



Evaluatie van de participatie van de Staat in de Nederlandse Herverzekeringsmaatschappij voor Terrorismeschaden

1. Aanleiding van de evaluatie

In 2018 heeft het ministerie van Financiën de participatie van de Nederlandse staat in de Nederlandse Herverzekeringsmaatschappij voor Terrorismeschaden N.V. (NHT) geëvalueerd. Op basis van de evaluatie is destijds besloten om de participatie van de Staat in de NHT per 1 januari 2019 te continueren.

In deze evaluatie wordt onderzocht of het wenselijk is om de participatie van de staat in de NHT te beëindigen.¹ Deze evaluatie is uitgevoerd door het ministerie van Financiën. Voor het onderzoek is gesproken met de NHT, de Vereende, het Verbond van Verzekeraars en een aantal verzekeraars. Voor de evaluatie is ook vergelijkend onderzoek gedaan naar de verzekeringsconstructies in andere Europese landen. Er is gebruik gemaakt van Kamerstukken, jaarverslagen en wetenschappelijke artikelen. De garantiestelling en het beleid rondom de NHT worden om de vijf jaar geëvalueerd, omdat het een risicoregeling met een looptijd van vijf jaar betreft. Tijdens de vorige evaluatie in 2019 is besloten de garantie te verlengen en is vastgesteld dat elke vijf jaar wordt beoordeeld of het passend is de staatsdeelname te beëindigen.² Hierbij wordt de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de risicoregeling onderzocht. Volgens het beleidskader risicoregelingen dient besluitvorming over een aanpassing van een bestaande risicoregeling te gebeuren aan de hand van het *toetsingskader risicoregelingen*. Dit toetsingskader maakt ook deel van de evaluatie (bijlage).

De herverzekeringsovereenkomst die ten grondslag ligt aan de participatie van de Staat wordt tweejaarlijks verlengd en loopt af op 1-1-2026. Voordat deze overeenkomst afloopt, moet worden besloten of de participatie wordt voortgezet en of er een nieuwe herverzekeringsovereenkomst voor de jaren 2027-2028 kan worden afgesloten. Deze evaluatie is gestart in 2024, ten tijde van het bereiken van de horizon en aflooptermijn van de huidige herverzekeringsovereenkomst en dient ter beoordeling voor de vraag de deelname van de Staat aan de NHT per 1 januari 2026 kan worden beëindigd of dient door te lopen.

2. De NHT

2.1. De oprichting en het doel van de NHT

De NHT is een herverzekeringspool die in 2003 werd opgericht om de schade door terroristische aanslagen te dekken. De NHT maakt het mogelijk dat herverzekerders en de overheid gezamenlijk tot maximaal €1 miljard per jaar aan schade door terrorisme vergoeden aan verzekeraars. De oprichting van de NHT was een directe reactie op de wereldwijde stopzetting van de dekking voor terrorismeschade na de aanslagen van 9/11. De aanslagen lieten zien dat één enkele terroristische aanslag enorme financiële gevolgen kon hebben, met het risico dat de kosten bij een beperkt aantal (her)verzekeraars terecht zouden komen. De NHT werd opgericht om de verzekeraarbaarheid van terrorismeschade in Nederland te waarborgen, door het risico te spreiden en daarmee de schade voor schadeverzekeraars beheersbaar te houden.³ Buiten deze taak voert de NHT geen zelfstandig beleid en blijft haar rol specifiek gericht op de herverzekerings van terrorismeschade.

2.2. Deelname van de Staat in de NHT

De Staat is vanaf het begin betrokken geweest bij de oprichting van de NHT. Het terrorismerisico was moeilijk in te schatten voor de (her)verzekeraars en de participatie van de Staat was aanvankelijk de doorslaggevende factor voor de (her)verzekeraars om te participeren in de NHT. Gezien de mogelijke schadeomvang van een terroristische aanslag en de bereidheid van

¹ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2017-2018, 31935, nr. 45. (Rapport Beleidsdoorlichting FM 2017, zie p. 139).

² Toetsingskader verlenging garantie NHT - Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IXB) en de begrotingsstaat van Nationale Schuld (IXA) voor het jaar 2019

³ *Kamerstukken II* 2002-2003, 28668, nr. 1, p. 1.

(her)verzekeraars om een aanzienlijk bedrag ter aan dekking te bieden, bood de overheid ook een substantiële bijdrage in de vorm van een garantiestelling.⁴ Een andere doorslaggevende beleidsafweging door de staatsdeelname was dat een gezamenlijke verzekeringspool een hogere capaciteit zou kunnen bieden aan de NHT en de gedupeerden van een terroristische aanslag. Door te participeren in de constructie kon een risico afgedekt worden dat anders onverzekerbaar zou zijn en daarmee werd een oplossing geboden voor een maatschappelijk probleem.⁵ Tevens zou in het geval van onverzekerbaarheid de Staat mogelijk een groter of het gehele aandeel in de schadevergoeding als gevolg van een terroristische aanslag moeten dragen.⁶

Aanvankelijk was het de bedoeling dat deze staatsdeelname van tijdelijke aard zou zijn en dat de Staat na verloop van tijd uit de constructie zou stappen. Reden hiervoor is dat de Staat in principe geen dekkingen biedt voor risico's die commerciële verzekeraars kunnen dekken.⁷ Bij de deelname werd daarom afgesproken dat de Staat regelmatig zou evalueren of de overheidsbetrokkenheid in deze vorm, omvang en onder de geldende voorwaarden nog steeds gerechtvaardigd was.

