het Water, 2022. Te raadplegen via Resultaten vragenlijststudie overstromingen Limburg (deltares.nl)

[1369] Zie over het belang van het bieden van die prikkels, Priest, *Journal of Risk and Uncertainty* 1996, p. 219-237 en Zeckhauser, *Journal of Risk and Uncertainty* 1996, p. 113-140.

[1370] Kunreuther 2010, p. 263-274.

zich niet had voorgedaan.[1371] Het cruciale punt is dat de verschillende typen maatregelen elkaar beïnvloeden. Wanneer bijvoorbeeld schadeloosstelling te ruimhartig wordt toegekend of er onduidelijkheid bestaat over schadeloosstelling door de overheid, kan dat de prikkels reduceren om in *ex ante* preventie te investeren en *vice versa*.[1372]

De kernvraag in dit verband is dus hoe een regeling voor *ex post* schadeloosstelling zo kan worden ingericht dat het optimale prikkels genereert tot het *ex ante* nemen van preventieve maatregelen. Wat betreft schadeloosstelling door de overheid kan de Wts, doordat gedupeerden via de Wts op overheidstussenkomst kunnen rekenen, prikkels voor een juiste locatiekeuze van woningbouw ontmoedigen. Sommigen zouden daar tegenin brengen dat wanneer de overheid zelf de kosten zou dragen (hetgeen *de facto* bij de Wts het geval is), dit mogelijk betere prikkels tot preventie aan de overheid zou geven. Het is de vraag of dit zo is. Vooropgesteld,: niet alle schade kan worden voorkomen. Beperken wij ons tot rampschade door water, dan is bovendien van belang dat er in Nederland al een zodanig groot besef is van de noodzaak van bescherming van het land tegen water, dat het nog maar de vraag is in welke mate blootstelling aan extra kosten van vergoeding van rampschade hierin verandering teweegbrengt. Overigens is in de literatuur ook op de mogelijkheid gewezen dat er vaak systematisch te weinig wordt geïnvesteerd in preventie vooraf en te veel in herstel *achteraf*. De eenvoudige reden is dat compensatiemaatregelen politiek en electoraal meer lonen dan preventiemaatregelen, die minder direct en zichtbaar zijn en bovendien mogelijk pas na een ambtstermijn (politiek) renderen.[1373]

In het bijzonder hebben verzekeraars de potentie om (verzekerde) burgers te prikkelen tot preventie, bijvoorbeeld door in de polisvoorwaarden eisen te stellen aan het klimaatbestendig maken van huizen. Hierbij roepen wij ook direct in herinnering dat het niet zonder meer een gegeven is dat burgers zich ook daadwerkelijk verzekeren indien de mogelijkheid daartoe aanwezig is. Eveneens roepen wij in herinnering dat wanneer potentiële gedupeerden *ex ante* teveel op de overheid zouden rekenen, dat invloed heeft op de totstandkoming van verzekeringsoplossingen en daarmee ook op de preventieve prikkels die daar dan weer van kunnen uitgaan.[1374]

9.3 Toekomstige modaliteiten: verzekering in plaats van de Wts

9.3.1 Inleiding

In de komende paragrafen analyseren wij, indachtig de hiervoor beschreven aandachtspunten, mogelijke toekomstige modellen voor schadeloosstelling bij rampschade. De modellen verschillen met name wat betreft de partij die (uiteindelijk) de kosten van schadeloosstelling voor rampschade draagt (de overheid, verzekeraars of de gedupeerde) en wie verantwoordelijk is (of zijn) voor de schade-afhandeling.

Bij de in hoofdstuk 2, 3 en 4 aangedragen oplossingen blijft de Wts-systematiek leidend en vinden er aanpassingen plaats in het juridische kader dat bepalend is voor de toepasselijkheid en reikwijdte van de Wts. Herziening van de Wts achten wij noodzakelijk met het oog op de toekomstbestendigheid van de wet. Daarnaast hebben we onderkend dat dit de lacune in de verzekerbaarheid van schade door het falen of overstromen van primaire waterkeringen niet oplost. Dat probleem ligt buiten het kader

[1371] Leonard & Howitt 2010, p. 18-41.

[1372] Epstein, *Journal of Risk and Uncertainty* 1996, p. 287-308. Het verlenen van eerste hulp heeft echter niet een dergelijke negatieve prikkelwerking tot gevolg; een adequate eerste hulp kan juist de omvang van de totale schade (en daarmee de noodzaak aan schadeloosstelling) reduceren Zie daarover Dari-Mattiacci & Faure, *Law & Policy* 2015, p. 195-199.

[1373] Depoorter 2006.

[1374] Zie par. 5.3.

van een wet(sherziening) en vraagt om inzicht in de mogelijkheden van de verzekeringsmarkt om, eventueel tezamen met de overheid, in een verzekering voor dat risico (primaire keringen) te voorzien. Ook met het oog daarop zullen de mogelijkheden tot verzekering in ogenschouw moeten worden genomen.

9.3.2 De verzekeraars handelen de schade integraal af

Mede naar aanleiding van de waterschade van juli 2021 zijn het Verbond van Verzekeraars en een interdepartementale werkgroep van onder andere de Ministeries van Financiën, JenV en IenW in gesprek gegaan over het realiseren van een (verzekerings)oplossing en/of schade-afhandelingsoplossing voor de schade door overstromingen bij het falen van primaire keringen. In juni 2024 heeft het demissionaire kabinet de Tweede Kamer geïnformeerd dat een publiek-private verzekeringsconstructie er niet komt.[1375] Het kabinet wenst wel nog de procedure voor gedupeerden te vereenvoudigen en onder te brengen bij één loket. Dat komt voort uit de evaluatie van de afhandeling van de waterschade van juli 2021 waaruit bleek dat het proces - verzekeraars en Wts - (te) complex is voor gedupeerden. Het kabinet ziet hier in beginsel een rol weggelegd voor de verzekeraars bij de afhandeling van de Wts. De gedachte zou dan (kunnen) zijn dat de gedupeerde zich tot zijn verzekeraar zou wenden, die dan zou nagaan of er een recht op schadeloosstelling op grond van de polisvoorwaarden bestaat. Ook zou de verzekeraar volgens dit voorstel, dat volgens het kabinet nader onderzoek vergt, kunnen nagaan of er recht op een Wts-tegemoetkoming bestaat. De verzekeraar zou dan mogelijk zowel de schadeloosstelling afhandelen op grond van de toepasselijke verzekering als de Wts. De overheid draagt dan uiteindelijk, als wij het goed zien, de schade die op grond van de Wts wordt vergoed en de verzekeraar de op grond van de verzekering uitgekeerde schade. Op deze maatregel is kritisch gereageerd, onder meer door Hartlief.[1376] Het kernpunt van kritiek is dat de overheid verzekeraars betaalt voor het uitvoeren van een overheidstaak terwijl de schadelast, voor zover de uitkering op grond van de Wts berust, ook bij de overheid blijft liggen. Hartlief spreekt om deze reden van een Sinterklaasmodel. Voorts is het de vraag of deze maatregel de hiervoor gesignaleerde aandachtspunten voldoende adresseert.

Die aandachtspunten houden namelijk niet enkel verband met de *afhandeling* van de schade, maar eerder met de vraag wanneer er een tegemoetkoming via de band van de Wts plaatsvindt en hoe dat wordt vastgesteld. In welke mate deze maatregel preventie en mitigatie bevordert, is maar de vraag. Datzelfde geldt voor ontwikkelingen in de verzekeringsmarkt. Daarnaast moet men zich realiseren dat er altijd criteria en kaders moeten gelden bij de afhandeling van rampschade, waardoor absolute rechtszekerheid vooraf een utopie lijkt. In dit verband is er ook nog op gewezen dat er duidelijke samenloopregels (tussen de Wts en verzekering) moeten zijn en behoeft de positie van niet-leden van het Verbond voor Verzekeraars aandacht: een uniforme en generieke koppeling tussen de Wts en de verzekeringsvoorwaarden komt als een belangrijk aandachtspunt naar voren. Wij zullen dit nadrukkelijker aan de orde stellen in paragraaf 9.4.

9.3.3 First party rampenverzekering

Een ander mogelijk model betreft het *'first party'* verzekeringsmodel, zonder dat er daarbij tevens plaats is voor de Wts. Een *first party* verzekering is een verzekering die wordt afgesloten door de persoon die de schade lijdt. Onder dit model wordt schadeloosstelling door de verzekeraars gedragen, en zijn zij ook verantwoordelijk voor

[1375] Brief van minister van Financiën, 18 juni 2024, https://open.overheid.nl/documenten/98e76206-097b-435c-9715-992210694e00/file (laatst geraadpleegd 15 september 2024).
[1376] Zie Hartlief 2024.

de schade-afhandeling. Uitgangspunt bij dit model is voorts dat de verzekerde in principe dekking zoekt volgens zijn/haar eigen specifieke behoeften en voorkeuren.[1377]

Dit model *kan* ten goede komen aan de rechtszekerheid. Potentiële gedupeerden zijn namelijk niet langer afhankelijk van een politiek besluit tot invulling van de concrete schaderegeling ingevolge de Wts of een *ad hoc* schadeloosstelling. De voorwaarden waaronder de verzekeringsmaatschappij moet vergoeden, zijn vastgelegd in de verzekeringspolis en er is een contractuele verplichting van de verzekeraar om de gedupeerde te vergoeden zodra de voorwaarden in de polis zich voordoen (bijvoorbeeld een overstroming met bepaalde kenmerken). Bovendien betaalt de verzekeringsmaatschappij in principe het bedrag dat in de polis is overeengekomen. Dit kan, afhankelijk van de formulering van de polisvoorwaarden (en uiteraard van de bijbehorende premie), neerkomen op een volledige schadevergoeding. Toegankelijke en duidelijke informatie is echter cruciaal om de zekerheid voor verzekeringsnemers te waarborgen. In dat verband roepen wij in herinnering dat, zoals al werd gesignaleerd in paragraaf 9.2.1 en in paragraaf 9.2.2, er onderlinge verschillen kunnen bestaan in de verzekeringsmogelijkheden en de mate waarin een verzekering dekking biedt. Het is de vraag of burgers hier voldoende zicht op (kunnen) hebben. In ieder geval neemt dit model problemen (die voortvloeien uit het feit dat schade via de verzekeraar of de overheid wordt afgehandeld) op het vlak van cumulatie en samenloop van schade weg. Bovendien kan via een verzekering worden gekomen tot prijsdifferentiatie, iets wat nu niet gebeurt voor schade die door de overheid op grond van de Wts wordt afgehandeld. Daar staat tegen over dat *bij vrijwilligheid* van het afsluiten van een verzekering maatschappelijke solidariteit in het dragen van de kosten kan worden ondermijnd.

Ook kent dit model voordelen op het gebied van preventie. Een groot voordeel van verzekeren is dat de verzekeraar het moreel risico onder controle moet houden.[1378] Dit betekent dat de verzekeraar risicodifferentiatie zal toepassen op basis van het specifieke risico dat verzekerd wordt. Dit kan onder meer betekenen dat de verzekeraar een hogere premie vraagt voor risicovolle activiteiten (zoals het bouwen van een huis in een overstromingsgebied), en/of preventie en risicomitigatie beloont (bijvoorbeeld degenen die hun huizen bouwen met materialen die minder kwetsbaar zijn voor rampen). Ofwel: door middel van risico-afhankelijke premies zou de verzekering kunnen bijdragen aan het voorkomen van het risico.[1379]

Er kleven ook nadelen aan dit model, die in het bijzonder betrekking hebben op de verzekerbaarheid én het daadwerkelijk afsluiten van een verzekering door potentieel gedupeerden.[1380] In het kader van de verzekerbaarheid kan een *adverse selection* probleem zich aandienen. Dat wil zeggen: het afsluiten van een rampenverzekering zou bijvoorbeeld alleen aantrekkelijk zijn voor individuen met een hoog risico (bijvoorbeeld mensen die in een overstromingsgebied wonen). Als gevolg daarvan zouden verzekeraars opgescheept kunnen zitten met alleen de ‘slechte risico's’, wat typisch het antiselectieprobleem is dat tot onverzekerbaarheid zou kunnen leiden.[1381] Voorts geldt hier dat, bij vrijwilligheid van het afsluiten van een verzekering, het nog maar de vraag is of mensen daadwerkelijk ook een verzekering afsluiten (zie par. 9.2.2). Ook vraagt aandacht of en hoe verzekeraars de (theoretische) mogelijkheid van risicodifferentiatie zouden (kunnen) benutten. In landen waar niet-verplichte verzekeringssystemen bestaan, wordt er door verzekeraars namelijk niet altijd aan risicodifferentiatie gedaan. Tenslotte kunnen rampen een systemisch karakter hebben, met als mogelijk gevolg (accumulatie van) verliezen voor de verzekeraar. De compensatie die de verzekeraar moet betalen in

[1377] Vooral Kunreuther, *Journal of Law and Economics* 1968 en Priest, *Journal of Risk and Uncertainty* 1996 pleiten voor een *first party* verzekering als middel om rampen aan te pakken.
[1378] Shavell, *The Quarterly Journal of Economics* 1979.
[1379] Priest, *Journal of Risk and Uncertainty* 1996.
[1380] Deze problemen komen ook uitgebreid aan bod in hoofdstuk 5.
[1381] Priest, *Yale Law Journal* 1987.

geval van een schade moet in principe worden geleverd door de inning van alle premies die door de verzekerden zijn betaald. In het geval van een ramp kan het totale bedrag aan premies echter te laag zijn om de totale schade te dekken, hetgeen (uiteraard) ook een negatieve invloed kan hebben op de beschikbaarheid van die verzekeringen.

9.3.4 Verplichte verzekering en/of wettelijke rampendekking?

Zoals uit de vorige paragraaf blijkt, werkt een model waarin de schadeloosstelling (enkel) via verzekeraars zou lopen alleen wanneer gedupeerden ook daadwerkelijk verzekerd zijn. Gezien de aandachtspunten op dat vlak (par. 9.2.2) ontkomt men niet aan de vraag of een vorm van verplichte verzekering en/of verplichte rampendekking moet worden geïntroduceerd. Kunreuther pleitte al in 1968 voor een alomvattend systeem van rampenverzekering. Meer in het bijzonder was hij voorstander van een verplichte aanvulling voor rampendekking, naast een vrijwillig afgesloten verzekering.[1382] Het voordeel van dit model zou zijn dat wanneer de rampenverzekering wordt gecombineerd met een verzekering tegen meer gebruikelijke risico's (bijvoorbeeld een brand in een huis) er ook een grotere bereidheid van de kant van de verzekerden zou zijn om dit type dekking te accepteren en daarvoor premie te betalen.[1383]

In Nederland is een verplichte verzekering al eens door de wetgever in overweging genomen, maar is, kort gezegd, afgewezen vanwege een ongewenste beperking van de vrije consumentenkeuze en lastenverzwaring.[1384] Nu evenwel blijkt dat juist de afwezigheid van een verzekering voor verzekerbare schade één van de belangrijkste aandachtspunten is in het kader van de Wts, rijst de vraag of dit standpunt heroverweging verdient. Uiteindelijk is de invoering van een verplichte verzekering en/of wettelijke rampendekking een politieke keuze.

