

# De veranderende reikwijdte van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen nader bezien

AV&amp;S 2016/46

**De Wet tegemoetkoming schade bij rampen (WTS) bepaalt dat alleen ruimte is voor een tegemoetkoming in schade die niet 'redelijkerwijs verzekeraar' is. Tegenwoordig is schade ten gevolge van extreem weer gedekt door 'brede weersverzekeringen', zodat de betekenis van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen voor dit soort schade afneemt. Tegelijkertijd wordt ervoor gepleit om de reikwijdte van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen te verruimen door de wet uit te breiden met de categorie personenschade. Beide ontwikkelingen rond de reikwijdte van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen worden in dit artikel besproken en geëvalueerd.**

## 1. Inleiding

Op 23 juni van dit jaar trokken regen, hagel en wind over ons land. In Noord-Brabant en Limburg werd voor een half miljard euro aan schade door agrariërs en tuinders geleden doordat hagelstenen zo groot als tennisballen uit de hemel vielen.<sup>2</sup> Hun glazen kassen en de daarin aanwezige gewassen en ook de op het land groeiende gewassen werden door de hagelstenen verwoest.<sup>3</sup> De roep van de provincie, gemeenten en belangenorganisaties om de agrariërs en tuinders te compenseren via toepassing van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen was groot,<sup>4</sup> maar mocht niet rekenen op een kamermeerderheid.<sup>5</sup> De reden daarvoor was dat de schade redelijkerwijs verzekeraar zou zijn, terwijl art. 4 van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen toepassing in dat geval uitsluit.<sup>6</sup>

In 1998 werd de WTS toegepast op twee gevallen van extreem hevige regenval. Ook destijds was er veel schade onder agrariërs: € 250 miljoen.<sup>7</sup> Een relevant verschil zou zijn dat er nu, met steun van de overheid, verzekeringsproducten beschikbaar zijn, waardoor zulke schade redelijkerwijs

verzekeraar zou zijn geworden. Wanneer dat inderdaad zo is, zou de Wet tegemoetkoming schade bij rampen aan belang inboeten. Dat brengt ons op de vraag wat naar huidig recht het toepassingsbereik is van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen. Deze vraag is temeer van belang aangezien we te maken hebben met klimaatverandering en extreem weer steeds vaker zal voorkomen, terwijl er tegelijkertijd veel ontwikkelingen zijn te melden ten aanzien van de verzekeraarheid van schade door extreem weer.<sup>8</sup>

Ondertussen is er ook een andere, schijnbaar tegengestelde ontwikkeling gaande. Deze betreft de inrichting van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen. Volgens de wet komen zaakschade en andere kosten voor vergoeding in aanmerking, maar personenschade wordt niet uitdrukkelijk genoemd. Recente onderzoeken verkennen de mogelijkheden tot uitbreiding van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen met de vergoeding van personenschade.<sup>9</sup> Ook bij deze ontwikkeling staan we in dit artikel stil.

Dit artikel gaat over deze veranderingen in het toepassingsbereik van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen en heeft de volgende opbouw. Eerst geven we een korte schets van de voorgeschiedenis (par. 2). Dan volgt de systematiek van de wet en worden enkele toepassingen van de wet beoordeeld (par. 3). In par. 4 onderzoeken we vervolgens of de schade als gevolg van extreem weer en zoetwateroverstromingen 'redelijkerwijs verzekeraar' is in de zin van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen. Daarna zullen we bezien of en zo ja, op welke wijze de Wet tegemoetkoming schade bij rampen zou moeten worden uitgebreid met de categorie personenschade (par. 5). Tot slot (par. 6) vatten we onze bevindingen op hoofdlijnen samen en geven we antwoord op de vragen: welke veranderingen signaleren wij in het toepassingsbereik van de wet, en is de wet voldoende toekomstbestendig?

## 2. Voorgeschiedenis van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen

De Wet tegemoetkoming schade bij rampen is in 1998 tot stand gekomen om een einde te maken aan de praktijk waarbij overheden na rampen en zware ongevallen op *ad-hoc*-basis financiële voorzieningen hadden getroffen. Aan deze praktijk kleefden tal van nadelen: verschillende doelgroepen hadden eigen, op maat gesneden regelingen nodig, de regelingen maakten voor wat betreft de vergoedbare schades vaak uiteenlopende keuzes en sloten ook qua ter-

1 Janet van de Bunt en Michiel Tjepkema zijn als gastonderzoeker, verbonden aan de afdeling burgerlijk recht resp. universitair hoofddocent staats- en bestuursrecht verbonden aan de Universiteit Leiden. Citeerwijze: J.E. van de Bunt & M.K.G. Tjepkema, 'De veranderende reikwijdte van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen nader bezien', *AV&S* 2016/46, afl. 6.

2 Dit is een schatting van de Vereniging voor ondernemers in de groene ruimte en de Limburgse Land en Tuin Bond, zie <[www.verzekerders.nl](http://www.verzekerders.nl)>.

3 Inmiddels is er een vonnis over de vraag of neerslag in vaste vorm als hagel moet worden aangemerkt. Zie Rb. Rotterdam 4 november 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:8456.

4 'LTO-organisaties: gevolgen noodweer behandelen als rampgebied', LTO 27 juni 2016, [www.lto.nl](http://www.lto.nl). Ter relativering: het geluid kwam uit het getroffen gebied kwam en uitsluitend uit agrarische hoek en niet van andere gedupeerden.