De garantiestelling van de Staat wordt jaarlijks (sinds 2023 tweejaarlijks) verlengd via een herverzekeringsovereenkomst (retrocession agreement) met de NHT. Een retrocession agreement wordt opgesteld wanneer een herverzekeraar (in dit geval de NHT) bepaalde risico's opnieuw herverzekert bij een andere herverzekeraar (in dit geval de Staat). De herverzekeringsovereenkomst met de NHT fungeert als een belangrijk sturingsinstrument bij de evaluatie van de overheidsbetrokkenheid.⁸ Op basis van de herverzekeringsovereenkomst ontvangt de Staat jaarlijks een premie van de NHT als compensatie voor de door de Staat verstrekte garantiestelling. De premie van 2024 en 2025 bedraagt €535.500.

In 2014 werd besloten om de risico's binnen het garantiekader van de overheid te beperken en dat de garantiestelling per 1 januari 2019 beëindigd zou worden. Na de evaluatie van de garantie in 2018 en signalen vanuit de sector dat het wenselijk was deelname van de Staat voort te zetten, is besloten de garantie minimaal te verlengen tot aan de volgende evaluatie.

2.3. De dekking en werking van de NHT

De NHT is een naamloze vennootschap waarvan de aandelen volledig in bezit zijn van Stichting NHT, die is opgericht door het Verbond van Verzekeraars. De NHT vervult een coördinerende en toezichthoudende rol voor verzekeraars bij de afhandeling van claims als gevolg van terrorisme. De operationele taken, inclusief directie- en managementverantwoordelijkheden, zijn uitbesteed aan de Vereende N.V. De kosten hiervoor worden doorbelast aan de deelnemende verzekeraars.

In 2023 bestond de NHT uit 164 deelnemende verzekeraars.⁹ De meeste Nederlandse en een aantal buitenlandse verzekeraars (voor de risico's die zij op de Nederlandse markt verzekerd

⁴ *Kamerstukken II* 2002/03, 28915, nr. 3, p. 3.

⁵ *Kamerstukken II* 2002-2003, 28668, nr. 2, p. 2.

⁶ Bulletin "de verzekerbaarheid van terrorisme", Verbond van Verzekeraars (Juni 2003).

⁷ *Kamerstukken II* 2002/03, 28915, nr. 5, p. 2.

⁸ *Kamerstukken II* 2002/03, 28915, nr. 3, p. 3.

⁹ NHT Jaarverslag 2023.

hebben) zijn bij de NHT aangesloten.¹⁰ Deelname aan de NHT is geen verplichting. Om aanspraak te kunnen maken op een vergoeding uit de NHT moet een verzekeraar wel deelnemer zijn van de NHT. Dit betekent dat de verzekeraars die deelnemen aan een co-assurantiepolis, allen ook aangesloten moeten zijn bij de NHT om een beroep te kunnen doen op de NHT-dekking.

De NHT richt zich alleen op risico's bij in Nederland toegelaten verzekeraars. Schade kan alleen worden gemeld als het gaat om verzekeringen voor in Nederland gelegen onroerend goed (inclusief inventaris en voorraden), in Nederland geregistreerde voertuigen en vaartuigen, of reis- en vakantieverzekeringen afgesloten in Nederland. Voor andere verzekeringen geldt dat de verzekeringnemer in Nederland moet wonen of dat de rechtspersoon een duurzame vaste inrichting in Nederland heeft. Indien een verzekeraar het vermoeden heeft dat een schadeclaim voortvloeit uit een daad van terrorisme, moet dit binnen drie weken worden gemeld bij de NHT. De NHT verricht vervolgens een onderzoek om vast te stellen of de betreffende schade daadwerkelijk het gevolg is van een terroristische handeling. Na afronding van het onderzoek stelt de NHT haar bevindingen beschikbaar aan alle deelnemende verzekeraars. Deze communicatie beoogt zowel het informeren van de betrokken partijen als het faciliteren van gerelateerde schadeclaims van andere verzekeraars.

De NHT biedt een dekkingscapaciteit van €1 miljard per jaar ter vergoeding van schade door een terroristische aanslag. Bij de oprichting van de NHT werd de dekking van €1 miljard opgebouwd in drie lagen:

- 1) €400 miljoen, verzorgd door Nederlandse verzekeraars;
- 2) €400 miljoen, verzorgd door internationale herverzekeraars; en
- 3) €200 miljoen verzorgd door de Staat.

Met het oog op de uiteindelijke beëindiging van de garantie is de bijdrage van de Staat in de loop der jaren stapsgewijs verminderd en overgedragen aan internationale herverzekeraars: van €200 miljoen, naar €100 miljoen in 2005 en vervolgens naar €50 miljoen in 2006. Op dit moment is de dekking dan ook ingedeeld in de volgende 3 lagen:

- 1) €400 miljoen, verzorgd door Nederlandse verzekeraars;
- 2) €550 miljoen, verzorgd door internationale herverzekeraars; en
- 3) €50 miljoen verzorgd door de Staat.

De NHT keert niet meer aan verzekeraars uit dan de jaarlijks beschikbare capaciteit van €1 miljard. Deze lagen kennen een opbouw in senioriteit, wat betekent dat de 1^e laag eerst volledig wordt benut, daarna de 2^e laag wordt aangesproken en tot slot de 3^e laag. Als er een gebeurtenis plaatsvindt waarbij een beroep wordt gedaan op de NHT, worden dus eerst de eerste twee tranches van in totaal €950 miljoen uitgekeerd. Pas nadat deze volledig zijn benut, kan aanspraak worden gemaakt op het senior risicodeel van €50 miljoen van de Staat.

De NHT hanteert een marktfranchise van €7,5 miljoen per jaar, welke geldt voor alle verzekeraars gezamenlijk. Zolang de totale geclaimde schade onder dit bedrag blijft, zijn de verzekeraars volledig zelf verantwoordelijk voor de uitkering van schadevergoedingen. Pas wanneer de totale schadeclaims dit drempelbedrag overschrijden, treedt de NHT in werking en worden schadevergoedingen via de NHT uitgekeerd.