Bij die keuze is het onder meer van belang om ervaringen in andere landen mee te nemen. In België kent men bijvoorbeeld een verplichte verzekering in combinatie met verplichte dekking in bepaalde specifieke gevallen. In Frankrijk kent men de variant van een verplichtte dekking, maar niet van een verplichte (afzonderlijke) rampenverzekering. Een belangrijke les uit de Franse en Belgische ervaringen is dat een ruime en generieke omschrijving van de dekking de voorkeur geniet. Het voordeel daarvan is dat er geen ‘artificiële solidariteit’ wordt afgedwongen (door ook mensen die *überhaupt* niet aan het risico van overstroming staan blootgesteld te dwingen om mee te betalen aan de overstromingsdekking). Hoe breder de rampendekking wordt gedefinieerd, hoe groter de kans dat men op een of andere wijze wel met een ramp kan worden geconfronteerd en dus van de rampendekking gebruik kan maken. Door de verzekeringsplicht en/of dekking generiek te formuleren, kan ook worden vermeden dat alleen de slechte risico’s binnen de (verplichte) verzekering zouden worden opgenomen, waardoor antiselectie beter kan worden tegengegaan. Opmerking verdient wel dat in Nederland de problematiek van verzekering van rampschade zich primair toespitst op schade door overstromingen en op dit moment dus minder generiek wordt aangevlogen dan bijvoorbeeld in Frankrijk. Hierop aansluitend rijst in het kader van klimaatrisico’s nog de vraag of droogteschades moeten worden betrokken in dit model, maar wij zagen al dat er voor funderingsschade in ons land al wordt gewerkt aan een fonds.[1385] Een laatste te benoemen les uit deze landen is dat, hoewel er een verplichte premieopslag voor rampen is, er weinig premiedifferentiatie plaatsvindt. Hoewel verzekering theoretisch gezien tot risicodifferentiatie zou moeten aanzetten, gebeurt dit in de praktijk niet altijd.

[1382] Kunreuther, *Journal of Law and Economics* 1968.
[1383] Zie hierover Slovic, Fischhoff e.a., *Journal of Risk and Insurance* 1977, p. 60-61 en p. 70-71.
[1384] Zie verder over die achtergrond Hartlief & Faure, *TVP* 2015, p. 1031-1032.
[1385] Zie par. 4.3.2.

9.3.5 First party rampenverzekering met de overheid als herverzekeraar

Om de aan het einde van paragraaf 9.3.3 gesignaleerde dekkingsproblemen van bepaalde rampschade te adresseren, kan de overheid besluiten de verzekeringsmarkt te ondersteunen. Er zijn veel verschillende mechanismen denkbaar om dit te doen.[1386] De kern is dat de overheid (in een of andere vorm) de traditionele verzekeringsmarkten *ondersteunt*, gezien het onvermogen om volledige dekking te bieden.[1387] Wij richten ons hier op het model waarin de overheid als herverzekeraar (in laatste instantie) optreedt. Onder dit model neemt de overheid tenminste een deel van de financiële risico's op zich. De overheid zorgt evenwel niet rechtstreeks voor de schadeloosstelling van gedupeerden: de schadeafhandeling vindt plaats door de primaire verzekeraar. Daarmee komt deze modaliteit ook tegemoet aan de wens om één loket voor de schadeafhandeling te hebben.

Andere landen, zoals Frankrijk en België, kennen dit model al bij rampschade. In Nederland bestaat dit model bij terrorismeschade, in een samenwerking met de Nederlandse Maatschappij voor Herverzekering van Terrorismeschade (NHT).

Een voordeel van de overheid die optreedt als herverzekeraar is dat *ex post*, en eventueel ook *ad hoc*, compensatie via de staatskas (met negatieve prikkeleffecten) deels kan worden vermeden. Wanneer de overheid optreedt als herverzekeraar in laatste instantie kan er een actuarieel eerlijke premie gerekend worden aan degenen die blootgesteld zijn aan het risico. Voordeel daarvan is ook dat potentiële gedupeerden door de verzekeraar bewust gemaakt kunnen worden van hun blootstelling aan het rampenrisico. Een ander voordeel van dit model is dat de overheid de financiële risico's kan spreiden over de bevolking en verliezen uit het verleden kan spreiden over toekomstige generaties. De overheid kan zo een vorm van tijd-overschrijdende diversificatie creëren die de particuliere markt niet zou kunnen bereiken.[1388]

Er wordt evenwel ook gewezen op mogelijke nadelen van dit model. Zo wijzen sommigen op de mogelijkheid dat de overheid als herverzekeraar een lagere premie zou vragen dan de marktprijs.[1389] Optreden van de overheid als herverzekeraar kan dan leiden tot marktverstoring. Soortgelijke kritiek wordt geuit door Levmore en Logue die opmerken dat, bij afwezigheid van een marktconforme premie, dit model in wezen kan leiden tot subsidiëring van verzekeraars door de overheid.[1390] Zij staan sceptisch tegenover dit soort overheidsinterventies in de markt, mede omdat zonder overheidsinterventie 'de markt waarschijnlijk in staat zou zijn geweest om de noodzakelijke dekking te bieden'.[1391] Deze argumenten zijn voornamelijk gebaseerd op de veronderstelling dat de overheid geen concurrerende premie zal vragen voor haar herverzekering. Ze zijn bovendien gebaseerd op de overtuiging dat de verzekeringsdekking zonder overheidssteun toch wel door de markt zou zijn geleverd. Echter, zoals hiervoor is aangehaald, is de noodzaak tot herverzekering door de overheid juist gelegen in het feit dat de capaciteit van de verzekerings- en herverzekeringsmarkten beperkt is.

Een specifiek probleem dient zich aan bij herverzekering van schade als gevolg van het falen of overstromen van primaire keringen en van zoutwateroverstromingen. Hier is wel beweerd dat het risico op beide zodanig laag is, dat het onwenselijk is om een systeem in het leven te roepen met een (beweerdelijk significant hoge) premieafdracht aan verzekeraars, herverzekeraars en de herverzekerende overheid. Er zou dan beter in

[1386] Bruggeman, Faure e.a., *Duke Environmental Law & Policy Forum* 2012.
[1387] Zie verder Bruggeman, Faure e.a., *Geneva Papers on Risk and Insurance Theory* 2010.
[1388] Kunreuther & Michel-Kerjan, *Journal of Economic Perspectives* 2004, p. 210.
[1389] Zie vooral Gron & Sykes, *Regulation* 2002 en Gron & Sykes, *Indiana Law Journal* 2003.
[1390] Levmore & Logue, *Michigan Law Review* 2003, p. 304.
[1391] *Ibidem*, p. 311.

dijkversterking kunnen worden geïnvesteerd. Ook ENW adviseerde in 2023, net als in 2008, om het risico van schade als gevolg van grootschalige overstromingen van het binnendijks gebied vanuit het primaire watersysteem ('buitenwater'), zoals bij de watersnoodramp van 1953, niet via het (her)verzekeraarsmodel te regelen. Het ENW stelt daartoe dat met name 'de cumulatie van uitzonderlijk hoge schade in één enkel jaar gedurende een onvoorspelbaar lange periode' private verzekeringsoplossingen 'relatief zeer duur' maken, en 'de premies veel hoger zullen zijn dan de jaarlijks verwachte schade'.[1392]

Hierbij moet evenwel worden aangetekend dat klimaatrisico's het voorgaande beeld doen veranderen en de kans op dit soort schade vergroten. Tevens zou een doorbraak van een primaire kering een enorme ramp (kunnen) betekenen, maar dat hoeft in andere gevallen, bijvoorbeeld wanneer de geografische reikwijdte van een ramp beperkt is, niet in dezelfde mate het geval te zijn. Ook zij gewezen op de eerder besproken mogelijkheid om de verzekeringsdekking voor schade door het falen van primaire keringen te maximeren.

Ten slotte rijst, mede indachtig hetgeen omschreven is in de vorige alinea, de vraag of in dit model alsnog moet worden voorzien in een wettelijke regeling, bijvoorbeeld door aanpassingen door te voeren in de Wts, voor schade die niet wordt gedekt door de verzekering. Zoals gezegd, kan zo'n wettelijke regeling negatieve effecten hebben op de marktdynamiek en ontwikkelingen in verzekeringsmogelijkheden.

Al met al is bij dit model van belang dat aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

- het moet duidelijk zijn dat er een gebrek is aan marktoplossingen, met andere woorden: er is geen dekking beschikbaar buiten de capaciteit die wordt geboden op de verzekerings- en herverzekeringsmarkt;
- de overheid moet op risico's gebaseerde premies in rekening brengen voor haar interventie, zodat een situatie wordt vermeden waarin de door de overheid verstrekte herverzekering neerkomt op een subsidie;[1393]
- de herverzekering door de overheid moet zo worden georganiseerd dat marktoplossingen worden gestimuleerd, bijvoorbeeld door een hoge premie te vragen voor haar herverzekering;
- verzekeraars moeten uiteraard vrij zijn om te kiezen voor herverzekering door de staat;
- de tussenkomst van de overheid als herverzekeraar in laatste instantie zou in principe ook een tijdelijk karakter moeten hebben (dat wil zeggen: er zouden zogenaamde *'sunset provisions'* moeten zijn), opnieuw om de markt aan te moedigen eigen oplossingen te ontwikkelen (hetgeen mede van belang is tegen de achtergrond van het temporele karakter van de verzekerbaarheid van rampschade, zoals besproken in par. 9.2.2).

9.4 Beleidsbrief toekomst financiële sector

Tijdens de afronding van dit onderzoek, op 18 juni 2024, is door de ministers van Financiën, JenV en IenW een brief aan de Tweede Kamer gezonden over de toekomst van de financiële sector, waarin uitdrukkelijk wordt ingegaan op de verzekerbaarheid van klimaatgerelateerde schades.[1394] In deze brief worden de mogelijkheden besproken van een publiek-private samenwerking en meer bepaald van een verzekeringsconstructie. Wij noemden dit al kort in paragraaf 9.3.2.

[1392] ENW 2023.
[1393] Levmore & Logue, *Michigan Law Review* 2003, p. 304.
[1394] *Kamerstukken II* 2023-24, 32 013, nr. 291.

Het kabinet geeft in deze brief aan geen voorstander te zijn van een publiek-private verzekeringsconstructie en het noemt hiervoor argumenten. Zo wordt onder meer gesteld dat er juist bij primaire waterkeringen bescherming is tegen catastrofale overstromingen die veel gedupeerden en grote financiële schade kunnen veroorzaken. Het zou, volgens het kabinet, bij deze gevallen gaan om overstromingen met een kans van 1 per 100.000 jaar. Het kabinet is van mening dat een relatief hoge premieafdracht nodig zou zijn vergeleken met de zeldzame risico's. Dat zou, volgens het kabinet, een verzekeringsoplossing inherent macro-economisch duurder maken dan een overheidsoplossing door middel van een tegemoetkoming via de Wts. Vandaar dat het kabinet uiteindelijk aanstuurt op een procedurele rol van verzekeraars bij de afhandeling van het beroep op de Wts, de mogelijke, al genoemde 'één-loketfunctie'. De procedurele rol van verzekeraars bij de tegemoetkoming vanuit de Wts via deze eventuele één-loketfunctie wordt in een bijlage ook verder toegelicht.

Hoe verhoudt zich deze brief van het kabinet tot onze analyse in dit hoofdstuk? Hiervoor hebben wij, grofweg, aangegeven twee wegen te willen bewandelen: in de eerste plaats mogelijkheden om binnen het bestaande kader van de Wts tot aanpassingen over te gaan en in de tweede plaats om, naar buitenlands voorbeeld (vooral Frankrijk, Spanje en België), verder na te denken over een publiek-private verzekeringsoplossing.

Het kabinet lijkt met de brief de laatste mogelijkheid te hebben afgewezen.

Wij zouden er toch voor willen pleiten om nader onderzoek te doen naar de publiek-private verzekeringsoplossing en om in het bijzonder de macro-economische effecten waarover het kabinet spreekt, ook aan een nader onderzoek te onderwerpen. Wij zien daarvoor verschillende redenen.

Welk model ook gekozen wordt, het blijft van belang dat een vergoedingsmechanisme ook prikkels bevat tot preventie en meer bepaald tot reductie van de mogelijke schadelast bij overstroming. Op dat vlak blijft verzekering een groot voordeel houden. Via de risicodifferentiatie die verzekeraars toepassen, worden immers prikkels gegenereerd voor een correcte locatiekeuze, voor een overstromingsbestendige ruimtelijke ordening en om ook bij bewoners risicobewustzijn te stimuleren. Directe prikkels tot preventie zijn afwezig in de Wts-constructie, waarin gedupeerden voor de risico's die onder de werking van de Wts vallen per definitie een tegemoetkoming ontvangen, ongeacht de maatregelen die zij hebben getroffen.

In dit hoofdstuk en in de vorige hoofdstukken werd, in lijn hiermee, aangegeven dat er empirisch onderzoek voorhanden is dat erop wijst dat bij een verzekeringsoplossing de totale schadelast (via de betere preventieve maatregelen die zijn geïncorporeerd) lager ligt dan bij een tegemoetkoming door de overheid (zoals bij de Wts).

Ook de buitenlandse voorbeelden waarin de publiek-private verzekeringsoplossing is geïmplementeerd, laten zien dat daarmee goed te werken valt, er een betere vergoeding wordt geboden aan gedupeerden en er bovendien wordt ingezet op preventie.

Ook in Nederland is door velen, niet alleen in de literatuur, maar ook in rapporten, gepleit voor het nader bestuderen van de publiek-private verzekeringsoplossing. We verwijzen daarvoor onder meer naar de resultaten van de Commissie-Borghouts, maar ook naar het NJV-preadvies van Hartlief, beide besproken in dit en in de vorige hoofdstukken.

De kabinetsbrief lijkt mede te zijn geïnspireerd door een advies van het Expertisenetwerk Waterveiligheid (ENW) van 13 juli 2023 ten aanzien van de verzekerbaarheid van

overstromingsrisico's. Het ENW herhaalt het advies dat zij in 2008 hadden geformuleerd om grootschalige overstromingen niet via (her)verzekeraars te verzekeren. Wij hebben dit hiervoor al genoemd. Daarin werd onder meer aangegeven:

'Door de cumulatie van uitzonderlijk hoge schade in één enkel jaar gedurende een onvoorspelbaar lange periode zijn private verzekeringsoplossingen relatief zeer duur en zijn de premies veel groter dan de verwachte schade'.