5 Een motie van die strekking is niet aangenomen: *Kamerstukken II* 2015/16, 31710, nr. 52 (Motie Geurts).

6 Vgl. *Kamerstukken II* 2015/16, 31710, nr. 51 (Brief van de staatssecretaris).

7 Zie P.E. Bisschop e.a., *Personenschade en de Wet tegemoetkoming schade bij rampen (SEO-rapport)*, 2013, p. 10, [www.seo.nl](http://www.seo.nl).

8 Zo blijkt uit het rapport *KNMI '14 Klimaatscenario's voor Nederland*, dat gebaseerd is op het IPCC rapport *Climate Change 2013*, [www.knmi.nl](http://www.knmi.nl).

9 Zie in de opmaat hiertoe twee onderzoeken in opdracht van het WODC: P.E. Bisschop e.a., *Personenschade en de Wet tegemoetkoming schade bij rampen (SEO-rapport)*, 2013, [www.seo.nl](http://www.seo.nl) (hierna Bisschop e.a. 2013) en E.F.D. Engelhard & R. Rijnhout, *Een regeling voor personenschade door rampen*, Den Haag: BJu 2015 (hierna Engelhard & Rijnhout 2015).

minologie niet goed op elkaar aan. Verder kende elke regeling ook haar eigen wijze van schadeafwikkeling, met eigen uitvoeringsorganisaties op centraal en decentraal niveau.<sup>10</sup> Om gehoor te geven aan de breed levende wens om meer financiële zekerheid vooraf te creëren voor (toekomstige) benadeelden van natuurrampen, zou een wettelijke voorziening moeten komen, een wens die na de aardbevingen in Limburg in 1992 nog urgenter werd.

Rijksoverheid en verzekeraars kwamen in 1995 uiteindelijk uit op de oprichting van een Zoetwateroverstromings- en aardbevingsfonds, waaruit (onder meer) schade aan opstal, inboedel en bedrijfsinventaris tot bepaalde maxima zou kunnen worden vergoed. Dit fonds zou worden gevoed door verplichte jaarlijkse bijdragen van verzekerden met een inboedel- en opstalpolis. De rijksoverheid zou dit fonds niet meefinancieren; een bijdrage van de overheid zou pas komen kijken wanneer sprake zou zijn van zich in korte tijd opvolgende aardbevingen en overstromingen, omdat het fonds dan snel uitgeput zou zijn. Wel zou de bijdrage vanuit het Rijk beperkt zijn tot een voorschot, dat op termijn aan het Rijk zou moeten worden terugbetaald.<sup>11</sup> Deze terughoudende rol van de overheid vond geen genade bij de Raad van State, die negatief adviseerde en daarbij wees op art. 21 Grondwet, dat de overheid een zorgplicht oplegt ten aanzien van de bewoonbaarheid van het land en verwijst naar de nationale belangen die bij overstromingen en rampen in het geding zijn. De Raad oordeelde dat de onderlinge solidariteit van de Nederlandse bevolking de financiering van maatregelen uit de algemene middelen niet in de weg zou staan.<sup>12</sup>

Zo kwam er een nieuwe wet, de Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen. De wet trad op 12 juni 1998 in werking en bevat regels omtrent een tegemoetkoming van rijkswege aan gedupeerden in schade en kosten bij een ramp. Het kabinet beoogde daarmee een structurele regeling te bieden voor schade ten gevolge van een overstroming door zoet water, een aardbeving of een andere ramp die van ten minste vergelijkbare orde is. Gedupeerden zouden daarbij vooraf al zoveel mogelijk rechtszekerheid moeten hebben, terwijl de praktijk van de toekenning van tegemoetkomingen op ad-hocbasis zou worden verlaten.<sup>13</sup> De wet heeft uitdrukkelijk een vangnetkarakter. Dat houdt in dat de schade primair door gedupeerden moet worden gedragen. Zijn de gevolgen van een gebeurtenis zo ernstig dat nationale belangen een rol spelen of de totaalschade zeer groot is of dat burgers onevenredig zwaar worden getroffen, dan komt de Wet tegemoetkoming schade bij rampen in beeld.<sup>14</sup> Het kabinet koos voor financiering uit de algemene middelen, en boog niet langer op de inbreng van verzekeraars als partijen die het financiële risico van bepaalde rampen zouden moeten dragen. Toch zou de overheid niet

al het risico van rampen dragen, nu aan de toepassing van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen de voorwaarde werd verbonden dat de overheid alleen aan rampschade zou bijdragen die niet 'redelijkerwijs verzekeraar' kon worden geacht.

### 3. De Wet tegemoetkoming schade bij rampen en haar toepassingen

#### 3.1 Systematiek van de wet en haar toepassingen

Hoewel de rol van de overheid als partij die eventuele schade behoort te vergoeden in de Wet tegemoetkoming schade bij rampen duidelijk werd verankerd, is het voor een goed begrip van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen van belang om te benadrukken dat de wet op een aantal wijzen is gelimiteerd. Ten eerste worden op basis van de wet slechts tegemoetkomingen en geen volledige schadevergoedingen aan gedupeerden verstrekt. Verder bestaat geen recht op vergoeding als de schade redelijkerwijs verzekeraar of anderszins verhaalbaar is.<sup>15</sup> Met 'redelijkerwijs verzekeraar' wordt bedoeld dat het risico in het algemeen niet van dekking wordt uitgesloten in polissen van schadeverzekeringen, dan wel het risico verzekeraar is zonder dat zeer beperkende voorwaarden gelden en/of zonder dat er zeer hoge kosten tegenover staan.<sup>16</sup> Met 'verhaalbaar' wordt bedoeld dat er een vordering op een aansprakelijke partij of verzekeraar is. Voor het totaal van tegemoetkomingen is per ramp een bedrag van € 500 miljoen gereserveerd. Valt de schade hoger uit, dan wordt de hoogte van de tegemoetkomingen aangepast.<sup>17</sup>