¹⁰ NHT-kenniscentrum, "Vorbereiding op iets waarvan we hopen dat het nooit gebeurt".

3. Verzekerberbaarheid van terrorismeschade

3.1. Voorwaarden voor de verzekerberbaarheid van terrorismeschade en de rol van de verzekeringsmarkt

Verzekerberbaarheid van terrorismeschade wordt grotendeels bepaald door het terrorismerisico en de beschikbare capaciteit op de (her)verzekeringsmarkt. Het terrorismerisico verschilt op belangrijke punten van andere risico's zoals bijvoorbeeld storm of hagel. Natuurrisico's komen regelmatig voor en er bestaan betrouwbare statistieken over de kans op verwachte schade. Op basis daarvan kunnen verzekeraars deze risico's inschatten en passende premies vaststellen. Bij het terrorismerisico is dat veel moeilijker. Aanslagen zijn zeldzaam, onvoorspelbaar en afhankelijk van politieke of maatschappelijke omstandigheden. Daarnaast is het lastig te voorspellen wat de schade is die een terroristische aanslag kan veroorzaken en is het moeilijk om het risico te spreiden.¹¹ De mogelijkheid dat meerdere aanslagen kort na elkaar plaatsvinden, kan voor de verzekeraars leiden tot een opeenstapeling van zeer hoge schadeclaims in korte tijd. Tot slot zijn het vaak maar een paar grote herverzekeraars die dit soort risico's willen dekken. De beschikbare herverzekeringscapaciteit is hierdoor beperkt.¹²

Tot 2001 stond terrorisme te boek als klein molest en was terrorismeschade een verzekerbbaar risico. Na 9/11 werd het risico door de verzekeraars als onverzekerbaar bestempeld. In de huidige situatie wordt terrorismeschade alleen gedekt als het de achterliggende oorzaak is van een gedekte gebeurtenis. Bijvoorbeeld, schade aan een huis door brand is gedekt op een brandverzekering. Indien de brand is veroorzaakt door terrorisme dan is dit gedekt bij de NHT. De NHT hanteert een strakke definitie van terrorisme. Behalve dat het een geweldsdaad moet zijn waardoor verzekeringnemers van de NHT zijn geraakt, moet de daad met een bepaald oogmerk gepleegd zijn. De NHT onderzoekt periodiek of de terrorismedefinitie nog sluitend is. Zo wordt onderzocht of bijvoorbeeld ook cyberaanvallen moeten worden inbegrepen.

3.2. Het dreigingsniveau in Nederland

Het actueel dreigingsniveau van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid Nationaal (NCTV) is in december 2023 gestegen van 'aanzienlijk' naar 'substantieel' (dreigingsniveau 4). In december 2024 heeft de NCTV bevestigd dat dit dreigingsniveau nog steeds actueel is en dit betekent dat er een reële kans is dat een aanslag in Nederland zal plaatsvinden. Het risico op een aanslag is daarmee t.o.v. de laatste evaluatie in 2019 groter geworden.

3.3. Gevolgen voor de samenleving bij het wegvallen van verzekerberbaarheid van terrorismeschade

In de nasleep van 9/11 werd terrorismeschade uitgesloten van bepaalde polissen door de verzekeraars. Het Verbond van Verzekeraars nam destijds het initiatief voor een verzekeringsoplossing in de vorm van de NHT. Een gevolg van onverzekerbaarheid is dat individuen of bedrijven niet in staat zijn om zich financieel te beschermen tegen bepaalde risico's. Dit kan leiden tot aanzienlijke financiële gevolgen voor de benadeelden, omdat zij de kosten van schade zelf moeten dragen. Het wegvallen van de verzekerberbaarheid van terrorismeschade zou de samenleving dus aanzienlijk nadelig kunnen beïnvloeden en daarnaast

¹¹ *Kamerstukken II 2002-2003, 28668, nr. 1, p. 2.*

¹² Bulletin "de verzekerberbaarheid van terrorisme", Verbond van Verzekeraars (Juni 2003).

is het, vanuit het oogpunt van consumentenbescherming, ongewenst als burgers schade door terrorisme nergens kunnen verhalen.

4. Verzekerbaarheid zonder de NHT

4.1. De mogelijkheid voor verzekeraars om terrorisemeschade zelfstandig te dekken

Een terugkeer naar de situatie van vóór 9/11, toen verzekeraars zelf verantwoordelijk waren voor de dekking, lijkt niet haalbaar vanwege de moeilijk voorspelbare risico's en de beperkte capaciteit op de herverzekeringsmarkt. Om de schade onder deze omstandigheden zelf te kunnen dekken, zouden verzekeraars (extreem) hoge premies moeten rekenen om zich voor te bereiden op mogelijke financiële schokken. Een poolingsconstructie, zoals de NHT, is daarmee een passend alternatief voor het probleem dat verzekeraars het terrorisierisico niet zelfstandig kunnen dekken.