Het ENW baseert dit advies onder meer op onderzoek van SEO Economisch Onderzoek, waarin geconcludeerd zou zijn dat premies voor zeldzame, maar zeer grote schades zeer hoog zijn ten opzichte van de gemiddelde jaarlijkse verwachte schade. Het advies van SEO Economisch Onderzoek[1395] is evenwel genuanceerd: verschillende opties passeren de revue, waaronder de privaat-publieke verzekering. Stichting SEO stelt hierover:

'Als de dekking van private partijen (limiet private partijen) lager is dan de gewenste dekking (limiet arrangement), dan zal de overheid maatregelen moeten nemen om de dekking die private partijen aan verzekerde kunnen aanbieden, uit te breiden. De beste optie hiervoor is dat de overheid herverzekeringscapaciteit voor het ontbrekende deel aanbiedt. Stel bijvoorbeeld dat de gewenste dekking 20 miljard euro is en dat op de private markt 3 miljard euro tegen een redelijke prijs kan worden herverzekerd. Dan kan de overheid de resterende 17 miljard herverzekeren'.[1396]

In de conclusie wordt wederom gesteld dat de vraag of fondsvorming ten opzichte van herverzekering aantrekkelijk is onder meer afhankelijk is van: '[d]e bereidheid van de overheid om op te treden als herverzekeraar tegen actuarieel faire premies, '(re)insurer of the last resort', zodra dit op de herverzekeringsmarkt niet mogelijk is'.[1397]

Hieruit blijkt dat, anders dan in het advies van ENW wordt gesuggereerd, het rapport van SEO Economisch Onderzoek (uit 2007) waarop het ENW-advies is gebaseerd, wel degelijk ruimte ziet voor een privaat-publieke verzekeringsoplossing. Omdat ook de recente kabinetsbrief van juni 2024 op dit ENW-advies is gebaseerd, lijkt het van belang om niet alleen de één-loketoplossing aan nader onderzoek te onderwerpen, maar om toch ook gedegen macro-economisch onderzoek uit te zetten naar de financiële implicaties (ook wat betreft prikkels tot preventie) van de privaat-publieke verzekeringsoplossing.
Een eveneens belangrijke reden om dat niet uit de weg te gaan, is dat zelfs bij een eventuele één-loketoplossing (waarbij de verzekeraars de tegemoetkoming van het Rijk via de Wts zouden administreren), toch nog altijd de vraag zal rijzen naar de relatie tussen het deel dat door de verzekeraars wordt betaald en de tegemoetkoming van de rijksoverheid.

Dit wordt ook ondersteund door een commentaar van Hartlief op de kabinetsbrief.[1398] Hartlief toont zich zeer kritisch ten aanzien van de kabinetsbrief. Hij vindt het merkwaardig dat de Frans-Belgische oplossing niet nader wordt bestudeerd. Hij besluit:

'De geschiedenis herhaalt zich dus: ook deze keer wegen tegenargumenten, anders dan in ons omringende landen, politiek kennelijk zwaarder. Daarmee zetten we de praktijk waarin de overheid de beurs trekt in het kader van de Wts als zich onverhoopt een overstroming voordoet, dus voort. Een sterk staaltje van path dependency.

[1395] Aalbers, R. et al., De verzekeringsmarkt voor overstromingsrisico's. Een analyse van markt- en overheidsfalen, Amsterdam, SEO Economisch Onderzoek, 2007.
[1396] SEO Economisch Onderzoek 2007, 40.
[1397] SEO Economisch Onderzoek 2007, 44.
[1398] Zie Hartlief, T., "Overstromingsrisico's, overheid en verzekeraars", *NJB*, 5 juli 2024, afl. 24, 1839.

…
Ik vraag me wel af wie hier nu gek is. Terwijl risico's dragen het vak van verzekeraars is, trekt de overheid dat volledig naar zich toe om vervolgens de verzekeraar tegen een vergoeding (voor niets gaat alleen de zon op) in te huren om als WTS-loket op te treden en daarbij dus andermans geld uit te delen. Dit Sinterklaas-model is niet alleen een vreemde eend in de Europese bijt; het heeft ook zijn bezwaren: het bevordert de ontwikkeling van nieuwe verzekeringsproducten niet, versterkt de charity hazard en bestendigt de rechtsonzekerheid (komt er een overheidstegemoetkoming; hoe hoog zal zij zijn?). Is het niet veelzeggend dat Duitsland, recentelijk opnieuw getroffen door overstromingen, zijn heil juist wel lijkt te zoeken in een verzekeringsoplossing?'

Dit commentaar van Hartlief onderstreept derhalve ook onze oproep om de publiek-private verzekeringsoplossing niet meteen af te schrijven, maar om, naast onderzoek naar de één-loketgedachte ook onderzoek te initiëren naar de economische effecten van de privaat-publieke verzekeringsoplossing.

9.5 Afsluiting

De *first party* verzekering biedt de mogelijkheid om enkele van de aandachtspunten te adresseren die zich binnen het kader van de Wts voordoen. Dit model werkt evenwel alleen bij overheidsingrijpen om een rampendekking verplicht te stellen. Het kan ook overheidsingrijpen vereisen om tekorten aan de aanbodzijde aan te pakken. In voorkomende gevallen zal de overheid een verplicht verzekeringssysteem moeten ondersteunen door op te treden als herverzekeraar in laatste instantie. Op die manier kan compensatie ook gegarandeerd worden voor grotere verliezen. Mits de overheid een (risico-gebaseerde) premie vraagt voor haar interventie, kan overheidsinterventie als herverzekeraar in laatste instantie een slimme publiek-private (overheid en verzekeraars) samenwerking zijn, die aan de ene kant adequate en zekere compensatie biedt en aan de andere kant prikkels voor preventie. Het model vereist evenwel dat de overheid niet via andere wegen over gaat tot schadeloosstelling. Ten slotte kan via dit model ook tegemoet worden gekomen aan de noodzaak om één loket te hebben bij de afhandeling van rampschade.

10 Conclusies en aanbevelingen

E.F.D. Engelhard, M.G. Faure, E.R. de Jong, W.P. van der Meulen & D. Schelfhout

10.1 Algemene conclusie

Rampen blijven plaatsvinden. Als er veel schade is of dreigt, dan ontstaat er al gauw druk op de overheid om de schade te dragen. Daarvoor is dan wel een solide wettelijke basis noodzakelijk waarop de rijksoverheid de afhandeling van de rampschade kan baseren. Het doel van de Wts was en is om een structurele regeling te bieden die bij rampen op een consistente en voorspelbare wijze in een financieel vangnet van rijkswege kan voorzien voor schade die niet verzekerbaar en niet verhaalbaar is. In dit onderzoek hebben wij geanalyseerd of de Wts toekomstbestendig is, mede gelet op de risico's van klimaatverandering en extreem weer en op de verzekeringsmogelijkheden. Ons antwoord luidt: nee en wel om twee redenen.

In de eerste plaats vraagt het overheidsbeleid om consistentie en ten tweede heeft de Wts een beperkte reikwijdte en is de Wts, mede met het oog op het belang van consistentie, dringend aan herziening toe. Uit de evaluatie van de toepassingen en niet-toepassingen van de Wts in hoofdstuk 3 komt als belangrijkste bevinding naar voren dat de grenzen van solidariteit bij rampen onder grote maatschappelijke en politieke druk telkens verschuiven en dat dit wringt met de genoemde doelstelling van de Wts om rechtsgelijkheid en rechtszekerheid te waarborgen. Bij de waterschade van juli 2021 kregen gedupeerden die niet verzekerd waren en zij die in financiële nood waren geraakt door bijvoorbeeld dubbele woonlasten, een aanspraak op een tegemoetkoming buiten de Wts om.

Afzonderlijk beschouwd zijn *ad hoc* schadeloosstellingen vaak te rechtvaardigen, bijvoorbeeld op grond van maatschappelijke solidariteit en het bieden van bescherming aan kwetsbare gedupeerden. Maar er zijn principiële en systematische bezwaren aan verbonden. Dat het Rijk vaak toch weer, *ad hoc*, onverplicht nieuwe schaderegelingen opzet, botst met de consistentie en de voorspelbaarheid van het overheidsbeleid voor de (onverplichte) financiële afwikkeling van rampen. Overheidsinterventie buiten (en in afwijking van) de Wts kan bovendien ontwikkelingen in de verzekeringsmarkt negatief beïnvloeden als burgers of bedrijven verwachten dat hun onverzekerde schade door de overheid toch wel zal worden vergoed. Ook verzekeraars zijn gebaat bij een voorspelbare en consistentie toepassing van de Wts.

Om de consistentie en de voorspelbaarheid (en daarmee in feite ook de bereidheid tot het afsluiten van verzekeringen) voor de toekomst te versterken, zullen wij hierna aanbevelingen doen.[1399]

In de derde plaats wordt de toekomstbestendigheid van de Wts beperkt door een lacune op de verzekeringsmarkt: op dit moment zijn in Nederland nagenoeg geen verzekeringen beschikbaar tegen schade door het falen of het overstromen van primaire waterkeringen (langs de zee en grote rivieren). Bij het ontwerp van de Wts was de verwachting dat er op termijn verzekeringen beschikbaar zouden komen, waarvoor de Wts op de achtergrond als 'vangnet' zou kunnen functioneren. Nu die verzekering(sdekking)en niet beschikbaar zijn en het kabinet ook heeft laten weten niet te willen bijdragen aan het verzekerbaar maken van deze risico's,[1400] levert dit een situatie op waarin de Wts bij dit

[1399] Zie par. 10.2.

[1400] *Kamerstukken II,* 2023/24, 32013, nr. 291 (brief van de ministers van Financiën, JenV en IenW, 18 juni 2024).

type rampen nagenoeg het enige beschikbare mechanisme is voor de tegemoetkoming in schade die door een natuurlijke oorzaak is ontstaan. Het gevolg hiervan is dat er bij grootschalige zoetwater- of zoutwateroverstromingen door het bezwijken of door het overstromen van primaire keringen grote maatschappelijke druk zal ontstaan op het vangnet van de Wts, die (zeer) grote financiële consequenties met zich mee kan brengen. Denk bijvoorbeeld aan het scenario waarin er door extreme neerslag in het stroomgebied van de Rijn en de Maas, extreem hoge waterstanden ontstaan, waarbij langs de Boven-Merwede de dijk doorbreekt. Risico's als deze stellen de vangnetfunctie van de Wts zwaar op de proef. In ons onderzoek kwamen ook andere onverzekerbare risico's naar voren: zo bleek bedrijfsschade slechts beperkt verzekerbaar.[1401] Onze aanbevelingen zijn er mede op gericht om deze lacunes in de verzekeringsmogelijkheden het hoofd te bieden.

Overall ontstaat het beeld dat de vangnetfunctie van de Wts bij de behoefte aan schadeopvang na de ramp stelselmatig wordt beproefd, onder meer door lacunes en knelpunten op het vlak van de verzekerbaarheid en de verzekeringsgraad en soms ook de politieke wens voor het vergoeden van rampschade buiten de Wts om. Een route om deze problemen te adresseren is om verandering in de Wts door te voeren, zodanig dat de Wts meer ruimte biedt voor het unieke karakter van elke ramp en voor de massaliteit en pluriformiteit van de getroffen belangen. Hieronder doen we daarvoor concrete aanbevelingen, overigens in het besef dat er vermoedelijk geen ideale schaderegeling bestaat.

Het is evenwel de vraag of deze problemen niet zodanig verweven zijn met de aard en inrichting van de Wts dat andere vergoedingsmodaliteiten moeten worden overwogen. In hoofdstuk 9 hebben wij andere modaliteiten voor de afhandeling en tegemoetkoming in rampschade verkend, die naast of in de plaats van de Wts een rol zouden kunnen vervullen. Wij zijn tot de conclusie gekomen dat een verzekeringsoplossing zonder meer het overwegen waard is en doen ook daarvoor concrete aanbevelingen (zie par. 10.2.3).

Voor de tweede hoofdvraag van dit onderzoek hebben wij geanalyseerd of er goede redenen zijn voor de eventuele toepassing van de Wts in de huidige vorm in Caribisch Nederland: de eilanden Bonaire, Sint-Eustatius (Statia) en Saba (de BES). Ons antwoord op die vraag luidt ontkennend, maar aanbevolen wordt om een eigen, gepaste oplossing te creëren voor Caribisch Nederland, buiten de Wts om. Vooropstaat dat rampslachtoffers op de BES een gelijkwaardige bescherming behoeven als rampslachtoffers in Europees Nederland. Maar uit onze analyse van de Wts is naar voren gekomen dat kernonderdelen van deze wet qua ratio, inhoud en toepassing minder goed zijn toegesneden op de schaal en de soorten (ramp)risico's in Caribisch Nederland.

Ten eerste biedt het rampbegrip van artikel 1 Wvr te beperkt ruimte voor de grote impact die gebeurtenissen op de BES kunnen hebben. Denk aan droogte, hevige regenval die tot waterschade leidt en stormschade; die vallen in beginsel buiten de reikwijdte van de Wts. Die gebeurtenissen kunnen, zoals ook het ANV heeft laten zien, grote gevolgen hebben voor inwoners. Ook bij zware orkanen bijvoorbeeld kunnen de voorwaarden van artikel 1 Wvr, gelet op het insulair karakter en de kleinschaligheid op de eilanden, een belangrijke beperking vormen voor de mogelijke betekenis en relevantie van de Wts.

Ten tweede zou toepasselijkheid van de Wts *(compliance)* in feite neerkomen op het openstellen van de 'zou kunnen'-bepaling van artikel 3 Wts. Dat brengt, mede in het licht van het voorgaande, rechtsonzekerheid mee voor gedupeerden. Het vooruitzicht van een rijksbijdrage zou tegelijk een onwenselijke 'rem' kunnen zetten op de eventuele verdere ontwikkeling van de verzekeringsmarkt. Dit laatste bezwaar kleeft bijvoorbeeld ook aan een eventueel te overwegen uitbreiding van artikel 1 Wts naar situaties waarbij

[1401] Par. 4.4.3.4 en par. 4.4.3.5.

een extreme regenval of storm tot veel schade leidt, al dan niet buiten de *scope* van artikel 1 Wvr.

Daarnaast plaatsten wij twijfels bij de vraag of de begrenzing van de Wts tot onverzekerbare schade passend is bij een eventuele uitbreiding van de Wts naar Caribisch Nederland. Er is wel catastrofedekking, maar voor wie die daadwerkelijk van betekenis is, in hoeverre die bescherming biedt en tegen welke kosten, vergt nader onderzoek.

Deze analyse van de ramprisico's in Caribisch Nederland en de mogelijke betekenis en relevantie van de Wts in dit verband brengt ons tot de conclusie dat voor Caribisch Nederland een daarop toegesneden oplossing past buiten de Wts om, maar wel met ten minste het beschermingsniveau dat wordt geboden door de (herziene) Wts. Ook dat vraagt om nader onderzoek. Wij doen hier wel enkele aanbevelingen voor (par. 10.2.4).