De Wet tegemoetkoming schade bij rampen beschermt tegen zoetwateroverstromingen, aardbevingen van een bepaalde kracht (art. 1 lid b en c Wet tegemoetkoming schade bij rampen) en rampen van ten minste vergelijkbare orde (art. 3 Wet tegemoetkoming schade bij rampen). Onder ramp wordt een zwaar ongeval of een andere 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 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.<sup>18</sup> De categorie gedupeerden is ruim gedefinieerd: degene die schade heeft geleden of kosten heeft gemaakt als genoemd in art. 4 lid 1 en lid 2 Wet tegemoetkoming schade bij rampen. Daaronder vallen in elk geval particulieren, ondernemingen, verenigingen, stichtingen, kerkgenootschappen en openbare lichamen.<sup>19</sup> Als schadecategorieën die voor een tegemoetkoming in aanmerking komen, staan in art. 4 lid 1 Wet tegemoetkoming schade bij rampen vermeld: de schade aan

10 Zie voor een opsomming van deze en andere (voor- en) nadelen *Kamerstukken II 1995/96, 24640, nr. 1* (Brief van de Ministers van Financiën en Binnenlandse Zaken van 7 maart 1996).

11 *Kamerstukken II 1996/97, 25159, nr. 3, p. 1-2* (MvT) en *Kamerstukken I 1997/98, 25159, nr. 140b, p. 2* (MvA).

12 *Kamerstukken II 1996/97, 25159, nr. 3, p. 2* (MvT).

13 *Kamerstukken II 1996/97, 25159, nr. 3, p. 1-2* (MvT).

14 *Kamerstukken II 1996/97, 25159, nr. 5, p. 6*.

15 Zie art. 4 lid 3 aanhef en onder a en b Wet tegemoetkoming schade bij rampen.

16 Zie *Kamerstukken II 1996/97, 25159, nr. 3* (MvT), p. 15.

17 Komt het totaalbedrag daarboven uit, dan zal aan de hand van de schatkist worden beoordeeld of meer middelen beschikbaar komen en welke uitkeringsystematiek wordt toegepast. Zie *Kamerstukken II 1996/97, 25159, nr. 3* (MvT), p. 3. En ook: *Kamerstukken II 2005/06, 29668, nr. 11, p. 8*.

18 Als bedoeld in art. 1 Wet veiligheidsrisico's.

19 Vgl. *Kamerstukken II 1996/97, 25159, nr. 3* (MvT), p. 6.

de woning, woonwagen of woonschip, aan de inboedel, de openbare infrastructurele voorzieningen, aan de vaste en vlottende activa. Verder kunnen tegemoetkomingen worden verstrekt voor teeltplanschade, bedrijfsschade, opstartkosten, evacuatiekosten, bereddingskosten om schade te voorkomen of beperken en opruimingskosten. Eventueel kunnen deze schade- en kostencategorieën bij ministeriële regeling worden uitgebreid met *andere* categorieën (art. 4 lid 2 Wet tegemoetkoming schade bij rampen).

Verdere vereisten zijn causaal verband en de afwezigheid van eigen schuld. Voor het recht op een tegemoetkoming in schade en kosten is van belang dat de schade en de daarmee verband houdende kosten is ontstaan in het schadegebied, het gebied waarop de Wet tegemoetkoming schade bij rampen van toepassing is verklaard<sup>20</sup>, en het rechtstreeks en onmiddellijk gevolg is van de ramp.<sup>21</sup>

De wet biedt slechts een raamwerk. Voor elke ramp wordt een nadere vergoedingsregeling uitgewerkt in een afzonderlijke ministeriële regeling.<sup>22</sup> In die regelingen wordt de hoogte van de tegemoetkoming bepaald. Daarbij kan een eigen risico en een drempelbedrag worden gehanteerd.<sup>23</sup> Ook kan een maximumbedrag gelden.<sup>24</sup> In de praktijk worden tegemoetkomingen daarnaast bepaald door verschillende percentages van de schade te nemen.<sup>25</sup> Bijvoorbeeld voor de schadebedragen boven € 30.000 geen vergoeding, terwijl daaronder percentages van 90, 75 en 50 van de schade worden gehanteerd.<sup>26</sup> Op deze gedetailleerde wijze van berekening van de tegemoetkoming, gebaseerd op de werkelijke schade waarop verschillende kortingen worden toegepast, is uit allerlei hoeken kritiek gekomen.<sup>27</sup> Die berekening leidt tot een hoge uitkeringslasten, meer bezwaarschriften en lange(re) procedures.<sup>28</sup>

De Wet tegemoetkoming schade bij rampen is tot nu toe vijf keer toegepast. In 1998 is de extreme regenval tweemaal tot een ramp van ten minste vergelijkbare orde als een overstroming of aardbeving verklaard.<sup>29</sup> Het uitzonderlijke ka-

rakter van de gebeurtenis, de noodzakelijke gecoördineerde inzet van hulpverleningsdiensten die de gebruikelijke samenwerking te boven gaat, de mate van maatschappelijke ontwrichting en het feit dat er sprake was van (dreigende) aantasting van grote materiële belangen golden als argumenten voor toepassing van de wet.<sup>30</sup> Ook 2003 was een rampjaar. De Maas overstroomde en de dijk bij Wilnis brak door als gevolg van droogte. In 2011 stroomde de Maas opnieuw over. Zowel de regelingen van de extreme waterschade als de overstromingsregelingen hanteerden dezelfde uitkeringssystematiek.<sup>31</sup>