4.2. Gevolgen voor de samenleving bij het wegvallen van verzekerbaarheid middels de NHT

Door de NHT wordt het terrorisierisico gespreid over meerdere partijen in de verzekeringsmarkt. Dit heeft een neerwaarts effect op de premie en stelt de verzekeraars beter in de staat de financiële schok op te vangen die een grootschalige terroristische aanslag kan veroorzaken. Door te poolen, creëren de (her)verzekeraars tezamen een hogere capaciteit terwijl ook gebruik kan worden gemaakt van de efficiëntie en expertise van de NHT, die anders bij afhandeling door de individuele verzekeraars en overheid minder voorhanden is. Bij een terroristische aanslag faciliteert de NHT de afhandeling van claims en uitkeringen door de aangesloten verzekeraars, waarbij de hiermee gemoeide kosten van de Vereende voor rekening komen van private markt.¹³ Zonder de NHT zouden sommige verzekeraars (tot verschillende bedragen) terrorisemeschade wel kunnen verzekeren en anderen wellicht niet meer. Indien de verzekeraars de afhandeling zelf moeten faciliteren, brengt dit een kostenpost met zich mee wat uiteindelijk voor rekening van de burger komt. Daarnaast dienen op korte termijn alle betrokken polissen te worden opengebroken om te worden aangepast en hetgeen een grote administratieve last vormt. In conclusie kan het wegvallen van de NHT tot gevolg hebben dat de spreiding van terrorisierisico's verdwijnt, premies hierdoor hoger worden en schade door terrorisme door sommige of alle verzekeraars weer als onverzekerbare wordt bestempeld.

Tot slot is er mogelijk een maatschappelijke verwachting dat de Staat, zonder het bestaan van de NHT, uiteindelijk de schade bij een terroristische aanslag vergoedt. Hierbij kan de Wet Tegemoetkoming Schade bij rampen (Wts) door de Staat van toepassing worden verklaard op terroristische aanslagen. De Wts bepaalt dat schade die redelijkerwijs verzekerbare is, niet op grond van de Wts kan worden vergoed. Dit betekent dat het bestaan van de NHT voorkomt dat de Wts kan worden toegepast op schade door terrorisme (althans tot de omvang van het verzekerde bedrag van € 1 miljard). Als de overheid op grond van de Wts overgaat tot een tegemoetkoming van onverzekerbare schade bij een terroristische aanslag, dan worden de overheidsfinanciën in de toekomst potentieel met grote tegenvallers geconfronteerd.¹⁴

¹³ *Kamerstukken II 2002/03*, 28915, nr. 5, p. 5.

¹⁴ *Kamerstukken II 2002-2003*, 28668, nr. 1, p. 3.

5. Verzekerbaarheid van terrorismeschade zonder staatsdeelname in de NHT

Deelname van de Staat is niet strikt noodzakelijk om de NHT te continueren. De deelname van de Staat zou van tijdelijke aard zijn en de verzekeraars hebben aangegeven de dekking aan de NHT te blijven bieden indien de overheid haar participatie in de NHT zal beëindigen. Er zijn echter belangrijke voordelen door deelname van de Staat in de NHT. Na de aanslagen van 9/11 bestond het risico dat bij een volgende terroristische aanslag zowel de financiële stabiliteit als de financiële zekerheid van burgers in het gedrang zou komen. De Staat draagt een (mede)verantwoordelijkheid voor deze onderwerpen en door deelname in de NHT geeft de Staat het signaal af dat zij hieraan bijdraagt en zodat in het geval van een terroristische aanslag in Nederland het economische verkeer zo ongestoord mogelijk voortgang kan vinden en verzekerden op adequate wijze worden beschermd tegen de financiële gevolgen van een dergelijke aanslag.¹⁵ De verzekeraars hebben bij de evaluatie in 2018 aangegeven dat staatsdeelname gewenst is voor het afgeven van dit signaal. Het Verbond van verzekeraars noemt daarnaast het belang dat de Staat en verzekeraars elkaar goed weten te vinden mocht er een aanslag plaatsvinden. Daarnaast maakt de participatie van de Staat het gemakkelijker en goedkoper om dekking in te kopen bij de internationale herverzekeraars omdat (internationale) herverzekeraars waarde hechten aan de signaalwerking die uitgaat van overheidsdeelname.

Hoewel de verzekeraars hebben aangegeven vooralsnog dekking te blijven bieden indien de Staat haar participatie beëindigt, blijft er een risico bestaan dat de pool in de toekomst zal worden opgeheven. In dit geval wordt, eveneens als benoemd in paragraaf 4.2., naar alle waarschijnlijkheid op grond van de maatschappelijke verwachting een beroep gedaan op de Staat voor de schadevergoeding van een terroristische aanslag. Door de aanvullende herverzekeringsdekking te bieden en in de NHT te participeren, kan de Staat invloed uitoefenen op de voortzetting van de NHT, de spreiding van het terrorismerisico in de commerciële markt en kan een mogelijk beroep op de Staat worden voorkomen.¹⁶

6. Risico's en gevolgen bij voortzetting van staatsdeelname in de NHT

De risico's voor de Staat zijn beperkt tot €50 miljoen doordat de verzekeraars en herverzekeraars de eerste €950 miljoen van de dekkingscapaciteit garanderen en pas daarna de garantie van de Staat kan worden aangesproken. Ter illustratie, de totale schade voor de Belgische herverzekeringspool van de aanslagen in 2016 in Brussel was €140 miljoen. Bij een aanslag van vergelijkbare grootte wordt de schade door de eerste tranche van de NHT opgevangen. Hoewel de risico's voor de Staat beperkt zijn, blijft een terroristische aanslag een reëel en actueel risico vanwege het huidige dreigingsniveau het onvoorspelbare karakter terrorisme en de mogelijke schade die dan kan ontstaan. . Wereldwijd zijn diverse terroristische aanslagen uitgevoerd die vele mensenlevens hebben gekost en aanzienlijke schade hebben veroorzaakt. Zoals eerder benoemd is de maatschappelijke verwachting dat de Staat, ook zonder het bestaan of deelname aan de NHT, uiteindelijk een tegemoetkoming biedt als benadeelden van een terroristische aanslag niet schadeloos worden gesteld door verzekeraars. In die zin houdt de NHT de Staat in zekere zin juist voor €950 miljoen uit de wind door het risico te beperken en te delen met de (her)verzekeringmarkt.