10.2 Conclusies en aanbevelingen per hoofdstuk

Hierna volgen de aanbevelingen van de afzonderlijke hoofdstukken, die ten grondslag liggen aan deze centrale conclusie. Daarbij richten wij ons ook op de mogelijkheid om rampschade op een andere wijze dan via de Wts af te handelen.

10.2.1 Aanbevelingen voor de reikwijdte van de Wts

Uit onze evaluatie komt naar voren dat het doel om rechtsgelijkheid en rechtsonzekerheid te waarborgen met de Wts in de huidige vorm niet kan worden waargemaakt. Artikel 3 Wts blijkt uitsluitend te worden toegepast bij zoetwateroverstromingen, als een correctie voor de beperkte formulering van dat begrip in artikel 1 Wts. Voor andere rampen was de Wts, naast andere redenen (zoals het inroepen van een uitsluitingsgrond), vanwege het beperkte scala aan schadecategorieën van artikel 4 Wts niet inzetbaar en zijn er vrijwel steeds *ad hoc* regelingen gecreëerd die van elkaar verschillen.

Zonder een verruiming van de Wt zullen in de toekomst *ad hoc* regelingen nodig blijven, met de genoemde bezwaren die daaraan kleven. Een wetsherziening kan ondersteunend zijn, gelet ook op de grote maatschappelijke en de politieke druk die na een ramp op het Rijk wordt uitgeoefend om toch uitzonderingen te maken. Dit vraagt om een ruimere definitie van zoetwateroverstroming in artikel 1, sub *b* Wts en een beperkte uitbreiding van de schadecategorieën in artikel 4 Wts. Wij verwachten niet dat dit de druk op de overheidsuitgaven sterk verhoogt, aangezien het Rijk eerder in dergelijke gevallen (denk aan de waterschade van juli 2021) *buiten de Wts om* schaderegelingen creëerde. Daarnaast hebben wij punten in de Wts gesignaleerd die om actualisering vragen.

In het licht van deze bevindingen doen wij de volgende aanbevelingen:

a. Ten eerste bevelen wij aan om de begrenzing van artikel 1, sub *b* Wts tot het buiten de oevers treden bij onbedijkte delen en het overlopen of het bezwijken van keringen te laten vervallen. Dat geldt ook voor de huidige vermelding in artikel 1 Wts van overstromingskansen. Het risico bestaat dat die criteria door gewijzigde inzichten over waterveiligheid achterhaald raken en daarmee legitimiteit verliezen. Een neutrale formulering zou ook de uitvoerbaarheid bevorderen. Zoetwateroverstroming kan worden gedefinieerd als: 'het buiten de oevers treden van wateren in Nederland bij de afwezigheid van gereglementeerde keringen dan wel bij het overlopen, het bezwijken of het falen van die keringen'. Dat verruimt de inzetbaarheid voor zoetwaterrisico's die een hogere kans van voorkomen hebben dan thans door artikel 1 sub *b* Wts is bepaald. Ook overstromingen van Nederlandse wateren die hun oorzaak vinden in afstromend water vanuit de buurlanden (zoals in 2021) vallen onder deze nieuw voorgestelde formulering, alsmede oorzaken die tot het falen van

waterkeringen hebben geleid, bijvoorbeeld beschadiging of aantasting van dijken. Dit bevordert voorts de transparantie van de wettekst met betrekking tot de inzetbaarheid bij zoetwaterrisico's. De Wts biedt voldoende waarborgen om ongewenste toepassingen buiten de deur te houden, onder meer met de toets van artikel 1 Wvr en met de uitsluitingsgronden van artikel 4, lid 3 Wts.

b. Ten tweede is een verruiming van de schade- en kostencategorieën in artikel 4 lid 1 nodig naar drie schadevormen: het verlies van arbeidsvermogen bij letsel, het verlies van levensonderhoud voor nabestaanden bij overlijden en dubbele woonlasten, voor zover deze schades redelijkerwijs niet verzekerbaar zijn. Die kunnen forfaitair en met specifieke schadedrempels in het Bts worden opgenomen. Normering en begrenzing van deze specifieke schadevormen kunnen de rechtsgelijkheid waarborgen en ook de uitvoeringskosten beperkt houden.

c. Ten derde zal artikel 2 Wts, met de naderende voltooiing van de Maaswerken, bij de herziening van de Wts kunnen komen te vervallen.

d. Ten vierde verlangt de wettekst actualisering. Dit geldt allereerst voor de plaatsen in de Wts waar naar de verantwoordelijke ministeries wordt verwezen. Dit betreft artikel 1 sub *a:* de verwijzing naar de minister van Binnenlandse Zaken kan worden vervangen door de minister van Justitie en Veiligheid. In sub *c* Wts kan de verwijzing naar de minister van Infrastructuur en Milieu vervangen worden door de minister van Infrastructuur en Waterstaat (of de geldende benaming). Ook brengt de gewijzigde terminologie van de Beleidsregels grote rivieren mee dat de term winterbed in artikel 4 lid 3, sub *e* Wts kan worden vervangen door de term rivierbed.

10.2.2 Aanbevelingen voor de verwachtingen van burgers

Naast de hiervoor genoemde aanbevelingen doen wij specifiek met het oog op de verwachtingen van burgers nog de volgende aanbevelingen:

a. Onze eerste aanbeveling op dit punt is dat de inzet en de toepassing van de Wts consistent en consequent zijn: ga prudent en terughoudend om met het bieden van *ad hoc* compensatie buiten de Wts om en met beslissingen om de reikwijdte van de Wts *ad hoc* uit te breiden.

b. In het verlengde hiervan ligt de tweede aanbeveling, namelijk om de afweging over de inzet van de Wts in concrete gevallen ook in de communicatie naar buiten (naar gemeenten, gedupeerden, *et cetera*) nadrukkelijk(er) te plaatsen in het licht van de voorwaarden van artikel 1 Wvr. Nodig is een goede uitleg, waarbij voor het al dan niet van toepassing verklaren van de Wts (ten minste) expliciet wordt gerefereerd aan alle elementen van artikel 1 Wvr.

c. De derde aanbeveling ziet op de uitsluitingsgrond voor schade die redelijkerwijs verzekerbaar is. Op dit punt zou kunnen worden overwogen of voor gedupeerden met beperkte financiële draagkracht meer speelruimte in de Wts kan worden geboden, bijvoorbeeld in de vorm van een hardheidsclausule.

d. Onze vierde aanbeveling is dat het Rijk zich actief inzet om te hoge verwachtingen van de Wts te temperen en te werken aan het bewustzijn van waterrisico's en de verzekeringsgraad. Gebeurt dit niet, dan kan bij een volgende ramp maatschappelijke en politieke druk des te groter zijn om toch weer uitzonderingen te maken. Hier ligt een rol voor de overheid om het bewustzijn onder burgers en bedrijven te vergroten en de verzekeringsbereidheid te bevorderen.

e. Zorg dat gedupeerden voor de afwikkeling van hun schade bij een centraal punt terecht kunnen in plaats van bij verschillende loketten (bij de verzekeraar voor verzekerde schade en bij het Rijk voor schade die onder de Wts valt). Hierdoor is het voor hen lastig om zicht te hebben op de te bewandelen routes. Het bewandelen van die verschillende routes brengt bovendien de nodige praktische coördinatielast en daarmee gepaard gaande mentale belasting met zich mee.

f. Zet de Wts in als een instrument dat gedupeerden helpt om hun leven weer op orde te krijgen en om mensen te ondersteunen bij de directe nasleep van de ramp. Nu is te lang onduidelijk of (en zo ja in hoeverre) de Wts zal worden ingezet en in een tegemoetkoming zal voorzien. Ook de uitvoering van het proces van schadevaststelling tot uitkering is weinig transparant en zij verliep in Limburg in 2021 volgens gedupeerden traag. Een systeem van bevoorschotting en snel be- en afhandelen, zodat mensen hun leven weer op de rit kunnen krijgen, kan secundair leed voorkomen en op die manier ook veel maatschappelijke kosten voorkomen.

g. Voor de uitsluitingsgrond van verhaalbaarheid van schade (artikel 4, lid 3 sub *b*) past het om naast de mogelijkheid van bevoorschotting in een verhaalsrecht voor de Staat te voorzien. Deze uitsluitingsgrond bevordert dat de schade wordt gedragen door de schadeveroorzaker wanneer de rechtsvordering kan worden geëffectueerd. In gevallen waarin de schade verhaalbaar is, maar er geen reële mogelijkheden zijn tot afwenteling van de schade zijn er in het verleden gedupeerden tussen wal en schip gevallen. Bij een herziening van de Wts zou de wet met een voorschotregeling en verhaalsrecht kunnen worden aangevuld.

10.2.3 Aanbevelingen voor het stimuleren van verzekering

Zoals wij al hebben aangegeven, is een verzekeringsoplossing waarbij de Wts komt te vervallen en er wordt ingezet op een verplichte *first party* rampenverzekering, zonder meer het overwegen waard. Daarnaast is het van belang om de verzekerbaarheid te stimuleren voor thans moeilijk of (nagenoeg) niet verzekerbare risico's van rampschade. Wij doen daarvoor de volgende concrete aanbevelingen:

a. De eerste aanbeveling houdt in dat de rijksoverheid een actieve rol inneemt om de verzekerbaarheid, die de Wts in artikel 4 lid 3 vooropstelt, in samenwerking met het Verbond van Verzekeraars ook voor regionale waterkeringen daadwerkelijk en actief te bevorderen. De Wts sluit schade uit die 'redelijkerwijs verzeker*baar*' is. Hier ligt een taak voor het Rijk om met verzekeraars te kijken naar oplossingen voor onverzekerbaarheid, bijvoorbeeld ook ter zake van de nog beperkte schadedekking voor bedrijven bij het falen of overlopen van regionale waterkeringen. Periodiek zou kunnen worden bekeken of en, zo ja, in welke mate de toepasselijke schademodaliteit, zoals de Wts, in de weg staat aan de ontwikkeling van nieuwe verzekeringsproducten.

b. Aan de aanbodzijde zou de overheid kunnen optreden als herverzekeraar van laatste orde. Dat gebeurt *de facto* al bij de Nederlandse Herverzekeringsmaatschappij voor Terrorismeschade (NHT). De overheid komt dan niet tussen om direct voor de schade van gedupeerden te betalen, maar biedt een extra dekkingslaag (na tussenkomst van de primaire verzekeraar en de herverzekeraar) en stimuleert daardoor de werking van de verzekeringsmarkt. Het is een model dat ook in Nederland, onder meer door de Commissie-Borghouts, naar voren is geschoven.

c. Het model van een verplichte rampendekking als alternatief voor de Wts, al dan niet in combinatie met de vrijwillige opstalverzekering,[1402] biedt grote voordelen. Voor

[1402] In de praktijk van hypotheekverstrekkingen komt het erop neer dat de opstalverzekering verplicht is.

regionale waterkeringen is de verzekeringsdekking al sterk verbeterd, al geldt dit nog niet over de gehele linie voor bedrijven. Maar voor de risico's van het falen of overlopen van primaire keringen zou een verplichte rampendekking bevorderen dat iedereen die voor zijn woning een opstalverzekering heeft, ook tegen deze natuurrampen (grote overstromingen) is gedekt.

d. Hierbij verdient het Franse model meer aandacht: de combinatie van een verplichte toeslag voor natuurrampen op een vrijwillige verzekeringsdekking, samen met een herverzekering door de staat. Dat is in overeenstemming met uitgangspunten voor efficiënte vergoeding van gedupeerden bij rampen. Het in 2003 respectievelijk in 2005 in België ontwikkelde model is in belangrijke mate een *'transplant'* van het Franse model. Daarnaast werd het in andere landen (zoals bijvoorbeeld Noorwegen) ingevoerd.

e. Onzes inziens is een brede verzekeringsdekking voor rampen, zoals in Frankrijk, te verkiezen boven een beperkte dekking die alleen ziet op overstroming (zoals aanvankelijk in België). Het voordeel daarvan is dat er geen artificiële solidariteit wordt afgedwongen (door ook de mensen die niet aan het risico van overstroming staan blootgesteld te laten meebetalen aan de overstromingsdekking). Hoe breder de rampendekking wordt gedefinieerd, hoe groter de kans dat men op een of andere wijze wel van de rampendekking gebruik kan maken. Door de verzekeringsplicht zo ruim te formuleren, kan worden vermeden dat alleen de 'slechte' risico's binnen de verzekering zouden worden opgenomen (hetgeen in het Belgische model 2003 het geval was), waardoor antiselectie beter kan worden tegengegaan.

f. Door het Verbond van Verzekeraars is een aantal voorstellen geformuleerd voor een structurele oplossing naar Frans/Belgisch model. Dat vereist overheidstussenkomst. De gesprekken die hierover in 2024 gevoerd zijn met de ministeries van Financiën, JenV en van IenW hebben niet geleid tot een publiek-private verzekeringsconstructie. Schade door een breuk in primaire keringen en door zeewater blijft daarmee dus nog onverzekerd. Onze aanbeveling is om de publiek-private verzekeringsoplossing niet meteen af te schrijven, maar om, naast onderzoek naar de één-loketgedachte (zie par. 10.2.2), onderzoek te initiëren naar de (te verwachten) economische effecten van een publiek-private verzekeringsoplossing en naar die effecten in andere landen.

10.2.4 Aanbevelingen over Caribisch Nederland

Onze analyse van de redenen voor al dan niet toepasselijkheid van de Wts in Caribisch Nederland bracht ons in de eerste plaats tot de conclusie dat gedupeerden van rampen op de BES gelijkwaardige bescherming behoeven. Wel concludeerden wij dat de Wts in huidige vorm onvoldoende antwoord biedt op de klimaatrisico's waaraan de BES blootstaan. Dit brengt ons tot de volgende concrete aanbevelingen:

a. Overweeg, in plaats van de Wts, een maatwerkregeling die gedupeerden van rampen op de BES vanuit schadeoogpunt ten minste dezelfde mate van bescherming kan bieden als die de Wts rampslachtoffers in Europees Nederland biedt.

b. Voor een dergelijke regeling kan als uitgangspunt dienen dat in Caribisch Nederland bij rampen bij uitstek te denken valt aan rampen die verband houden met extreem weer en aan zoutwaterrampen (waarvoor de Wts bij een uitbreiding naar Caribisch Nederland alleen via artikel 3 zou kunnen worden ingeroepen).

c. Overweeg om zo'n regeling, anders dan in de Wts, niet te koppelen aan het rampbegrip van artikel 1 Wvr, althans voor wat betreft het criterium van de gecoördineerde inzet van hulpdiensten.

d. Aanbevolen wordt om een passende rampschaderegeling buiten de Wts voor de BES zeer goed af te stemmen op de – beperkte – verzekeringsmogelijkheden voor potentieel gedupeerden ter zake van rampendekking op de BES, alsmede om naar het aanbod voor die dekking, de toegankelijkheid (denk aan de kosten) en de precieze risico's die eronder vallen nader onderzoek naar te doen, nu dit het onderhavige onderzoek (en de vragen die eraan ten grondslag liggen) te buiten gaat.