### 3.2 Het toepassingsbereik nader bekeken

Bezien we de ontwikkelingen onder de Wet tegemoetkoming schade bij rampen sinds 1998, dan vallen een aantal dingen op, die alle samenhangen met het toepassingsbereik van de wet. Opmerkelijk is ten eerste het verschil in schadebedragen van de verschillende rampen. De schade van de regenbuien beliep tezamen ongeveer € 250 miljoen en kwam voor het grootste deel terecht bij agrariërs.<sup>32</sup> Na de overstroming van de Maas werd € 3,7 miljoen uitgekeerd, na de dijkverschuiving in Wilnis een bedrag van € 2,2 miljoen.<sup>33</sup> Naar aanleiding van de tweede overstroming van de Maas is een bedrag van € 1,3 miljoen uitgekeerd.<sup>34</sup> Bij deze drie laatste rampen waren voornamelijk particulieren betrokken. Met extreme weersomstandigheden kunnen dus hele hoge schadebedragen gemoeid zijn, terwijl daarbij voornamelijk agrarische belangen betrokken zijn. De Wet tegemoetkoming schade bij rampen heeft, gemeten naar haar feitelijke uitwerking, aldus het meest weg van een fonds voor *agrariërs*.

Bovendien is merkwaardig dat de praktijk waarbij op rampzalige gebeurtenissen met ad-hoc-regelingen wordt gereageerd, onder de Wet tegemoetkoming schade bij rampen niet is opgehouden. Zo werd er in 1998 voor agrariërs, in aanvulling op de Wet tegemoetkoming schade bij rampen, nog een andere vergoedingsregeling in het leven geroepen: de Regeling oogstschade 1998.<sup>35</sup> Deze oogstschaderegeling gold voor heel Nederland met uitzondering van de gebieden waar de Wet tegemoetkoming schade bij rampen van toepassing was. Ook na de vuurwerkcramp<sup>36</sup> en de legionelluitbraak zijn ad-hoc-fondsen opgericht, terwijl deze schade dekten die verhaalbaar was, want door menselijk handelen was veroorzaakt. Hoewel de Wet tegemoetkoming schade bij rampen in die situaties terecht niet van toepassing werd verklaard, is het vanuit een politiek oogpunt kennelijk lastig om een einde te maken aan ad-hoc-regelingen, ook al was

20 Zie art. 1 aanhef en onder d Wet tegemoetkoming schade bij rampen.

21 Art. 4 lid 1 aanhef Wet tegemoetkoming schade bij rampen.

22 Zie *Kamerstukken II* 1996/97, 25159, nr. 3 (MvT), p. 7. Deze wordt ook genoemd in art. 6 en 7 Wet tegemoetkoming schade bij rampen.

23 Aldus art. 6 lid 2 Wet tegemoetkoming schade bij rampen.

24 Ingevolge art. 6 lid 4 Wet tegemoetkoming schade bij rampen.

25 Zo bijvoorbeeld art. 5 van de Regeling tegemoetkoming schade bij extreem zware regenval, *Stcrt.* 1998, nr. 208, p. 7.

26 Door het toepassen van alle mogelijke kortingen op de verschillende soorten schade en kosten zijn de schaderegelingen gebaseerd op de Wet tegemoetkoming schade bij rampen ondoorzichtig en duur om uit te voeren. Dat geldt voor de overstromingsregelingen en de dijkdoorbraak. Zie Bisschop e.a. 2013, p. 11-12; en ook L. de Vroede & B. Feenstra, *Evaluatie WTS Maas en Wilnis regelingen*, [z.p.]:[z.u.], 2008, p. 51-52.

27 Vgl. door de Commissie tegemoetkomingen bij rampen en calamiteiten, overgenomen door het kabinet: *Kamerstukken II* 2005/06, 29668, nr. 11, p. 39-40; De Vroede & Feenstra 2008, p. 51-52; Bisschop e.a. 2013, p. 12; J.E. van de Bunt, *Het rampenfonds* (diss. Leiden), Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 158 en p. 200-201.

28 Ibid.

29 Bij Besluit van 12 januari 1999, houdende de van toepassingsverklaring van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen en de inwerkingtreding van het Besluit tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen, *Stb.* 1999, 33; Besluit van 5 maart 1999, houdende de van toepassingsverklaring van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen op de schade en kosten ten gevolge van de extreem zware regenval op 27 en 28 oktober 1998, *Stb.* 1999, 128.

30 *Kamerstukken II* 1998/99, 24071, nr. 36, p. 1-2.

31 Zie de Toelichting, p. 4 bij de Regeling tegemoetkoming schade bij doorbraak te Wilnis, *Stcrt.* 20 oktober 2003, nr. 202, p. 9. En de Toelichting, p. 2 bij de Regeling tegemoetkoming schade bij tweede extreem zware regenval 1998, *Stcrt.* 1998, nr. 244, p. 18.

32 Zie Bisschop e.a. 2013, p. 10.

33 Ibid.

34 Ibid.

35 Regeling oogstschade 1998, *Stcrt.* 1998, nr. 244, p. 16; Tegemoetkoming oogstschade 1998, *Stcrt.* 1998, nr. 234, p. 14. Hierover ook Van de Bunt 2016, p. 158.