¹⁵ *Kamerstukken II 2002-2003*, 28668, nr. 1, p. 6.

¹⁶ *Kamerstukken II 2002/03*, 28915, nr. 3, p. 3.

7. Toetsing van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de voortzetting van de staatsgarantie binnen de NHT

7.1. Doeltreffendheid van de NHT en staatsdeelname bij het realiseren van het oorspronkelijke doel

De NHT werd opgericht om de verzekerbaarheid van terrorismeschade in Nederland te waarborgen, door het risico te spreiden en daarmee de schade voor schadeverzekeraars beheersbaar te houden. De NHT is in zoverre effectief dat terrorismeschade wordt gedekt tot het bedrag van €1 miljard, schade door terrorisme niet meer onverzekerbaar is en de commerciële (her)verzekeraars grotendeels zelf bijdragen aan deze constructie. De NHT heeft tot nu toe nog nooit hoeven uitkeren, waardoor er over de effectiviteit van de NHT als deze moet worden geactiveerd, nog geen uitspraken kunnen worden gedaan. Wel is het schaderegistratiesysteem een aantal keren opengesteld, maar bleven de geregistreerde schades onder het drempelbedrag van de marktfranchise.

De uitvoering van de NHT in handen van de Vereende, die als verzekeraar met Wft-vergunning voldoende capaciteit kan mobiliseren en deskundigheid kan bieden als er na een grote terroristische aanslag massaal claims worden ingediend. Deskundigheid die de Staat anders moet inwinnen wanneer er een grote aanslag plaatsvindt. Hierdoor wordt de afhandeling van grootschalige terrorismeschade effectiever uitgevoerd door de NHT dan wanneer dit door de Staat uitgevoerd zou moeten worden.

Het doel van participatie van de Staat was eveneens om schade door terrorisme verzekerbaar te houden. Tevens zou in het geval van onverzekerbaarheid de Staat mogelijk een groter of het gehele aandeel in de schadevergoeding als gevolg van een terroristische aanslag moeten dragen. Hoewel de NHT ook kan voortbestaan zonder staatsparticipatie, wordt door te participeren in de NHT geborgd dat de NHT als marktoplossing in werking blijft en wordt daarmee voorkomen dat de Staat het eerste en enige aanspreekpunt wordt bij schade door terrorisme. De Staat borgt hiermee een privaat-publieke verzekeringsoplossing en geeft hiermee een signaal af dat zij bijdraagt aan het verzekerbaar houden van terrorismeschade. De spreiding van het risico tussen overheid en markt zorgt ervoor dat alle partijen minder risico lopen, premies hierdoor laag kunnen worden gehouden en de participatie van de Staat het gemakkelijker en goedkoper voor de NHT maakt om dekking in te kopen bij de internationale herverzekeraars.

Het eerste doel, verzekerbaarheid van terrorismeschade wordt dus bereikt door de werking van de NHT. Het tweede doel, namelijk het verzekerbaarheid *houden* van terrorismeschade en het borgen van de werking van de NHT wordt behaald door te blijven participeren in de NHT met de voordelen voor de markt (goedkopere dekking), burger (lagere premie) en de Staat (premie t.o.v. beperkt risico), van dien.

7.2. Doelmatigheid van de staatsgarantie: verhouding tussen premie, kosten en risico voor de overheid

De premie die de Staat ontvangt is gebaseerd op de premie die de marktpartijen betalen aan de NHT en is daarmee marktconform. De premie van 2024 en 2025 bedraagt €535.500. Door de marktconformiteit staat de premie in verhouding tot de gemaakte kosten en het risico van de overheid bij het verstrekken van de garantie.

Andere herverzekeraars dienen 10% commissie over de ontvangen premie aan de NHT retour te betalen, de Staat niet. In feite maakt dit de overheidsdekking 10% duurder voor de verzekeraars dan een marktdekking. De premie die de Staat uiteindelijk ontvangt is hierdoor iets hoger dan die van de internationale herverzekeraars, terwijl het risico voor de Staat juist lager ligt. Reden hiervoor is dat herverzekeraars hierdoor geprikkeld worden om het risico van de Staat over te nemen. Deze stimulering van de markt blijkt te werken, gegeven het feit dat de markt het €150 miljoen aan dekking van de Staat heeft overgenomen.

De afgelopen jaren is de te ontvangen premie gedaald ten opzichte van eerdere jaren. De NHT geeft aan dit vooral wordt veroorzaakt door een dalende perceptie bij verzekeraars en herverzekeraars ten aanzien van het risico op omvangrijke terroristische aanslagen. Onderzoeken die NHT heeft laten uitvoeren over trends in terrorismedreiging wijzen ook in die richting. De dalende perceptie, ondanks het actuele dreigingsniveau, heeft ermee te maken dat sinds 9/11 de manier waarop veiligheids- en opsporingsdiensten werken sterk is verbeterd. De voorbereiding van een grootschalige aanslag kunnen ze hierdoor eerder detecteren in de gaten hebben en hopelijk eerder voorkomen. De terreur van de *lone wolves* is minder goed voorspelbaar maar die plegen mogelijk minder omvangrijke aanslagen.

7.3. Beoordeling van ongewenste bijwerkingen en neveneffecten van het beleid

Er zijn geen signalen ontvangen waaruit blijkt dat het beleid ongewenste bijwerkingen of neveneffecten heeft gehad. Wel dient opgemerkt te worden dat de NHT alleen van toepassing is op gedekte gebeurtenissen van deelnemende verzekeraars. Dit betekent dat een burger die bepaalde objecten niet heeft verzekerd of niet is aangesloten bij een verzekeraar die is aangesloten bij de NHT, geen aanspraak kan maken op de capaciteit van de NHT.