Bronnenoverzicht

Aalbers, M., *De werking van algemene belangenafwegingen in het Europese staatssteunrecht: tussen verbod en verenigbaarheid*?, Meijers-reeks, diss. Leiden, 2024, geraadpleegd via https://hdl.handle.net/1887/3762243.

ABN AMRO, *Economische impact van toekomstige overstromingen in Nederland*, Amsterdam 2020.

ABN AMRO, *Stapeling klimaatrisico's en financiële draagkracht op de woningmarkt. Klimaatkwetsbare wijken in kaart gebracht*, 2023.

AEF, *Quick scan (on)verzekerbare schade*, Utrecht: AEF, februari 2006.

AEF, *Evaluatie Wet Veiligheidsregio's,* door A. van Veldhuisen, R. Hagelstein e.a., Utrecht, 2013.

AEF, *Eindrapportage Procesevaluatie afhandeling waterschade Zuid-Nederland*, Utrecht, 2023.

Afdeling advisering van de Raad van State, *Het kán beter. Interbestuurlijke verhoudingen opnieuw beschouwd*, Den Haag, 2013.

Afdeling advisering van de Raad van State, *Voorlichting over de bestaande vormgeving tussen de Caribisch en Europees Nederland en de coördinerende rol van BZK*, Den Haag, 2019.

AFM, *De invloed van klimaatverandering op schadeverzekeringen*, Amsterdam, 2021.

AFM, *Inprijzen klimaatrisico's op de woningmarkt, verdiepende analyse*. Amsterdam, 2023.

Akerlof, G., 'The market for "lemons": quality, uncertainty and the market mechanism', *The Quarterly Journal of Economics* 1970, vol. 84(3), p. 488-500.

Akkermans, A.J. & Brans, E.H.P., *Aansprakelijkheid en schadeverhaal bij rampen*, Nijmegen: Ars Aequi Libri, 2002.

Algemene Rekenkamer, *Voorbij de dijk. Keuzes in het waterveiligheidsbeleid*, Den Haag, 2023.

Ammerlaan, V.C., 'Financiële voorzieningen na rampen in het buitenland: eerste kennismaking', in: M. Faure & T. Hartlief (red.), *Financiële voorzieningen na rampen in het buitenland*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2006, p. 9-79.

Ammerlaan, V.C., *Na de ramp. De rol van de overheid bij de (schade-)afwikkeling van rampen vanuit een belangenperspectief van de slachtoffers*, Amersfoort: Celsus Juridische Uitgeverij, 2009.

Ammerlaan, V.C. & Van Boom, W.H., 'De Nederlandse herverzekeringsmaatschappij voor terrorismeschade en de rol van de overheid bij het vergoeden van terreurschade', *NJB*, 2003, afl. 78, p. 2330-2339.

ANV, *Geïntegreerde risicoanalyse Caribisch Nederland,* in opdracht van de NCTV, Bilthoven: RIVM, 2020.

ANV, *Rijksbrede Risicoanalyse Nationale Veiligheid*, in opdracht van de NCTV, Bilthoven: RIVM, 2022.

ANV, *Themarapportage klimaat- en natuurrampen*, in opdracht van de NCTV, Bilthoven: RIVM, 2022.

ANV, *Themarapportage Rijksbrede Risicoanalyse Nationale Veiligheid*, in opdracht van de NCTV, Bilthoven: RIVM, 2022.

Aon, *2024 Climate and Catastrophe Insight*, Impact Forecasting, 2024, https://assets.aon.com/-/media/files/aon/reports/2024/climate-and-catastrophe-insights-report.pdf (geraadpleegd op 26 maart 2024).

Arrow, K., 'Uncertainty and the welfare economics of medical care', *American Economic Review* 1963, p. 941-973.

Arrow, K.J., Mnooking, R.H. e.a. (red.), *Barriers to Conflict Resolution*, New York, Londen: W.W. Norton & Company, 1995.

Van Asseldonk, M.A.P.M., Meuwissen, M.P.M. e.a., 'Belief in Disaster Relief and the Demand for a Public-Private Insurance Program', *Review of Agricultural Economics* 2002, vol. 24(1), p. 196-207.

Baptiste, A.K. & Thomas, A., 'Knowledge, perceptions, concerns, and behaviors—moving forward in the Caribbean context', *Journal of Environmental Studies and Sciences* 2017, vol. 8, p. 99–103.

Barendrecht, J.M., Van Zeeland, C.M.C., e.a., *Schadeclaims: kan het goedkoper en minder belastend?*, in opdracht van het WODC, Den Haag: Boom juridische uitgevers, 2004.

Beleidstafel wateroverlast en hoogwater, *Voorkomen kan niet, voorbereiden wel. Allemaal aan de slag*, Eindadvies, Den Haag, 2022.

Berendse, M. & Brood, P., *Historische wateratlas NL. De drijvende kracht van Nederland*, Zwolle: W. Books, 2022.

Berenschot, *Inventarisatie van financiële voorzieningen na rampen in Nederland*, Utrecht: Berenschot, 2004.

Van den Bergh, R. & Faure, M.G., 'Compulsory Insurance of Loss to Property Caused by Natural Disasters: Competition or Solidarity?', *World Competition*, 2006, vol. 29(1), p. 25-54.

Boehmer, J.W., 'Het ware verhaal achter dijkdoorbraken', *De Ingenieur* 2004, nr. 12/13, p. 72.

Van Boom, W.H., 'To polish a turd', *NJB* 9 december 2022.

Boot, D., Van Dongen, De Jong, E., Schelfhout, D., e.a., *Evaluatie Tijdelijke wet Groningen*, Andersson Elffers Felix / Universiteit Utrecht, 2022.

Bouwer, L.M., *Disasters and climate change: analyses and methods for projecting future losses from extreme weather*, diss. VU, Amsterdam: VU, 2010.

Botzen, W., 'Perceptions of Catastrophic Climate Risks', in: A. Siegmann (red.), *Climate of the Middle. Understanding Climate Change as a Common Challenge*, Springer Briefs in Climate Studies, 2022, p. 11-22.

Brandweer Nederland, *Scenario's natuurbranden,* E. Kok, S. Schouten e.a., Arnhem: Brandweer Nederland, 2023.

Van den Brink, J.E., *De compensatiemaatschappij,* oratie UvA 19 april 2023.

Bruggeman, V., *Compensating catastrophe victims. A comparative law and economics approach*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2010.

Bruggeman, V., Faure, M.G. e.a., 'The government as reinsurer of catastrophic risks?', *The Geneva Papers on Risk and Insurance* 2010, Vol. 35, p. 369-390.

Bruggeman, V., Faure, M.G. e.a., 'Remodelling reparation: changes in the compensation of victims of natural catastophes in Belgium and the Netherlands', *Disasters*, 2011, vol. 35(4), p. 766-788.

Bruggeman, V., Faure, M.G. e.a., 'Insurance against Catastrophe. Government Stimulation of Insurance Markets for Catastrophic Events', *Duke Environmental Law & Policy Forum* 2012, vol. XXIII(1), p. 185-241.

Bruggeman, V. & Faure, M.G., *Compensation for victims of disasters in Belgium, France, Germany and the Netherlands*, Den Haag: WRR 2018.

Bruggeman, V. & Faure, M.G., 'The compensation for victims of disasters in Belgium, France, Germany and the Netherlands', *Loyola Consumer Law Review*, 2019, vol. 31(2), p. 259-370.

Bruijn, S., Ten Doeschot, F. e.a., 'Behoeften slachtoffers grootschalige incidenten', onderzoek in opdracht van het WODC, 2024.

Van de Bunt, J.E., *Het rampenfonds,* diss. Leiden, Deventer: Wolters Kluwer, 2016.

Van de Bunt, J.E. & Tjepkema, M.K.G., 'De veranderende reikwijdte van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen nader bezien', *AV&S* 2016, afl. 6, p. 236-243.

Canepa, F., Romanic, D. e.a., 'Experimental translating downbursts immersed in the atmospheric boundary layer', *Journal of Wind Engineering and Industrial Aerodynamics (JWEIA)* 2023, vol. 243, p. 1-14.

Cannarsa, M., Lafay e.a., F., 'France', in: M.G. Faure & T. Hartlief (red.), *Financial Compensation for Victims of Catastrophes: A Comparative Legal Approach*, Wenen: Springer, 2006, p. 81-118.

Coate, S., 'Altruism, the Samaritan's Dilemma, and the Government Transfer Policy', *American Economic Review*, 1995, vol. 85, p. 46-57.

Commissie evaluatie uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur Caribisch Nederland, *Vijf jaar verbonden: Bonaire, Sint Eustatius, Saba en Europees Nederland,* onder voorzitterschap van J.W.E. Spies, Den Haag, 2015.

Commissie evaluatie Wet Veiligheidsregio's, *Evaluatie Wet Veiligheidsregio's: naar toekomstbestendige crisisbeheersing en brandweerzorg*, onder voorzitterschap van E.R. Muller, 2020.

Commissie onderzoek vuurwerkramp, *De vuurwerkramp; Eindrapport*, onder voorzitterschap van M. Oosting, Enschede/Den Haag, 2001.

Commissie tegemoetkomingen bij rampen en calamiteiten, onder voorzitterschap van H.C.J.L. Borghouts, *Solidariteit met beleid. Aanbevelingen over financiële tegemoetkomingen bij rampen en calamiteiten,* Den Haag, 2004.

Daniels, R.J., Kettl, D.F. e.a. (red), *On risk and disaster: lessons from hurricane Katrina*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2006.

Dari-Mattiacci, G. & Faure, M.G., 'The Economics of Disaster Relief', *Law & Policy* 2015, vol. 37(3), p. 180-208.

Dekker, J. & De Bruijn, H.T.J., 'Onderzoekers ontrafelen het raadsel van Wilnis', *Land en Water* 2004, nr. 5, p. 22-23 en nr. 6/7, p. 26-27.

Deltaprogramma 2023. Versnellen, verbinden, verbouwen, gezamenlijke uitgave van de ministeries van IenW, LNV en BZK, Den Haag, 2022.

Deltaprogramma 2024. Nu voor later, gezamenlijke uitgave van de ministeries van IenW, LNV en BZK, Den Haag, september 2023.

Deltares 2022a, *Wat als 'de waterbom' elders in Nederland was gevallen?,* K. de Bruijn & K. Slager, 2022.

Deltares 2022b, *Analyse overstromingen Geulmonding Watersysteemevaluatie Waterschap Limburg,* 2022.

Deltares 2023a, *Gevolgen overstromingen Limburg. Inventarisatie en duiding,* K. Slager, 2023.

Deltares 2023b, *Lessen uit zomerhoogwater voor slachtofferanalyses,* B. van Kester & B. Maas, 2023.

Deltares 2023c, *Implications of the KNMI '23 climate scenarios for the discharge of the Rhine and Meuse,* J. Buitink, A. Tsiokanos, e.a., 2023.

Deltares, *Deltascenario's 2024 - Zicht op Water in Nederland,* R. van der Brugge, R. de Winter, Delft, 2024.

Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing (DCC – IenW), *Landelijk Crisisplan Hoogwater en Overstromingen,* november 2020.

Depoorter, B., 'Horizontal Political Externalities: The Supply and Demand of Disaster Management', *Duke Law Journal*, 2006, Vol. 56, p. 101-125.

Dienst Regelingen, *Evaluatie Wts Maas en Wilnis Regelingen,* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, juni 2008.

Dingemanse, E., 'De overstromingstegemoetkoming in het geval van een overstroming en de verzekerbaarheid van overstromingsschade anno 2020', *AV&S* 2020, p. 232-236.

Dingemanse, E., 'De schadeafwikkeling na de overstromingen in Limburg en Noord-Brabant en de verzekeringsmogelijkheden tegen een dergelijk klimaatrisico', *AV&S* 2022, p. 18-22.

DNB, 'Verzekeraars in een veranderende wereld. Kansen en risico's in tijden van klimaatverandering, digitalisering en inflatie', Amsterdam, 2022.

DNB, 'Klimaatadaptatie in een stroomversnelling. Financiële sector en overheid samen aan de slag', Amsterdam, 2023.

Dossier Water- en supercelschade 2016, LLtb, Provincie Limburg e.a., 2016, https://www.lltb.nl/stream/dossier-water-en-supercelschade-2016.pdf (geraadpleegd op 5 april 2024).

Dubuisson, B. & Quistrebert, Y. (red.), *Les dommages de masse*, Brussel: Bruylant, 2022.

Dückers, M., Kanis, B. e.a., *De psychosociale impact van de gaswinningsproblematiek op bewoners in 2021 en 2022: eindrapport Gronings Perspectief fase 3*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, 2023.

Durand, I.C., 'Belgium', in: M.G. Faure & T. Hartlief (red.), *Financial Compensation for Victims of Catastrophes: A Comparative Legal Approach*, Wenen: Springer, 2006, p. 37-79.

EEA, *European Climate Risk Assessment (EUCRA)*, Luxemburg: Publications Office EU, 2024, unedited version https://www.eea.europa.eu/publications/european-climate-risk-assessment (laatstelijk geraadpleegd op 5 april 2024).

ECB, Policy options to reduce the climate insurance protection gap, 2023, https://www.ecb.europa.eu/pub ((geraadpleegd op 3 mei 2024)

EIOPA, *European insurers' exposure to physical climate change risk,* Frankfurt, 2022.

Endendijk, T., Botzen, W. e.a., 'Flood vulnerability models and household flood damage mitigation measures: An econometric analysis of survey data', *Water Resources Research* 2023*a*, 59(8).

Endendijk, T., Botzen, W. e.a., 'Experience From the 2021 Floods in the Netherlands: Household Survey Results on Impacts and Responses', *Journal of Coastal and Riverine Flood Risk*, 2023*b*, vol. 2, paper 9.

Endres, A., Ohl, C. e.a., 'Land unter! Ein institutionenökonomischer Zwischenruf", *List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, 2003, vol. 29(3), p. 284-294.

Engelhard, E.F.D., 'Naast woorden meer daden. Naar een 'due diligence'-klimaatplicht voor ondernemingen?', *NJB* 2023, afl. 18, p. 1462-1471.

Engelhard, E.F.D. & Rijnhout, R., *Een regeling voor personenschade door rampen*, Ucall-reeks deel 4, Den Haag: Boom juridische uitgevers, 2015.

Engelhard, E.F.D., Arons, T., Van Deursen, S., De Jong, E.R. e.a., 'Milieudefensie/Shell and beyond. Over de invloed van klimaatzaken', *NTBR* 2024, afl. 2, p. 28-39.

ENW, *Verzekeren tegen grote overstromingen*, J.K. Vrijling, 2008, https://www.enwinfo.nl/adviezen/advies-verzekeren-overstromingen/ (geraadpleegd op 5 april 2024).