36 Zie o.m. J.J. van der Helm, "Tegemoetkomingsregelingen na de vuurwerk-ramp", *TvVP* 2003, p. 40-44.

dat wel de doelstelling van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen.<sup>37</sup>

Als laatste noemen we de toepassing van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen in het geval dat de schade verhaalbaar is. Naar de letter van de wet zou de wet dan niet van toepassing moeten zijn. Bij de dijkdoorbraak in Wilnis als gevolg van aanhoudende droogte gebeurde dat toch. Daar is sprake van het oprekken van de toepassing van de wet naar ogenschijnlijk verhaalbare schade.<sup>38</sup> Dat blijkt uit de civiele procedures die zijn gevoerd door de gemeente Wilnis tegen het Hoogheemraadschap vanwege hun risico-aansprakelijkheid als opstalbezitter (art. 6:174 BW).<sup>39</sup> Uiteindelijk heeft het Hof, elf jaar na de ramp, geoordeeld dat het Hoogheemraadschap niet aansprakelijk was, zodat de schade niet verhaalbaar was.<sup>40</sup> Was aansprakelijkheid uiteindelijk wel aangenomen, dan zou de veroorzaker daarvan profiteren.<sup>41</sup>

Voor genoemde punten bepalen mede het toepassingsbereik van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen. Twee andere punten zijn daarvoor ook relevant: de ontwikkelingen op de verzekeringsmarkt en de mogelijke uitbreiding van de wet met personenschade. Deze worden elk in een afzonderlijke paragraaf behandeld.

#### 4. Is de schade redelijkerwijs verzekeraar?

Zoals gesteld bepaalt art. 4 lid 3 sub a Wet tegemoetkoming schade bij rampen dat een gedupeerde geen recht op een tegemoetkoming in de schade of de kosten heeft, voor zover deze schade of kosten 'redelijkerwijs verzekeraar' waren. Bepaalde risico's waarvoor ten tijde van de totstandkoming van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen nog geen verzekering beschikbaar was, zijn thans wel verzekeraar. In deze paragraaf worden enkele ontwikkelingen op dit punt op een rij gezet. Daarbij richten we ons in het bijzonder op schade ten gevolge van overstromingen en ten gevolge van extreem weer.

##### 4.1 Overstromingen

In 2006 startte een overleg tussen de Ministeries van BZK, Financiën en Verkeer & Waterstaat en het Verbond van Verzekeraars, waarin uiteindelijk overeenstemming werd bereikt om de verzekeringssector en de overheid samen tot een bepaald bedrag (enkele miljarden euro's) de schade door overstromingen te laten vergoeden. Het kabinet maakte in 2010 bekend toch van een overstromingspolis af te zien. Onder de toenmalige economische omstandigheden werd de lastenverzwaring die de overstromingsclausule met zich zou brengen onverantwoord geacht. Ook werd, niet nader gemotiveerd, gewezen op 'inherente beperkingen' van een

constructie waarbij zowel publieke als private partijen betrokken zijn.<sup>42</sup>

Overstromingsschade wordt nu slechts door één verzekeraar gedekt, tot een maximum van € 75000.<sup>43</sup> Ondanks toenemend animo voor deze verzekering is van een brede dekking van overstromingsrisico's geen sprake. Overstromingsrisico's blijken lastig te dekken, waarbij onder meer meespeelt dat 'slechts' 60% van de Nederlanders dit risico loopt. Om meer dekking te bereiken is gedacht aan het verplicht stellen van een overstromingsverzekering, ook voor hen die niet in een overstromingsrisicogebied wonen. Hiervoor is enkele jaren geleden gepleit door het Verbond voor Verzekeraars, die schade door overstromingen automatisch wilden meeverzekeren door een verplichte opslag op alle inboedel- en opstalverzekeringen. De Autoriteit Consument & Markt heeft daar echter een streep door gehaald. Een verplichte verzekeringsconstructie zou in strijd zijn met de keuzevrijheid van verzekeraars, consumenten en ondernemingen.<sup>44</sup> De discussie over de verzekering van overstromingsrisico's lijkt daarmee in een impasse te zijn beland – wellicht dat een nieuw overstromingsincident de discussie over de verzekering van overstromingsrisico's weer leven kan inblazen.<sup>45</sup>

Omdat overstromingsschade in het algemeen in polissen van verzekeringen is uitgesloten, is deze schade niet 'redelijkerwijs verzekeraar' en is de Wet tegemoetkoming schade bij rampen voor deze schade nog altijd het belangrijkste vangnet.

##### 4.2 Extreem weer

De betekenis van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen als vangnet is wél sterk afgenomen voor schade ten gevolge van extreem weer. Voor *particulieren* gold altijd al dat schade ten gevolge van extreem weer (hagel, storm, sneeuw, wind) in beginsel gewoon verzekeraar is via woonverzekeringen (de opstal- of inboedelverzekering) of via een all-risk autoverzekering. Voor bedrijfsschade – met name relevant voor agrariërs – ontbraken echter voorzieningen om zich voor allerlei weersrisico's te verzekeren, afgezien van een enkele regen- of hagelschadeverzekering. In 2010 is echter in nauw overleg met overheid, verzekeraars en landbouworganisaties, de Brede weersverzekering (BWV) tot stand gekomen. Deze kan per februari 2010 bij vier verzekeraars worden afgesloten, zodat van een overheidsbijdrage bij weersgerelateerde incidenten geen sprake meer zal zijn:

37 Zie *Kamerstukken II* 1996/97, 25159, nr. 3 (MvT), p. 1.

38 Zie hierover Van de Bunt 2016, p. 157-158.

39 HR 17 december 2010, ECLI:NL:HR:2010:BN6236, NJ 2012/133, m.nt. T. Hartlief.

40 Hof Den Haag 6 mei 2014, ECLI:NL:GHDHA:2014:1539, AB 2014/229, m.nt. H.K. Gilissen.

41 Want art. 11 Wet tegemoetkoming schade bij rampen bepaalt dat onverschuldigde tegemoetkomingen binnen vijf jaar na uitkering moeten worden teruggevorderd.