Daarnaast is de NHT gelimiteerd tot een bedrag van €1 miljard. Mocht de totale schade bij een grote gebeurtenis hoger uitvallen, dan wordt er naar rato uitgekeerd en krijgen de gedupeerden een gedeelte vergoed.¹⁷ Mocht deze situatie zich voordoen, dan kan het voor een burger moeilijk te accepteren zijn dat hij na een terroristische aanslag met een deel van zijn schadepost blijft zitten. Tegelijkertijd komt de continuïteit van de verzekeringssector in het geding als de capaciteit van de NHT ongelimiteerd is. Daarom is besloten om de NHT een maximumcapaciteit toe te kennen. Bedraagt de schade meer dan €1 miljard, dan is het aan de overheid of in zo'n geval alsnog wordt besloten om meer financiële middelen ter beschikking te stellen.¹⁸

Hoewel de schade extreem groot moet zijn voordat de totale capaciteit van de NHT wordt overschreden, is dit risico niet volledig uit te sluiten. Dat komt ook doordat sommige levens- en schadeverzekeringen, die vóór de oprichting van de NHT zijn afgesloten, het terrorismerisico nog steeds onvoorwaardelijk en volledig dekken en tussentijds niet kunnen worden aangepast. Als de schade door een terroristische aanslag groter is dan wat de NHT kan vergoeden, kan dat het Nederlandse verzekeringsstelsel onder druk zetten. Dit vormt een risico voor de stabiliteit van de financiële sector.¹⁹ Om dat te voorkomen is in 2003 ten tijde van de oprichting van de NHT een wetswijziging doorgevoerd in de Noodwet financieel verkeer.²⁰ Artikel 18b van de

¹⁷ Kamerstukken II 2008/09, 29754, nr. 136, p. 2.

¹⁸ Kamerstukken II 2002/03, 28915, nr. 5, p. 4.

¹⁹ Kamerstukken II 2008/09, 29754, nr. 136, p. 2.

²⁰ Stb. 2003, 465.

Noodwet financieel verkeer geeft de minister van Financiën de bevoegdheid om, in het geval van een zeer grote terroristische aanslag, schade-uitkeringen te verlagen.

7.4. Alternatieven voor staatsdeelname ter realisatie van het oorspronkelijke doel van de NHT

Het doel van oprichting en deelname van de Staat in de NHT is dat terrorismeschade verzekeraar wordt gehouden en daarmee eveneens wordt voorkomen dat de Staat mogelijk een groter of het gehele aandeel in de schadevergoeding als gevolg van een terroristische aanslag moet dragen. Een ander alternatief om de verzekeraar te bereiken is middels subsidies bepaalde terrorismeverzekeringen betaalbaar te maken. Hier kan weinig effect van worden verwacht, omdat het probleem niet zozeer de hoogte van premie is, maar veeleer het hoge en onvoorspelbare risico dat de verzekeraar loopt. Om die reden ligt risicospreiding, zoals dat binnen NHT plaatsvindt, meer voor de hand. Bovendien zijn aan een subsidieregeling hogere uitvoeringskosten verbonden en is het onwaarschijnlijk dat internationale herverzekeraars bereid zijn hun positie hierdoor aan te passen. Andere vormen van risicoregelingen, zoals een achterborgstelling, liggen hierbij niet voor de hand gezien van de Staat een directe garantie en daarmee zekerheid wordt verlangd en niet dat een aangewezen tussenpersoon hiervoor wordt aangewezen. Ook een lening is geen passende oplossing gezien er geen directe middelen dienen te worden verstrekt, maar pas wanneer de realisatie van het risico zich voordoet.²¹

8. Terrorismepools en overheidsbetrokkenheid in andere lidstaten

8.1. Om de rol van de Staat bij de NHT te beoordelen, is het belangrijk te kijken naar de status van terrorismepools en staatsgaranties in andere lidstaten van de Europese Unie. Ten tijde van de oprichting van de NHT wordt in Kamerstukken vermeld dat de staatsherverzekering aan de NHT een vergelijkbare functie vervult als in andere EU-lidstaten.²² Of de huidige invulling van de staatsgarantie nog passend is, kan onder andere worden beoordeeld door deze te vergelijken met de situatie in andere lidstaten, vooral in landen met ervaring met terroristische aanslagen.

In de volgende paragrafen wordt een globaal overzicht gegeven van de verzekeringsoplossingen in lidstaten die een poolingsconstructie voor terrorismerisico's hanteren. Omdat deze constructies per land verschillen, worden ze op hoofdlijnen behandeld. Tevens moet worden opgemerkt dat lidstaten die hier niet genoemd worden, geen vergelijkbare poolingsconstructie hebben als de NHT.

8.2. België

In 2007 werd in België de herverzekeringpool TRIP (Terrorism Reinsurance and Insurance Pool) opgericht, grotendeels gemodelleerd naar het Nederlandse NHT. Ook de Belgische Staat trad toe tot de pool, die aanvankelijk een capaciteit van €1 miljard had. Deze capaciteit is inmiddels geïndexeerd tot €1,3 miljard. De terreuraanslagen in Brussel in 2016 brachten ernstige tekortkomingen aan het licht in de schaderegeling voor slachtoffers, wat leidde tot publieke en politieke kritiek. Als reactie daarop werd op 15 juni 2024 een nieuwe wet ingevoerd die een solidariteitsregeling vastlegt.²³ De wet garandeert dat slachtoffers van terreur hun schade

²¹ Procesbeschrijving Risicoregelingen Rijksfinanciën.

²² *Kamerstukken II* 2002-2003, 28668, nr. 2, p. 2.