ENW, *Verzekerbaarheid van overstromingsrisico's,* 2023, https://www.enwinfo.nl/adviezen/advies-verzekerbaarheid-overstromingsrisico/ (geraadpleegd op 5 april 2024).

ENW, *Analyse grote overstromingskansen LBO-1*, 2024.

'Evaluatie Veiligheidswet BES', Rapportage, N. Woestenburg, M. Beukers e.a., in opdracht van het WODC, Pro Facto en de Universiteit van Curaçao, 21 maart 2022.

Epstein, R.A., 'Catastrophic Responses to Catastrophic Risks', *Journal of Risk and Uncertainty* 1996, vol. 12, p. 287-308.

European Commission, Directorate-General for Climate Action, *Insurance of weather and climate-related disaster risk: inventory and analysis of mechanisms to support damage prevention in the EU*, Brussel, 2017.

Faure, M.G., 'The Limits to Insurability from a Law and Economics Perspective', *The Geneva Papers on Risk and Insurance*, 1995, Vol. 20, p. 454-462.

Faure, M.G., 'Comparative and Policy Conclusions', in: M.G. Faure & T. Hartlief (red.), *Financial compensation for victims of catastrophes. A comparative legal* approach, Wenen: Springer, 2006, p. 389-452.

Faure, M.G., 'De WTS op de schop?', *AV&S* 2006, afl. 10, p. 65.

Faure, M.G., 'Financial Compensation for Victims of Catastrophes: A Law and Economics Perspective', *Law & Policy*, 2007, vol. 29(3), p. 338-367.

Faure, M.G., 'Is Nederland aangepast aan klimaatverandering?', *AV&S* 2010, afl. 1.

Faure, M.G., 'Towards Effective Compensation for Victims of Natural Catastrophes in Developing Countries', in: M.G. Faure & A. Wibisana (red.), *Regulating Disasters, Climate Change and Environmental Harm. Lessons from the Indonesian Experience*, Cheltenham: Edward Elgar, 2013, p. 243-276.

Faure, M.G., 'Private liability and critical infrastructure', *European Journal of Risk Regulation* 2015, vol. 2, p. 229-243.

Faure, M.G., 'Verzekerd van of tegen klimaatschade', *Rechtsgeleerdheid Magazijn Themis*, 2023(1), p. 38.

Faure, M.G. & Bruggeman, V., 'Catastrophic risks and first party insurance', *Connecticut Insurance Law Journal* 2008, vol. 15, p. 1-52.

Faure, M.G. & Hartlief, T., 'Compensation Fund versus Liability and Insurance for Remedying Environmental Damage', *Review of European Community and International Environmental Law* (*RECIEL*) 1996, vol. 5, p. 321-326.

Faure, M.G. & Hartlief, T., *Nieuwe Risico's en Vragen van Aansprakelijkheid en Verzekering*, Deventer: Kluwer, 2002.

Faure, M.G. & Hartlief, T., 'Insurance and Expanding Systemic Risks', in: *Emerging Systemic Risks in the 21st Century: An Agenda for Action*, Paris: OECD, 2003, p. 81-120.

Faure, M.G. & Hartlief, T. (red.), *Financial compensation for victims of catastrophes. A comparative legal approach*, Wenen: Springer, 2006a.

Faure, M.G. & Hartlief, T. (red.), *Financiële voorzieningen na rampen in het buitenland*, Boom juridische uitgevers, 2006b.

Faure, M.G. & Liu, J., 'Pooling Mechanisms for Offshore Liability', in: M. Faure (red.), *Civil Liability and Financial Security for Offshore Oil and Gas Activities*, Cambridge: Cambridge University Press, 2017, p. 197-235.

Faure, M.G. & Peeters, M., 'Concluding Remarks', in: M.G. Faure & M. Peeters (red.), *Climate Change Liability*, Cheltenham: Edward Elgar, 2011, p. 255-274.

Faure, M.G. & De Smedt, K., 'Compensation for Victims of Disasters. A Task for Europe?', Papers on Risk and Insurance – Issues and Practice, 2019, Vol. 44(4), p. 732-759.

Faure, M.G. & Wang, H., 'Compensating victims of a European Deepwater Horizon accident: OPOL revisited', *Marine Policy* 2015, vol. 62, p. 25-36.

GCA, *Adapt now: a global call for leadership on climate resilience,* Rotterdam, 2019, https://gca.org (geraadpleegd op 5 april 2024).

Goldman Sachs, *Global Insurance Survey 2024, Risk and Resilience*, https://www.gsam.com/content/gsam/us/en/advisors/market-insights/gsaminsights/-2024/insurance-asset-management-survey-2024.html (geraadpleegd op 3 april 2024).

Gollier, C., 'Some Aspects of the Economics of Catastrophe Risk Insurance', in: *Catastrophic Risks and Insurance*, Parijs: OECD Publishing, 2005, p. 13-30.

Goulart, H.M.D., Benito Lazaro, I. e.a., 'Compound flood impacts from Hurricane Sandy on New York City in climate-driven storylines', *National Hazards and Earth System Sciences* 2024, 24, p. 29–45.

Gron, A. & Sykes, A.O., 'A Role for Government?', *Regulation* 2002, vol. 25(4), p. 44-51.

Gron, A. & Sykes, A.O., 'Terrorism and Insurance Markets: A Role for the Government as Insurer?', *Indiana Law Review* 2003, vol. 36, p. 447-463.

Harrington, S.E., 'Rethinking Disaster Policy', *Regulation* 2000, vol. 23(1), p. 40-46.

Hartlief, T., 'Vergoeding van watersnoodschade', in: M.G. Faure & F. Stroink (red.), *Recht in het water. De juridische aspecten van watersnood*, Antwerpen: Intersentia, 1995, p. 131-159.

Hartlief, T., 'Privaatrecht in nood. Over de beperkte betekenis van het privaatrecht bij rampen en crises en een rechtsgebied onder toenemende druk van het publiekrecht', preadvies, *Crises, rampen en recht,* Handelingen Nederlandse Juristenvereniging, Deventer: Kluwer, 2014.

Hartlief, T., 'Nederland is nog geen België', *NJB* 2021, p. 49.

Hartlief, T., 'Overstromingsrisico's, overheid en verzekeraars', *NJB* 2024/1477.

Hartlief, T. & Faure, M.G., 'Vergoeding van schade bij rampen in België en Nederland', *TPR* 2015, vol. 3/4, p. 991-1053.

Hazelzet, E., *'Alsof de hemel naar beneden kwam'. De valwind van Leersum e.o. van 18 juni 2021',* Nijkerk: Nabij Producties, 2023.

He, Q. & Faure, M.G., 'Mitigation of Long-Term Risks and the Role of Insurance: A Behavioural Law and Economics Perspective', *European Journal of Risk Regulation* 2023, vol. 14, p. 779-792.

He, Q. & Faure, M.G., 'Compensation of Victims of Disasters. A Comparative Law and Economic Perspective', *European Journal of Law Reform* 2021, vol. 23(2), p. 222-241.

HKV Lijn in Water, *Actualisatie inschatting schade Limburg 2021. Overstromingen Maas, Geul, Roer en Geleenbeek,* in opdracht van het Ministerie van IenW, door M. Kok, D. de Bake e.a., mei 2023.

IBO KR, *Samen-werken. Samenwerken waar het moet, zelfstandig waar het kan,* Den Haag, 2019.

Inspectie Belastingen, Toeslagen en Douane, *Levens in de wachtstand*, 2023.

Inspectie JenV, *Onderzoek naar het systeem van de rampenbestrijding op de BES-eilanden, Incidentonderzoek naar aanleiding van de passage van de orkanen Irma, Jose en Maria,* Den Haag, 2018.

Inspectie JenV, *Stand van zaken rampenbestrijding in Caribisch Nederland,* Den Haag, april 2023.

IPCC, *Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate*, H.-O. Pörtner, D.C. Roberts e.a. (eds.), Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

IPCC, *Climate Change 2014: Synthesis Report*, Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth AR, Genève: IPCC, 2014 (IPCC AR-5).

IPCC, *Climate Change 2023: Synthesis Report*, Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth AR, Genève, 2023 (IPCC SYR AR-6).

Integraal Waterbeheer op Bonaire. Eindrapport, Waterschap Rijn en IJssel, 2023.

IVM, *The Impacts of Climate Change on Bonaire,* P. van Beukering, L. Oosterhout e.a., Amsterdam, 2022.

IVM, *Impacts of Climate Change on Cultural Heritage on Bonaire. An assessment of the impacts of climate change on Bonairians' Cultural Heritage,* P. van Beukering, A. Baertz e.a., Amsterdam, 2022.

Jacobse, J.J. & Pieterse, R.M., 'Zorgen en plichten; een analyse van de jurisprudentie op het gebied van aansprakelijkheid voor schade door wateroverlast', *O&A* 2017, afl. 4, p. 197-205.

Jiang, M. & Faure, M.G., 'Risk-sharing in the Context of Fishery Mutual Insurance: Learning from China', *Marine Policy* 2020, vol. 121, p. 1-12.

Kaplow, L., 'Incentives and Government Relief for Risk', *Journal of Risk and Uncertainty* 1991, vol. 4(2), p. 167-175.

Klimaatschadeschatter, Rapportage 2020, https://www.klimaatschadeschatter.nl/ (geraadpleegd op 5 april 2024).

Klöck, C. & Nunn, P.D., 'Adaptation to climate change in small island developing states: a systematic literature review of academic research', *Journal of Environment & Development* 2019, vol. 28, p. 196-218.

Knetsch, J. & Jacquemin, Z., 'France', in: E. Karner & B.C. Steininger (red.), *European Tort Law 2020*, Wenen: De Gruyter, 2021, p. 178-205.

KNMI, *In het teken van de regen,* jaarverslag 1998, De Bilt, 1998.

KNMI, *Klimaatsignaal '21: hoe het klimaat in Nederland snel verandert,* De Bilt, 2021.

KNMI, *Past and future sea level around the BES islands,* D. Le Bars, De Bilt, 2022.

KNMI, *Klimaatsignaal '21: hoe het klimaat in Nederland snel verandert,* De Bilt, 2023.

KNMI, *KNMI'23-klimaatscenario's voor Nederland,* De Bilt, 2023.

Knook, A.D.L., *Staatssteun, handboek voor de praktijk,* Deventer: Wolters Kluwer, 2018.

Knook, A.D.L., 'Verleen niet meer, maar slimmere staatssteun', *Liberale reflecties* april 2023, p. 11-15.

Korobkin, R. & Guthrie, Ch. 'Psychological Barriers to Litigation Settlement: An Experimental Approach', *Michigan Law Review* 1994, vol. 93(1), p. 107-192.

Kuipers, G.M., *Beschadigd vertrouwen: vertrouwenwekkend schadebeleid na door de overheid gefaciliteerde schade,* diss. Leiden, Deventer: Wolters Kluwer, 2021.

Kuipers, G.M., 'Beschadigd vertrouwen herstellen: handvatten voor de schadevergoedingpraktijk', *NJB* 2021, afl. 96(42), p. 3471-3478.

Kunreuther, H., 'The case for comprehensive disaster insurance', *Journal of Law and Economics* 1968, vol. 11(1), p. 133-163.

Kunreuther, H., 'Mitigating Disaster Losses through Insurance', *Journal of Risk and Uncertainty* 1996, vol. 12, p. 171-187.

Kunreuther, H., 'Has the Time Come for Comprehensive Natural Disaster Insurance?', in: R.J. Daniels, D.F. Kettl e.a. (red.), *On Risk and Disaster. Lessons from Hurricane Katrina,* Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2006, p. 175-201.

Kunreuther, H., 'Reflections and guiding principles for dealing with societal risk', in: E. Michel-Kerjan & P. Slovic (red.), *The irrational economist: making decisions in a dangerous world*, New York: Public Affairs, 2010, p. 263-274.

Kunreuther, H., Hogarth, R., e.a., 'Insurer ambiguity and market failure', *Journal of Risk and Uncertainty* 1993, p. 71-87.

Kunreuther, H. & Michel-Kerjan, E., 'Challenges for Terrorism Risk Insurance in the United States', *Journal of Economic Perspectives* 2004, vol. 18, p. 201-214.

Kunreuther, H. & Michel-Kerjan, E., 'Insurability of (Mega-)Terrorism Risk: Challenges and Perspectives', in: *Terrorism Risk Insurance in OECD Countries*, Parijs: OECD, 2005, p. 107-148.

Kunreuther, H. & Pauly, M., 'Rules rather than Discretion: Lessons from Hurricane Katrina', *Journal of Risk and Uncertainty* 2006, vol. 33(1), p. 101-116.

Kuś, A.M., Mota, N. e.a., 'Designing for a Flow: Navigating Temporalities in Housing Considerations in Low-Income and Hazard-Prone Caribbean Contexts', *Buildings* 2024, vol. 14(2).

LASER, *Waterschade. Najaar 1998, kengetallen,* Den Haag, mei 2000.

LEI-DLO, *Risicoafdekkingsstelsels voor de land- en tuinbouw,* J. Dijk, M. Mulder e.a., Den Haag, 1995.

Leonard, H.B. & Howitt, A.M., 'Acting in Time against Disasters: A Comprehensive Risk-Management Framework', in: H. Kunreuther & M. Useem (red.), *Learning from Catastrophes: Strategies for Reaction and Response*, Saddle River NJ: Pearson Prentice Hall, 2010, p. 18-41.

Levmore, S. & Logue, K.D., 'Insuring against Terrorism – and Crime', *Michigan Law Review* 2003, vol. 102, p. 268-327.

Liu, J. & Faure, M.G., 'Risk-Sharing Agreements to Cover Environmental Damage: Theory and Practice', *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 2018, vol. 18(2), p. 255-273.

Magnus, U., 'Germany', in: M.G. Faure & T. Hartlief (red.), *Compensation for Victims of Catastrophes: A Comparative Legal Approach*, Wenen: Springer, 2006, p. 119-144.

Marseille, A.T., Bröring, H.E., e.a., 'Een gebruikersperspectief op aardbevingsschadevergoedingsprocedures', *NJB* 2018, afl. 37, p. 2810-2819.

Metselaar, A.J., *Drie rechters en één norm. Handhaving van de Europese staatssteunregels voor de Nederlandse rechter en de grenzen van de nationale procedurele autonomie,* diss., Meijers-reeks, Deventer: Wolters Kluwer, 2016.

Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Werken aan veiligheid en rechtvaardigheid in Caribisch Nederland. De JenV beleidsagenda van 2021-2025*, Den Haag, 2021, https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-989037.pdf (geraadpleegd op 3 mei 2024).

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Hoog, maar droog. Verslag van het hoogwater,* Den Haag, 2003.

Mol, J., 'Verzekerbaarheid van overstroming: de Belgische woningverzekering', *De Beursbengel* 2023, nr. 924, p. 14-17.

Monti, A. & Chiaves, F.A., 'Italy', in: M.G. Faure & T. Hartlief (red.), *Financial Compensation for Victims of Catastrophes: A Comparative Legal Approach*, Wenen: Springer, 2006, p. 145-194.