42 Derde voortgangsbrief Nationale Veiligheid, Kenmerk: 2010-0000084295, 22 februari 2010. Zie ook J.-W. Wits, 'Kabinet ziet af van overstromingspolis', persbericht 5 maart 2010, <[www.verzekeraars.nl](http://www.verzekeraars.nl)>.

43 Het gaat om verzekeraar Neerlandse, in samenwerking met de Vereniging Eigen Huis. Van dekking zijn o.m. uitgesloten de schade ten gevolge van molest en/of oorlog, vulkanische uitbarstingen, atoomkernreacties, 'geïnduceerde' aardbevingen, verzakkingen ten gevolge van de exploitatie van aardgasvelden en inundatie.

44 'Informeel zienswijze verplichte private verzekeringsconstructie voor overstromingsdekkingen', Autoriteit Consument & Markt, 6 juni 2013, [www.acm.nl](http://www.acm.nl).

45 Vgl. S.C. van Dijke, 'De overstromingsverzekering in Nederland', in: W.H. van Boom & S.D. Lindenbergh (red.), *Politiek privaatrecht*, Den Haag: Bju 2013, p. 265, die goed inzicht biedt in het in hoge mate politieke karakter van de besluitvorming omtrent de verzekering van overstromingsschade.



een duidelijk aansporing van de minister om een BWV af te sluiten.<sup>46</sup>

Om agrariërs ook een financiële steun in de rug te geven om de BWV-premie te bekostigen, is voor landbouwondernemers sinds 2010 een premiesubsidie beschikbaar. Op grond hiervan kunnen zij 65% van hun premie vergoed kunnen krijgen. De financiering van deze subsidie geschiedt met behulp van EU-<sup>47</sup> en overheidsgelden. Verder is van belang dat een teler pas aanspraak kan maken op een volledige premiesubsidie als hij ervoor kiest om ten minste 30% van de verzekerde schade als eigen risico te dragen. Een mogelijkheid om 100% van de schade vergoed te krijgen bestaat alleen als de verzekerde het eigen risico van 30% bijverzekert. Voor dat deel krijgt hij dan echter geen subsidie.

Het bereik van de BWV is, zoals de naam al doet blijken, ruim. Dat was ook het doel van toenmalig minister Verburg: zij meende dat alle weersrisico's voor alle gewassen verzekeraar zouden moeten zijn. Een landbouwer kan dan ook geen subsidie krijgen als hij zich slechts voor enkele risico's verzekert. Verzekeraars hebben voorts niet de mogelijkheid om bepaalde gewassen van dekking uit te sluiten, zodat – in de woorden van staatssecretaris Dijkema – een 'robuuste verzekeringsmogelijkheid' wordt neergezet, waarbij iedereen de mogelijkheden heeft om zijn gewassen te verzekeren.<sup>48</sup>

Niet alle schade wordt door de BWV gedekt. Zo dekt zij schade van in de open lucht geteelde gewassen, maar niet van bedekte gewassen, zoals glastuinbouw. Dat betekent niet dat schade aan glastuinbouw (aan kassen, het gewas in de kas, schade aan installaties en stilstand) niet verzekeraar is. Integendeel, de verzekeringsgraad voor schade aan kassen en planten is bijzonder hoog, omdat de financiers verzekering als voorwaarde stellen. De BWV dekt voorts alleen schade voor water 'van boven' maar niet de schade die ontstaat door verhoogd grondwater.

In de nasleep van de hagelbuien in juni is gebleken dat de BWV onder landbouwers vooralsnog geen onverdeeld succes is, ondanks de subsidiemogelijkheden en ondanks een lichte toename van het aantal verzekeringen in 2016.<sup>49</sup> De deelnamegraad van akkerbouwers en overige telers is over het geheel genomen laag.<sup>50</sup> Als oorzaken voor de lage participatiegraad aan de BWV worden verschillende aspecten

genoemd. Ten eerste het lage risicobewustzijn van de akkerbouwers, die wellicht mede moet worden verklaard door het feit dat bedrijven steeds groter zijn en hun percelen gespreid zijn over het land, zodat de kans dat gewassen door meestal zeer plaatselijk noodweer worden geraakt niet groot wordt ingeschat. Ook wordt genoemd dat de subsidie van 65% vergezeld gaat van een assurantiebelasting van 21%, waardoor de ondernemer zich tegenover de premie van 65% toch nog met andere kosten geconfronteerd ziet.

Gelet op de subsidiemogelijkheden op grond van de Regeling brede weersverzekering lijkt er geen twijfel mogelijk over de vraag of de schade ten gevolge van de hagelbuien in juni 'redelijkerwijs verzekeraar' was. Immers, de BWV maakt duidelijk dat schade ten gevolge van extreem weer niet in de meeste polissen is uitgesloten, terwijl de subsidie er voorts voor zorgt dat de premie in beginsel betaalbaar is. Dit zou anders zijn als premie van de BWV onder invloed van klimaatverandering sterk zou gaan stijgen en de verzekering daardoor in mindere mate redelijkerwijs verzekeraar is.<sup>51</sup>