²³ Wet betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van een daad van terrorisme en betreffende de verzekering tegen schade veroorzaakt door terrorisme.

vergoed krijgen, ongeacht de omstandigheden of verzekeringsdekking. Zo wil men een rechtvaardige en uniforme compensatie waarborgen voor alle slachtoffers. Volgens de wet dekken TRIP en de Belgische Staat gezamenlijk de schade als gevolg van terrorisme. Het aandeel van de Staat wordt jaarlijks bepaald en staat op dit moment op €600 miljoen.

8.3. Duitsland

In 2002 richtte Duitsland, als reactie op de aanslagen van 9/11, de verzekeraar Extremus Versicherungs-AG. Extremus dekt uitsluitend commerciële en industriële eigendommen, inclusief bedrijfsschade, voor risico's/polissen die hoger zijn dan €25 miljoen. De capaciteit van de pool bedraagt €8,5 miljard waarbij Extremus €2,5 miljard draagt en de Duitse staat €6 miljard garandeert via een staatsgarantie. De garantie is in november 2024 is verlengd tot eind 2029.

Burgers die het slachtoffers worden van terroristische misdrijven kunnen volgens een Duitse wet vergoeding aanvragen bij de Duitse overheid. Dit is gebaseerd op het principe dat de Staat schadevergoeding moet bieden wanneer zij onvoldoende bescherming heeft geboden aan haar burgers en zij slachtoffer worden van een misdrijf. Na de aanslag op de kerstmarkt in Berlijn in 2016 ontstond onduidelijkheid over schadevergoedingen voor slachtoffers. De overheid kreeg kritiek op haar communicatie en beperkte ondersteuning. Een daaropvolgend rapport adviseerde de overheid een leidende rol te nemen bij het informeren van slachtoffers en hun familie over hulp en compensatie.

8.4. Frankrijk

In de Franse verzekeringsmarkt is terrorismeverzekering een verplichte uitbreiding van alle opstal- en inboedelverzekeringen. In 2002 werd de herverzekeringspool GAREAT (Gestion de l'Assurance et de la Réassurance des Risques Attentats et Actes de Terrorismes) opgericht. Aan deze pool nemen zowel commerciële (her)verzekeraars als de publieke herverzekeringsinstelling CCR (Caisse Centrale de Réassurance) deel. De pool biedt dekking voor materiële schade veroorzaakt door terroristische aanslagen via een gelaagd systeem, vergelijkbaar met het gelaagde systeem in België en Nederland. In de eerste lagen dragen verzekeraars en herverzekeringsinstellingen gezamenlijk het risico tot een bedrag van €1 miljard. Voor de bovenste laag is een herverzekeringsinstelling van €2,5 miljard beschikbaar via de CCR en indien dit te kort schiet heeft de CCR tevens een ongelimiteerde staatsgarantie van de Franse overheid.

8.5. Oostenrijk

Na 9/11 richtten Oostenrijkse verzekeraars in 2002 de Österreichischer Terrorpool op om terrorismerisico's te verzekeren. Het belangrijkste doel was het bieden van betaalbare dekking voor schadeverzekeringen en zakelijke verzekeringen. De pool beschikt over een capaciteit van €200 miljoen, die volledig door de (her)verzekeraars zelf wordt gedragen. De overheid verleent voorlopig geen staatsgarantie voor de herverzekeringsinstelling. Het Oostenrijkse ministerie van Financiën steunt de inspanningen van de verzekeringssector, maar wil voorkomen dat overheidsmaatregelen de private sector ontmoedigen om zelf het risico te dragen en verdere stappen te zetten.

8.6. Denemarken

In Denemarken fungeerde de overheid als herverzekeringsinstelling voor terrorismerisico's met nucleaire, chemische, biologische of radiologische (NCBR) aanvallen, omdat verzekeraars hiervoor moeilijk herverzekeringsinstelling kunnen vinden. Sinds 1 juli 2019 dekken verzekeraars zelf

geen schade door NCBR-terrorisme meer, maar wordt dit door een wet gedekt en vergoed door de overheid. Verzekeraars blijven wel verantwoordelijk voor de administratieve afhandeling, maar het financiële risico tot 15,9 miljard Deense kronen (2022) ligt bij de staat (is ruim € 2 mld.). De overheid betaalt de schade-uitkeringen vooraf en krijgt dit later terug via een toeslag op verzekeringspremies van polishouders. Schade door terroristische aanslagen die niet als een NCBR-aanval kwalificeren kunnen commercieel verzekerd worden.

8.7. Spanje

Consortio de Compensación de Seguros (CCS) is geen verzekeringspool, maar een staatsbedrijf dat bijzondere risico's, waaronder terrorisme, dekt. In Spanje is het verplicht om bij de meeste verzekeringen ook dekking voor buitengewone risico's aan te bieden. Wanneer deze risico's (gedeeltelijk of volledig) niet door de verzekeraar worden gedekt, vergoedt CCS automatisch de schade onder dezelfde voorwaarden en bedragen als in de oorspronkelijke polis, mits de verzekeraar deze risico's niet expliciet op zich neemt. Hierdoor bestaan er in de praktijk twee polissen: een standaardpolis van de private verzekeraar en een polis van CCS die de buitengewone risico's, inclusief terrorisme, dekt. Er is een staatsgarantie voor verliezen die de capaciteit van CCS overschrijden. Deze garantie is sinds het bestaan van de regeling nooit ingeroepen.

8.8. Verschillen en overeenkomsten met de constructies van andere lidstaten

Uit vergelijkingen blijkt dat overheidsbetrokkenheid bij het verzekeren van terrorismeschade ook in andere landen gebruikelijk is. Nederland wijkt hier niet van af door de garantie af te geven. De dekking van de NHT is naar verwachting zelfs uitgebreider en van toepassing op meer soorten verzekeringen dan in landen als Duitsland en Oostenrijk, waar de focus vooral ligt op materiële schade aan gebouwen en bedrijven. De leden van de NHT omvatten namelijk zowel verzekerings- als herverzekeringsmaatschappijen, waaronder levens-, schade-, auto-, aansprakelijkheids-, reis- en zorgverzekeraars. Dit zorgt voor een bredere dekking, terwijl de rol van de Staat kleiner is dan in sommige andere lidstaten.

