

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 verzekeraarbaarheid 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 verzekeraar 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

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

gereguleerde zoetwaterkeringen en overstroming van (nog) onbedijkt gebied (sub *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 getroffen 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 verzekeraar 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.

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

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), *Stert.* 2 juli 2024. Zie par. 3.2.6.5.

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 verzekeraarbaarheid van ramprisiko'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 verzekeraarbaarheid, 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 verzekeraarbaar. 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 verzekeraarbaar 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 verzekeraarbaar 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 verzekeraarbaar te maken (en potentiële verzekeringnemers 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 gereguleerde keringen dan wel bij het overlopen, het bezwijken of het falen van die keringen'. Dat verruimt de inzetbaarheid voor zoetwaterisico'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 zoetwaterisico'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 verzekeraar. 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 omliggende 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 verzekeraar 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 rampendeckking. 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.