Moréteau, O., 'Policing the compensation of victims of catastrophes: combining solidarity and self-responsibility', in: W.H. van Boom & M.G. Faure (red.), *Shifts in Compensation between Private and Public Systems*, Vienna: Springer, 2007, p. 199-218.

De Mot, J. & Faure, M.G., 'Special Insurance Systems for Motor Vehicle Liability', *The Geneva Papers on Risk and Insurance* 2014, vol. 39, p. 569-584.

De Mot, J. & Faure, M.G., 'Discretion and the Economics of Defensive Behaviour by Public Bodies', *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 2016, vol. 23(4), p. 595-610.

Muller, E.R., Hartlief, T. e.a., *Crisis, rampen en recht,* Preadviezen, Handelingen Nederlandse Juristen-Vereniging, 144e jaargang/2014-I, Deventer: Kluwer, 2014.

Muller, E.R. & Stolker, C.J.J.M., *Ramp en recht. Beschouwingen over rampen, verantwoordelijkheden en aansprakelijkheid,* Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2001.

Murakami, H., Levin, E. e.a., 'Dominant effect of relative tropical Atlantic warming on major hurricane occurrence', *Science* 2018, 362 (6416), p. 794-799.

Nationaal Rampenfonds, *Overstromingen in Limburg 2021, Eindrapportage,* 2023.

Nationaal Uitvoeringsprogramma Klimaatadaptatie: Slimmer, intensiever, voor en door iedereen, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (red.), Den Haag, 2023.

Nationale aanpak klimaatadaptatie gebouwde omgeving. Fase 1: 2022-2024, de Rijksinzet op weg naar groene, klimaatbestendige steden en dorpen, 2022.

Nationale Klimaatadaptatiestrategie 2016 (NAS), 'Aanpassen met ambitie', Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Den Haag, 2016.

Nationale Klimaatrisicoanalyse 2022-2026, Uitwerking analysemethodiek, M. Witmer, R. Franken e.a., PBL, Den Haag, 2023.

Nationale Ombudsman, *Behoorlijk omgaan met schadeclaims,* Den Haag, 2009.

Nationale Ombudsman, *'Het spijt mij'. Over Q-koorts en de menselijke maat,* Den Haag, 2012.

Nationale Ombudsman, *Q-koorts, een kwestie van erkenning. Een onderzoek naar de lessen die de overheid uit de Q-koorts epidemie heeft getrokken,* Den Haag 2017.

Nationale Ombudsman, *Herstel bieden: een vak apart. Een vergelijkend onderzoek naar tien hersteltrajecten,* Den Haag, 2023.

Nationale Ombudsman, *Leven met Q-koorts, 15 jaar na de epidemie, hoe is het nu?* Den Haag, 2024.

NCTV, *Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden,* Den Haag, 2023.

Nijpels, E., *Het is nooit te laat,* 8 mei 2023 (gepubliceerd als bijlage bij *Kamerstukken II,* 2022/23, 32813, nr. 1228).

Nijpels, E., 'Verdrinken in een zee van goede bedoelingen', *VNG Magazine* nr. 7, 26 april 2024, p. 8-11.

Nunn, P. & Kumar, R., 'Understanding climate-human interactions in small island developing states (SIDS), *International Journal of Climate Change Strategies and Management* 2018, vol. 10, p. 245-271.

NKWK, *Werkpakket Wateroverlast en overstroming 2023-2024,* https://klimaatadaptatienederland.nl/kennisdossiers (geraadpleegd op 5 april 2024).

OLB, *Beleidsvisie Landbouw Veeteelt Visserij Bonaire 2014- 2029,* Bonaire, 2014

Onderzoekscommissie Wilnis, *Wat Wilnis ons leert. Over technische, bestuurlijke en juridische aspecten van dijkverschuiving bij langdurige droogte,* 2004.

Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Brand bij Chemie-Pack te Moerdijk, 5 januari 2011,* Den Haag, 2012.

Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Aanpak Coronacrisis. Deel 3: januari 2020-september 2022,* Den Haag, 2023.

Den Ouden, W. & Tjepkema, M.K.G., 'Schadevergoeding van overheidswege en het verbod op staatssteun', *O&A* 2007, afl. 3, p. 80-103.

Pauly, M., 'The economics of moral hazard: comment', *American Economic Review* 1968, p. 531-537.

PBL, *Kleine kansen – grote gevolgen. Slachtoffers en maatschappelijke ontwrichting als focus voor het waterveiligheidsbeleid,* PBL-publicatie 1031, Den Haag: 2014.

PBL, *Klimaatrisico's in Nederland. De huidige stand van zaken,* PBL-publicatie 5359, Den Haag, 2024.

Pels Rijcken en Droogleever Fortuijn, *Personenschade in de Wts,* Den Haag, 2008.

Petzold, J. & Magnan, A.K., ‘Climate change: thinking small islands beyond Small Island Developing States (SIDS)’, *Climatic Change* 2019, vol. 152, p. 145–165.

Pidot, J., ‘Deconstructing Disaster’, *Bringham Young University Law Review* 2013, vol. 2, p. 213-257.

Plan voor land en water, *Beleidsplan Natuur en Milieu Caribisch Nederland 2020-2030,* ministeries van LNV, IenW en BZK, Den Haag, 2020.

Platform voor Duurzame Financiering, *Klimaatadaptatie in een stroomversnelling. Financiële sector en overheid samen aan de slag,* 2023.

Postmes, T., De Jong, M. e.a., *Door schade wijzer: Het proces van schademeldingen en haar geschiedenis,* Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, 2020.

Poussin, J.K., Botzen, W.J.W. e.a., ‘Stimulating Flood Damage Mitigation through Insurance: An Assessment of the French CatNat System’, *Environmental Hazards* 2013, vol. 12(3-4), p. 258-277.

Poussin, J.K., Botzen, W.J.W. e.a., ‘Effectiveness of Flood Damage Mitigation Measures: Empirical Evidence from French Flood Disasters’, *Global Environmental Change* 2015, vol. 31, p. 74-84.

Priest, G.L., ‘The current insurance crisis and modern tort law’, *Yale Law Journal* 1987, vol. 96(7), p. 1521-1590.

Priest, G.L., ‘The Government, the Market and the Problem of Catastrophic Loss’, *Journal of Risk and Uncertainty* 1996, vol. 12(2-3), p. 219-237.

PWC, *Evaluatie van de Wet tegemoetkoming bij schade door rampen en zware ongevallen (Wts),* Den Haag, 2004.

Rand Europe, *Weerbaarheid becijferd: een methode om weerbaarheid tegen dreigingen voor de nationale veiligheid inzichtelijk te maken,* F. Nederveen, S. Hoorens e.a., in opdracht van het WODC, Santa Monica, 2024.

Raschky, P. & Weck-Hannemann, H., ‘Charity Hazard – Real Hazard to Natural Disaster Insurance’, *Environmental Hazards* 2007, vol. 7, p. 321-329.

Raschky, P., Schwarze, R. e.a., *Alternative Financing and Insurance Solutions for Natural Hazards. A Comparison of Different Risk Transfer Systems in Three Countries – Germany, Austria and Switzerland – Affected by the August 2005 Floods,* Innsbruck: AlpS GmbH, Centre for Natural Hazard and Risk Management, 2009.

Rijkswaterstaat, *De Maas slaat toe. Verslag hoogwater Maas december 1993,* Maastricht, 1994.

Rijkswaterstaat, *Hoog, maar droog. Verslag van het hoogwater van januari 2003,* Maastricht, 2007.

Rijkswaterstaat, ‘Terugkijken op rampzalige regenbui in 2021’, *MER*-nieuws 2023, 103.

Rijnhout, R., ‘Alternatieve vergoedingssystemen in personenschadezaken en slachtofferbehoeften’, *NTBR* 2017, p. 277-287.

Rijnhout, R., *Van compensatieconflicten naar betekenisvol compenseren* (oratie Utrecht), Den Haag: Boom juridische uitgevers, 2023.

Rijnhout, R., Van Helmond, C. & Schelfhout, D., 'Compensatie 'verzekerd' bij rampschade: het perspectief van gedupeerden', *AV&S* 2023, afl. 6, p. 172-183.

RIVM, *Evaluatie onverplichte financiële tegemoetkoming Q-koorts – de betekenis van een gebaar,* A.F. Gorter, M.C.M. Busch e.a., Bilthoven, 2021.

Rufat, S. & Botzen, W., 'Drivers and dimensions of flood risk perceptions: Revealing an implicit selection bias and lessons for communication policies', *Global Environmental Change* 2022, vol. 73, p. 1-12.

RVO, *Quick Scanrapport overstromings- en regenvalschade in Limburg en het onbedijkte deel langs de Maas in Noord-Brabant juli 2021*, 2021.

De Ruig, L.T., Haer, T. e.a., 'How the USA can benefit from risk-based premiums combined with flood protection', *Nature Climate Change*, 2022, vol. 12, p. 975-976.

Ruppert, C., *Regelingen voor collectieve schade. Geef slachtoffers erkenning*, Den Haag: Boom Juridisch, 2021.

Schelfhout, D., 'Lessen uit schadeafhandeling in Groningen en Limburg', 10 mei 2023, geraadpleegd via https://platformoverheid.nl/lessen-uit-schadeafhandeling-in-groningen-en-limburg/.

Schoemaker, P.J.H. & Kunreuther, H., 'An experimental study of insurance decisions', *Journal of Risk and Insurance* 1979, vol. 46, p. 603-618.

Schwarze, R. & Wagner, G., 'In the Aftermath of Dresden. New Directions in German Flood Insurance', *Geneva Papers on Risk and Insurance*, 2004, vol. 29(2), p. 154-168.

Schwarze, R. & Wagner, G., 'The Political Economy of Natural Disaster Insurance: Lessons from the Failure of a Proposed Compulsory Insurance Scheme in Germany', *Environmental Policy and Governance*, 2007, vol. 17(6), p. 403-415.

Schwarze, R., Schwindt, M. e.a., *Ökonomische Strategien des Naturgefahrenmanagements – Konzepten, Erfahrungen und Herausforderungen*, Innsbruck: Inssbruck University Press, 2012.

SEO Economisch Onderzoek, *Personenschade en de Wet tegemoetkoming schade bij rampen*, in opdracht van het WODC, P.E. Bisschop, J.D.W.E. Mulder e.a., SEO/Intervict, Amsterdam, 2013a.

SEO Economisch Onderzoek, *Schadevoorziening bij brand- en bouwveiligheid. Een evenwichtig systeem?*, in opdracht van het WODC, B. Hof & N. Rosenboom, Amsterdam, 2013b.

Shavell, S., 'On Moral Hazard and Insurance', *The Quarterly Journal of Economics* 1979, vol. 93(4), p. 541-562.

Shavell, S., 'On liability and insurance', *Bell Journal of Economics* 1982, vol. 13(1), p. 120-132.

Shavell, S., 'The Judgment Proof Problem', *International Review of Law and Economics* 1986, vol. 6, p. 43-58.

Siegel, D., *The Developing Mind: Toward a Neurobiology of Interpersonal Experience*, New York: Guilford Press, 1999.

Slovic, P. (red.), *The Perception of Risk*, Londen: Earthscan Publications, 2000.

Slovic, P., Fischhoff, B. e.a., 'Preference for insuring against probably small losses: insurance implications', *Journal of Risk and Insurance* 1977, vol. 44(2), p. 237-258.

Slovic, P., Kunreuther, H. e.a., 'Decision processes, rationality and adjustment to natural hazards', in: P. Slovic (red.), *The perception of risk*, Londen: Earthscan Publications, 2000, p. 1-31.

Smits, J., *Omstreden rechtswetenschap*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2015.

Snijders, G., *Overheidsprivaatrecht, bijzonder deel*, Monografieën BW A26b, Deventer: Kluwer, 2015.

Stinapa, 'Nature Saint Eustatius heavily affected by hurricane Irma', *Nature Today*, 25 september 2017.

Stoof, R., Kok, E. e.a., 'In temperate Europe, fire is already here: The case of The Netherlands', *Ambio* 2024, 5 februari 2024, p. 1-20.

STOWA Deltafact 'Verzekeren van overstromingsschade en schade door wateroverlast', 2021, https://www.stowa.nl/ (geraadpleegd op 5 mei 2024).

STOWA, *Het klimaat verandert, de waterkering ook*, 2023, https://www.stowa.nl/ (geraadpleegd op 13 mei 2024).

Stroebe, K., Postmes, T., e.a., *Eindrapport Gronings Perspectief fase 2, Stand van zaken*, februari 2021, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen 2021.

Swiss Re Institute, 'Natural catastrophes in 2023: gearing up for today's and tomorrow's weather risks', *Sigma*, No. 1/2024, Zurich, 2024.

Task Force Fact-Finding hoogwater 2021, *Hoogwater 2021: Feiten en Duiding*, TU Delft, Deltares e.a., 2021.

TAW, *Druk op de dijken 1995*, Delft, augustus 1995, https://vweb002.deltares.nl/sterktenoodmaatregelen/images/0/09/DrukOpDijken1995.pdf (geraadpleegd op 19 juli 2024).

Termote, K., 'Verplichte overstromingsverzekering: niet voor iedereen', *Balans*, 2003, vol. 473, p. 5-7.

Thieken, A.H., Bubeck, Ph., e.a., 'Performance of the flood warning system in Germany in July 2021 – insights from affected residents', *Natural Hazardsand Earth System Sciences 2023, 23, p. 973-990.*

Tjepkema, M.K.G., *Nadeelcompensatie op basis van het égalitébeginsel: een onderzoek naar nationaal, Frans en Europees recht*, diss. Leiden, Deventer: Kluwer, 2010.

Tjepkema, M.K.G., 'Tegemoetkomingen van overheidswege: ongeregeld en ondoorzichtig bestuur anno 2014', *NTB* 2014, afl. 3, p. 18-30.

Tjong Tjin Tai, E. & Verbruggen, P., 'Onderzoeksmethoden in de rechtswetenschap. Over pluraliteit en vernieuwing', *NJB* 2022, afl. 1, p. 4-12.

Von Ungern-Sternberg, Th., *Efficient Monopolies – The Limits of Competition in the European Property Insurance Market*, Oxford: Oxford University Press, 2004.

Verbond van Verzekeraars, *Hoofd boven water. Verzekeren van schade in een veranderend klimaat*, T. Brinkman, A. van Aalst e.a., Den Haag, 2017.

Verbond van Verzekeraars, *Adviesrapport Overstromingen 2018*, Den Haag, 2018.

Verbond van Verzekeraars, *Jaarplan 2024, Samen Sterker*, Den Haag, 2024.

Viscusi, K.W., 'Rethinking the economics of disaster insurance protection', in: E. Michel-Kerjan & P. Slovic (red.), *The irrational economist: making decisions in a dangerous world*, New York: Public Affairs 2010, p. 142-148.

Wagner, G., *Klimahaftung vor Gericht. Eine Fallstudie*, München: C.H. Beck, 2020.