## 5. Uitbreiding met personenschade nodig?

Naast ontwikkelingen op de verzekeringsmarkt die het toepassingsbereik van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen *verkleinen* is er een ontwikkeling gaande met betrekking tot *uitbreiding* van het toepassingsbereik van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen. Die discussie spitst zich toe op de vergoeding van personenschade, een categorie schade die nu in de Wet tegemoetkoming schade bij rampen niet wordt genoemd in de lijst van schadecategorieën in art. 4 Wet tegemoetkoming schade bij rampen.<sup>52</sup> Twee vragen komen op. Op de eerste plaats is de vraag of de Wet tegemoetkoming schade bij rampen inderdaad moet worden uitgebreid met personenschade. Aan uitbreiding van de wet zijn voordelen verbonden. Wanneer de wet ook toegerust is om de categorie personenschade te vergoeden, zou deze beter voorbereid zijn op toekomstige rampen. Bovendien biedt opname van die categorie schade gedupeerden meer rechtszekerheid en geeft dit bij een ramp meer zicht op het totaal van de uit te keren tegemoetkomingen.<sup>53</sup> Personenschade geldt in het schadevergoedingsrecht als de meest ernstige vorm van schade die als eerste voor toerekening in aanmerking komt.<sup>54</sup> Tot nog toe zijn er geen doden of gewonden gevallen bij de rampen waarop de Wet tegemoetkoming schade bij rampen van toepassing was, maar dat zal in de toekomst zeker kunnen gebeuren onder invloed van de elementen: een zoet- of zoutwateroverstroming, een aardbeving of een bosbrand. Er pleit dus veel voor uitbreiding van de wet met de categorie personenschade. Uiteraard moet de uitbreiding dan wel geschieden in overeenstem-

46 Kamerstukken II 2009/10, 32123 XIV, nr. 161.

47 In het kader van het Gemeenschappelijk Land- en Tuinbouwbeleid.

48 Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 21 januari 2015, nr. WJZ/14170735, houdende regels tot het subsidiëren van de premie voor een brede weersverzekering (Regeling brede weersverzekering), *Stcrt.* 2015, nr. 2276.

49 In 2015 ontvingen 1171 agrarische bedrijven een premiesubsidie, wat neerkomt op een verdubbeling ten opzichte van 2010. In 2016 werd een aantal van 1710 deelnemers aan de BWV gemeten. 'Brede weersverzekering groeit, maar blijft een niche', [www.boerderij.nl](http://www.boerderij.nl).

50 Het CBS heeft gecijferd dat 22,1% van de fruitteilers een BWV heeft, 9,8% van de aardappelbedrijven, 8,9% van de bedrijven met akkerbouwgroenten en 3,7% van de overige akkerbouwbedrijven. Ook is er sprake van een zekere regionale spreiding: terwijl de verzekering populair is in Flevoland, Zeeland en Groningen kent zij weinig deelnemers in Friesland, Overijssel en Noord-Holland. Zie 'Animo boeren voor brede weersverzekering stijgt', [www.boerderij.nl](http://www.boerderij.nl). De relatief hoge deelname van het aantal fruitteilers lijkt te moeten worden verklaard door vorstschade in Flevoland in februari 2012, in de nasleep waarvan veel fruitteilers zich zijn gaan verzekeren.

51 Zie T. Brinkman, 'Klimaatverandering en verzekeren: hoe houden we risico's verzekeraar bij een stijgende schadelast?', *MvV* 2016, p. 208-210.

52 Strikt genomen zou de vergoeding van personenschade wel mogelijk zijn onder art. 4 lid 2 Wet tegemoetkoming schade bij rampen, al is die keuze dan wel afhankelijk van de discretie van de betrokken minister.

53 *Ibid.*

54 Vgl. de leer van toerekening van schade, die is neergelegd in art. 6:98 BW. Dit is een van deelregels van Brunner, zie *Asser/Hartkamp & Sieburgh 6-II* 2013/66.

ming met het vangnetkarakter van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen. We komen hier zo nog op terug.

Ten tweede is het de vraag op welke wijze de eventuele uitbreiding vorm zou moeten krijgen. Tien jaar geleden heeft de regering toegezegd de Wet tegemoetkoming schade bij rampen uit te zullen breiden met personenschade, zodat de Wet tegemoetkoming schade bij rampen een allesomvattende regeling zou gaan vormen.<sup>55</sup> Hoewel concrete stappen van de zijde van de wetgever tot nu toe zijn uitgebleven, zijn de afgelopen jaren wel twee onderzoeken gedaan in opdracht van het WODC die ingaan op de vraag op welke wijze de Wet tegemoetkoming schade bij rampen kan worden uitgebreid met de categorie personenschade. Het eerste onderzoek is verkennend van aard: *Personenschade en de Wet tegemoetkoming schade bij rampen*<sup>56</sup>. Uit dit onderzoek komt, kort samengevat, naar voren dat de wetgever bij uitbreiding van de wet drie keuzes dient te maken:<sup>57</sup>

- a. Welke schadeposten komen voor vergoeding in aanmerking?
- b. Wie behoren tot de kring van gerechtigden?
- c. Hoe wordt de schade begroot?

Het tweede onderzoek is *Een regeling voor personenschade door rampen*; dit onderzoek werkt deze drie punten verder uit.<sup>58</sup> In het boek worden de verschillende mogelijke regelingen voor uitbreiding van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen uiteengezet en uitgebreid getoetst, mede aan de hand van een viertal belangen: rechtszekerheid, uitvoeringslast, maatwerk en flexibiliteit.<sup>59</sup> De eerste twee belangen zijn vaak tegengesteld aan de laatste twee;<sup>60</sup> het gaat er dus om een benadering te geven van de meest ideale regeling. Met de doelstelling van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen in het achterhoofd (het vangnetkarakter; alleen schade die niet redelijkerwijs verzekeraar of verhaalbaar is), zullen wij de antwoorden van de onderzoekers hierna bespreken en beoordelen.