De situatie verschilt echter per land, afhankelijk van het specifieke terrorismerisico en de beschikbaarheid van herverzekering. Zo wordt in Denemarken een zeer specifiek terrorismerisico wettelijk vergoed, biedt België een vangnet voor alle slachtoffers, ook onverzekerden, en kennen Frankrijk en Spanje beide een systeem met een onbeperkt plafond dat wordt gedekt door een staatsgarantie. Oostenrijk was het eerste land dat recentelijk besloot geen staatsgarantie meer te verlenen aan de terrorismepool. Het fundamentele uitgangspunt blijft dat terrorismerisico's vaak onverzekerbaar zijn. Door deze risico's te bundelen in een pool en met staatsbetrokkenheid, bijvoorbeeld via een garantie, kan marktfalen op de verzekeringsmarkt worden voorkomen en wordt het risico alsnog verzekerbaar gemaakt.

De aanslagen in 2016 in Duitsland en België toonden aan dat, hoewel beide landen procedures hadden voor het vergoeden van schade aan burgers, er aanzienlijke kritiek was op de overheid over de uitvoering, communicatie over en snelheid van de schadeafhandeling. Dit onderstreept het belang van duidelijke communicatie en een concreet plan van aanpak van de overheid in tijden van maatschappelijke onrust. In Nederland helpt de poolingsconstructie van de NHT, gecombineerd met de aanwijzing van de NHT als centraal aanspreekpunt voor verzekeraars, om dergelijke problemen te kunnen voorkomen. Mocht zich in Nederland een grootschalige aanslag voordoen, dan kan de coördinatie tussen de overheid en de NHT ervoor

zorgen dat burgers weten dat ze bij de NHT terecht kunnen, wat bijdraagt aan een transparanter en efficiënter afhandelingsproces.

9. Toekomstige ontwikkelingen met mogelijke impact op het huidige beleid en de aanpassingsmogelijkheden van het NHT-beleid

Toekomstige veranderingen in de verzekeringsmarkt en in het dreigingsniveau kunnen de risicoperceptie ten aanzien van grootschalige terroristische aanslagen beïnvloeden. Hierdoor kan op termijn de bereidheid van (her)verzekeraars terugkeren om dergelijke risico's weer volledig zelf te dragen en kan daarmee het huidige beleid en de werking van de NHT beïnvloed worden. Gezien de enorme schade die een grootschalige terroristische aanslag kan veroorzaken, is het moeilijk te voorspellen of en onder welke omstandigheden deze bereidheid in de toekomst terug zal komen. Bij voortzetting van de garantie kan over vijf jaar, ten einde van de horizonbepaling, weer met de (her)verzekeraars in gesprek worden gegaan om te bezien of het regulier verzekeren van terrorismeschaden binnen schade- en levensverzekeringen een optie is. En zo niet, of het opportuun is de deelneming van de Staat te beëindigen.

10. Conclusie evaluatie

De NHT is opgericht om de verzekerbaarheid van terrorismeschade in Nederland te waarborgen. Door risico's te bundelen in een gezamenlijke pool kunnen verzekeraars dekking blijven bieden, terwijl de premies betaalbaar blijven. Deze poolingconstructie zorgt voor risicospreiding en een hogere uitkeringscapaciteit dan individuele verzekeraars zelfstandig kunnen bieden. Daarmee wordt niet alleen het mogelijk maken van terrorismedekking gerealiseerd, maar ook het behoud ervan, mede dankzij staatsdeelname.

De deelname van de Staat rust op meerdere gronden. Belangrijk is de signaalwerking: de overheid toont hiermee haar verantwoordelijkheid voor financiële stabiliteit en bescherming van burgers. Er bestaat een maatschappelijke verwachting dat de overheid bij grootschalige schade bijspringt. Deelname aan de NHT biedt hier op een beheersbare manier invulling aan. Daarnaast biedt de NHT praktische voordelen. De centrale coördinatie en aanwezige expertise zorgen voor een efficiënte schadeafhandeling. Ook vergemakkelijkt staatsdeelname het aantrekken van internationale herverzekeringcapaciteit, doordat dit vertrouwen wekt bij herverzekeraars. Zowel de NHT als het Verbond van Verzekeraars hebben uitgesproken dat voortzetting van de staatsdeelname wenselijk is.

Het wegvallen van de NHT of beëindiging van de staatsdeelname brengt risico's met zich mee. De kans neemt toe dat bij een aanslag een beroep wordt gedaan op de overheid, bijvoorbeeld via de Wts. Zolang de NHT bestaat, is die wet echter niet van toepassing, waardoor onverwachte overheidsuitgaven worden voorkomen. Door voortzetting van de participatie blijft de NHT in stand en houdt de Staat invloed op haar werking en voorwaarden.

De Nederlandse NHT-regeling biedt bovendien een bredere dekking dan vergelijkbare regelingen in het buitenland, terwijl de rol van de Staat beperkt blijft. Voor de garantie van €50 miljoen ontvangt de Staat een marktconforme premie, met een geringe kans dat deze daadwerkelijk wordt aangesproken. Kortom, de NHT biedt een doeltreffende en evenwichtige oplossing voor de verzekerbaarheid van terrorismeschade. Zij combineert marktwerking met publieke verantwoordelijkheid en voorkomt dat onverzekerde schade automatisch voor rekening van de Staat komt. Voortzetting van de staatsdeelname is wenselijk en wordt dan ook aanbevolen.