Van den Wall Bake, D.A., Van Dijk, P.E.M., e.a., *Eindrapportage Inventarisatie van financiële voorzieningen na rampen in Nederland*, Utrecht, 2004.

Walshe, R.A. & Stancioff, C.E., 'Small island perspectives on climate change', *Island Studies Journal* 2018, vol. 13, p. 13-24.

Waterschap Aa en Maas, *Feitenrapport wateroverlast mei-juni 2016*, https://edepot.wur.nl/403128 (geraadpleegd op 5 april 2024).

World Bank Group, *Banking Sector Risk in the Aftermath of Climate Change and Environmental-Related Natural Disasters*, O. Nie, M. Regelink e.a., februari 2023.

WRR, *Evenwichtskunst. Over de verdeling van verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid*, Den Haag, 2011.

WRR, *Rechtvaardigheid in klimaatbeleid. Over de verdeling van klimaatkosten*, Den Haag, 2023.

WUR, *Evaluatie Regeling brede weersverzekering*, door P. Berkhout, M. van Asseldonk e.a., Wageningen Economic Research, Wageningen, september 2016.

WUR, *Nature-based Solutions for flood resilience on Bonaire, A scoping study*, door R.A. de Boer, R.E. Molenaar e.a., Wageningen, 2023.

Zeckhauser, R, 'The Economics of Catastrophes', *Journal of Risk and Uncertainty* 1996, vol. 12, p. 113-140.

Zeespiegelmonitor 2022, Deltares, Delft, 2023, https://publications.deltares.nl/11209266_000.pdf (geraadpleegd op 5 april 2024).

Appendix 1 Leden van de begeleidingscommissie

prof. dr. mr. W.H. van Boom (Radboud Universiteit Nijmegen), voorzitter
mr. dr. T.R. Bleeker (Vrije Universiteit Amsterdam)
drs. T.L. van Mullekom (Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum)
mr. A.F. van der Putten (Ministerie van Justitie en Veiligheid, DG Politie en Veiligheidsregio's)
dr. ir. P.C. Siegmund (Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut)
mr. dr. W. Weterings (Tilburg University)

Appendix 2 Deelnemerslijst interviews/expertsessies

Lijst van geïnterviewde personen/organisaties

Over (de toekomstbestendigheid van) de Wts:
Hoofd bekostiging binnenlands bestuur, Ministerie van BZK
Senior policy advisor, Ministerie van Financiën
Interim programmamanager Integraal Riviermanagement en teamcoördinator rivierenbeleid, Ministerie van IenW
Senior adviseur, Ministerie van IenW
Coördinerend beleidsmedewerker, DG Politie & Veiligheidsregio's, Ministerie van JenV
Projectleider, DG Politie en Veiligheidsregio's, Ministerie van JenV
Beleidsmedewerker, Ministerie van LNV
Senior beleidsmedewerker, Ministerie van LNV
Beleidsmedewerker directie Erfgoed & Kunsten, Ministerie van OCW
Clustermanager, Provincie Limburg
Senior adviseur cultureel erfgoed, Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed
Adviseur, Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland
Senior adviseur, Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland
Senior adviseur Waterveiligheid, Rijkswaterstaat
Directeur financial services, Royal Haskoning/DHV
Directeur Verbond van Verzekeraars
Programma coördinator, Verbond van Verzekeraars
Beleidsadviseur, Verbond van Verzekeraars
Manager, De Vereende
Senior projectmanager, De Vereende
Directeur IVM, Vrije Universiteit
Lid van de WRR
Lid van de WRR

Over Caribisch Nederland:
Teamleader Property and Engineering, Ennia
Office assistant, Ennia
Campagneleider Klimaat en Energie, Greenpeace
Jurist en onderzoeker, International Institute of Social Studies
Adjunct eilandsecretaris, Openbaar Lichaam Bonaire
Adviseur rampenbestrijding en crisisbeheersing, Openbaar Lichaam Bonaire
Bestuurlijk juridisch adviseur, Openbaar Lichaam Bonaire
Hoofd Afdeling Juridisch en Algemene Zaken, Openbaar Lichaam Bonaire
Adviseur Crisismanagement, Public Entity Saba
Rampencoördinator, Public Entity Statia
Adviseur, Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland
Senior adviseur, Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland
Financial director, STINAPA
Directeur, Terramar Museum, Bonaire
Projectleider, Unesco werkgroep Immaterieel erfgoed Nederland
Programma-adviseur, Wereldnatuurfonds

Lijst van deelnemers aan de expertsessie burgerperspectief

Adviseur Public Affairs en Beleid, Adfiz
Senior beleidsadviseur, ARQ Kenniscentrum Impact van Rampen en Crises
Onderzoeker, Nationale Ombudsman
Penningmeester van het Rampenfonds Nederland
Juridisch beleidsadviseur, Slachtofferhulp Nederland
Directeur-bestuurder, Stichting Salvage
Beleidsadviseur, Stichting Salvage
Manager Externe Relaties en Positionering, Vereniging Eigen Huis
Directeur IVM, Vrije Universiteit

Lijst van deelnemers aan de expertsessie toekomst van de Wts

Medewerker, Achmea
Voorzitter werkgroep Klimaatadaptatie Financiële Sector, De Nederlandsche Bank
Beleidsmedewerker, Ministerie van Financiën
Policy officer, Ministerie van IenW
Senior adviseur, Ministerie van IenW
Adviseur, Nationaal Deltaprogramma
Senior accountmanager, Nationale Nederlanden
Consultant Climate Resilience, Royal HaskoningDHV
Hoogleraar, Universiteit Maastricht
Beleidsadviseur, Verbond van Verzekeraars
Wetenschappelijk medewerker van de WRR

Appendix 3 Overzicht dekkingen mei 2023 Verbond van Verzekeraars

Overzicht dekkingen mei 2023

% is percentage klanten die dekking hebben. Zie voor uitgebreid overzicht bijlagen

Doelgroep	Dekkingen	Storm ,neerslag, hagel, brand, bliksem, sneeuw	Overstroming Secundaire Keringen	Overstroming Primaire Keringen
Particuliere Huishoudens	Opstal	Standaard	Toegevoegd 2020-2023 > 90%	<1%
	Inboedel, kostbaarheden	Standaard	Toegevoegd 2020-2023 > 90%	<1%
	Overige zoals Auto	Bij (beperkt) Casco	Bij (beperkt) Casco	Bij (bep/)Casco
Midden- en Kleinbedrijf	Gebouw	Standaard	Deels toegevoegd 2020-2023 > 75%	<1% dekking
	Inventaris/Goederen	Standaard	Deels toegevoegd 2020-2023 > 75%	<1% dekking
	Overige zoals Bedrijfsschade	Volgt gebouw dekking	Volgt gebouw dekking	<1% dekking
Groot Zakelijk	Beursdekkingen	Standaard	Beperkt dekking vanuit beurs	Beperkt dekking vanuit beurs

Bron: Verbond van Verzekeraars 2023.

Appendix 4 Topiclijst voor interviews over de toekomstbestendigheid van de Wts

De Universiteit Utrecht en AEF voeren in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Datacentrum (WODC) een onderzoek uit naar de toekomstbestendigheid van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts). In dit onderzoek staat de vraag centraal of de Wts, die uit 1998 dateert, nog voldoet in het licht van diverse ontwikkelingen. Deze leidraad is bedoeld als overzicht van de belangrijkste onderwerpen die we in het gesprek met u aan de orde willen stellen. In het gesprek is er uiteraard ruimte om ook andere onderwerpen in te brengen.

Introductie en bekendheid met Wts

- Voorstelronde
- Betrokkenheid respondent bij (toepassing van) de Wts, en bekendheid met de Wts
- Toelichting op doel en opzet van dit interview

Praktijkwerking Wts

- Wat zijn uw ervaringen met de toepassing(en) van de Wts in de praktijk?
    - Wat ging er daarbij volgens u goed?
    - Wat waren daarbij knelpunten of problemen, en waardoor werden die veroorzaakt?
    - Ziet u een ontwikkeling in de wijze waarop de Wts is ingezet sinds inwerkingtreding?
- In welke mate worden de oorspronkelijke doelen van de Wts volgens u bereikt?
    - Biedt de Wts een voldoende vangnet voor gedupeerden van rampen? Wanneer is volgens u daarvan sprake?
    - Biedt de Wts de beoogde structurele basis en kaders voor de overheid om schade bij rampen te vergoeden zonder *ad hoc* regelingen te (moeten) treffen?
    - Biedt de Wts gedupeerden voldoende duidelijkheid over een eventuele tegemoetkoming? (o.a.: de hoogte van, voorwaarden voor, etc.)
    - In hoeverre slaagt de Wts erin om de beoogde balans tussen rechtszekerheid en flexibiliteit te bereiken?
    - Sluit de Wts voldoende aan op de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven om zich te verzekeren? Wanneer is in uw ogen hiervan sprake?
- Zijn er situaties waarin oorspronkelijke doelen niet zijn bereikt? Heeft u daarvan concrete voorbeelden en wat is daarvoor volgens u de reden?

Toekomstbestendigheid Wts

- Wat ziet u als de belangrijkste uitdagingen/knelpunten voor de toekomst van de Wts?
- Wanneer is de Wts in uw ogen toekomstbestendig?
- Komen er volgens u uitdagingen/aandachtspunten voor de Wts voort uit klimatologische ontwikkelingen?

    - *Bijvoorbeeld: toegenomen kans op rampen als gevolg van extreem weer en/of onzekerheden over die kans*
- Komen er volgens u uitdagingen/aandachtspunten voor de Wts voort uit (ontwikkelingen in) de verzekeringsmarkt?
    - *Bijvoorbeeld: veranderende dekking voor bepaalde categorieën van schades of veranderingen in verzekeringsmogelijkheden*
- Komen er volgens u uitdagingen/aandachtspunten voor de Wts voort uit de verwachtingen en behoeften van burgers (en bedrijven)?
    - *Bijvoorbeeld: hoe bewust zijn burgers van de (on)verzekerbaarheid van rampen, en in welke mate zijn burgers in staat om de risico's van (schade bij onverzekerde) rampen afdoende in te schatten? Zijn de verwachtingen van burgers reëel wat betreft de vergoeding van schade door rampen?*
- Zijn wat u betreft de uitgangspunten, centrale begrippen en regels in de Wts aan vernieuwing toe? Zo ja, waarom?
    - Denk daarbij aan de schadecategorieën die de Wts onderscheidt, het criterium 'redelijkerwijs verzekerbare schade' en de koppeling in de wet met het begrip van 'ramp' als bedoeld in de Wet veiligheidsregio's.
- Is er naar uw mening een inschatting te maken op welke termijn de Wts aan herziening toe is?
- Mocht de Wts worden herzien, op welk moment is het dan naar uw inschatting zinvol om te bekijken of de herziening doeltreffend is geweest?

Mogelijkheden voor herijking

- Wat zou er volgens u in/aan de Wts moeten veranderen om de doelen (beter) te bereiken?
    - In hoeverre komt dat tegemoet aan de door u geconstateerde knelpunten?
    - Passen deze veranderingen volgens u (grosso modo) binnen de kaders van de huidige systematiek of vragen ze om een meer grondige herziening van de wet?
- Zijn de huidige doelen van de Wts nog adequaat, of bent u van mening dat (ook) de doelen van de Wts aan herijking toe zijn?
- Waaraan moet volgens u de Wts in de toekomst (nog meer) voldoen? Wat is daarin van belang?
- Zijn er nog aspecten onbenoemd? Wilt u nog iets anders aan ons meegeven?

Appendix 5 Topiclijst voor interviews over de Wts in Caribisch Nederland

De Universiteit Utrecht, AEF en de Erasmus Universiteit Rotterdam voeren in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Datacentrum (WODC) een onderzoek uit naar de toekomstbestendigheid van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts). In dit onderzoek staat de vraag centraal of de Wts, die uit 1998 dateert, nog voldoet in het licht van diverse ontwikkelingen.

Een van de onderzoeksvragen luidt:
In hoeverre en hoe kan de Wts van toepassing zijn in Caribisch Nederland of zijn er goede en uitlegbare redenen om de Wts daar niet van toepassing te laten zijn? En wat zijn dan die redenen?

We gaan graag met u in gesprek in het kader van de beantwoording van deze onderzoeksvraag.

Deze leidraad is bedoeld als overzicht van de belangrijkste onderwerpen die we in het gesprek met u aan de orde willen stellen. In het gesprek is er uiteraard ruimte om ook andere onderwerpen in te brengen.

Huidige situatie

- Hoe is de schadeopvang (vergoeding/compensatie/tegemoetkoming) bij schade als gevolg van (natuur)rampen geregeld in Caribisch Nederland (Bonaire resp. Sint-Eustatius resp. Saba)?
    - Welke rol spelen overheid, (her)verzekeraars, fondsen en andere mechanismen hierin?
- Welke knelpunten zijn er bij de vergoeding van rampschade in Caribisch Nederland (Bonaire, Sint Eustatius en Saba)?
    - In het bijzonder ook in het licht van schade- en kostencategorieën die wel en niet voor vergoeding in aanmerking komen (waaronder cultureel erfgoed)?
- Bij bovenstaande vragen: zijn er relevante verschillen tussen Bonaire resp. Sint Eustatius resp. Saba?

Verzekerbaarheid

- In welke mate en onder welke voorwaarden is het mogelijk voor particulieren en ondernemers in Caribisch Nederland (Bonaire, Sint Eustatius en Saba) om zich te verzekeren tegen rampschade?
    - In het bijzonder: in welke mate en onder welke voorwaarden is het risico van overstromingsschade, stormschade (orkanen) en schade door langdurige droogte verzekerbaar voor particulieren?
    - In welke mate en onder welke voorwaarden is het risico van overstromingsschade, stormschade (orkanen) en schade door langdurige droogte verzekerbaar voor ondernemers?
- In welke mate is het materieel cultureel erfgoed op Bonaire verzekerd tegen de risico's van klimaat en weer (overstromingen, orkanen, langdurige droogte)?
- Zijn veranderende klimaat- en weersomstandigheden van invloed op verzekerbaarheid, en zo ja: hoe?

- Zijn er op dit punt relevante verschillen tussen Bonaire resp. Sint Eustatius resp. Saba?

Toepassing Wts

- Zijn er bijzonderheden die spelen in Caribisch Nederland (Bonaire, Sint Eustatius en Saba) vergeleken met Europees-Nederland?
    - Rechtvaardigt dit in uw ogen het al dan niet toepassen van de Wts in Caribisch Nederland?
- Hoe wenselijk vindt u de mogelijke toepassing van de Wts in Caribisch Nederland?
- Zou de Wts in huidige vorm aanpassing behoeven bij toepassing in Caribisch Nederland?
    - Zijn er aandachtspunten in het licht van de schade- en kostencategorieën die wel en niet voor vergoeding in aanmerking (zouden moeten) komen, waaronder cultureel erfgoed)?