*Ad a.* Als te vergoeden schadeposten komt alleen de schade die niet redelijkerwijs verzekeraar of anderszins verhaalbaar is, in aanmerking op grond van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen. Engelhard en Rijnhout zien ondanks deze beperkte reikwijdte van de wet ruimte voor een flink aantal schadeposten.<sup>61</sup> Zij noemen immateriële schade en affectieschade, medische kosten en herstelkosten, functionele invaliditeit (inkomenschade, omzetverlies, verlies van toekomstperspectief door jonge kinderen/studenten), de kosten van huishoudelijke hulp, verlies van zelf-

redzaamheid (werk in huis en tuin), verzorgingskosten en extra inkomenschade, bijzondere kosten als studiekosten en vervoer, verlies van levensonderhoud en uitvaartkosten. Anders dan de onderzoekers zien wij geen aanleiding voor de wetgever om de Wet tegemoetkoming schade bij rampen met al deze schadeposten uit te breiden. Onder deze schadeposten valt namelijk ook schade die geheel of gedeeltelijk gedekt kan worden door beschikbare (private) verzekeringen of die gedekt is door sociale zekerheid.<sup>62</sup> Voor die schade geldt dus dat zij redelijkerwijs verzekeraar of anderszins verhaalbaar is.<sup>63</sup> Wij menen dat er slechts vier posten zijn die zien op personenschade die niet geheel of grotendeels verzekeraar of verzekerd zijn: immateriële schade, verlies van zelfredzaamheid, studievertraging en extra kinderopvang. Alle andere door hen onderscheiden personenschade is naar onze mening geheel of grotendeels verzekeraar (verlies van arbeidsvermogen<sup>64</sup>, medische kosten en herstelkosten<sup>65</sup> en overlijdensschade<sup>66</sup> bijvoorbeeld) of wordt door sociale voorzieningen gedekt (zoals huishoudelijke hulp<sup>67</sup> of aanpassing aan de woning<sup>68</sup>).

Nu er slechts een viertal personenschadeposten overblijven, dringt zich de vraag op over welke schade we het nu eigenlijk hebben. Moet die schade wel onder de Wet tegemoetkoming schade bij rampen vergoed worden? Het uitgangspunt van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen is immers dat gedupeerden hun schade primair zelf moeten dragen. Betoogd kan worden dat kostenposten als kinderopvang, studievertraging of verlies van zelfredzaamheid door (de veerkracht van) gedupeerden zelf of hun omgeving dienen te worden gedragen. Als duidelijk wordt dat de Wet tegemoetkoming schade bij rampen personenschade niet vergoedt, geeft dat een prikkel aan mogelijk gedupeerden zich zoveel mogelijk tegen risico's te verzekeren. Zouden die vier posten wél worden vergoed, dan volgt uit het vangnetkarakter van de wet dat slechts een gedeelte van de schade wordt vergoed. Een belangrijke post die resteert, is immateriële schade. Verdriet of leed compenseren is eigenlijk niet mogelijk; daarvoor zou plezier moeten worden bezorgd aan de slachtoffers.<sup>69</sup> Met smartengeld kan dan een financiële compensatie worden geboden.<sup>70</sup> Een andere belangrijke

55 Zie het kabinetstandpunt over het rapport 'Solidariteit met beleid' van de Commissie tegemoetkomingen bij rampen en calamiteiten, *Kamerstukken II 2005/06*, 29668, nr. 11, p. 2, p. 8 en p. 40.

56 Het onderzoek van Bisschop e.a. 2013 werd uitgevoerd onder leiding van José Mulder.

57 Bisschop e.a. 2013, p. 58.

58 Engelhard & Rijnhout 2015.

59 Hierdoor zouden deze modellen ook behulpzaam kunnen zijn bij de inrichting van andere schadefondsen. In een annex hebben verschillende regelingen bovendien concreet vorm gekregen.

60 Engelhard & Rijnhout 2015, p. 116.

61 Zie Engelhard & Rijnhout 2015, p. 182-183.

62 Zo concluderen ook Bisschop e.a. 2013, p. 21-23.

63 Je zou hierbij kunnen aantekenen dat die verzekeringen misschien niet voor iedereen even betaalbaar zijn. Zo Bisschop e.a. 2013, p. 23.

64 Er is de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen die tot 75% van het maximale loon uitkeert. Voor een verzekering van de rest van hun schade kunnen werknemers zelf een arbeidsongeschiktheidsverzekering afsluiten. Ook voor zelfstandigen bestaan arbeidsongeschiktheidsverzekeringen.

65 In Nederland is iedereen wettelijk verplicht een basisverzekering voor ziektekosten af te sluiten ingevolge de Zorgverzekeringswet, die een pakket aan basiszorg dekt.

66 Voor het overlijden van een partner worden sommenverzekeringen aangeboden door de verzekeraars.

67 Via de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015.

68 Via de Wmo 2015 of de Wet langdurige zorg. Ook Bisschop e.a. 2013, p. 57 gaan uit van een beperkt aantal schadeposten.

69 S.D. Lindenbergh, *Smartengeld tien jaar later*, Deventer: Kluwer 2008, § 2.3.1.

70 Naast smartengeld kan eventueel ook affectieschade voor naasten en nabestaanden voor schade als gevolg van ernstig letsel of overlijden van slachtoffers worden onderscheiden. Het wetsvoorstel affectieschade is thans aanhangig, zie dossier 34 257. Het is nog onzeker of de wet het gaat halen – thans moet de Tweede Kamer over het voorstel stemmen.

functie van smartengeld voor het slachtoffer met personen-schade door de Wet tegemoetkoming schade bij rampen is erkenning van zijn slachtofferschap.<sup>71</sup> De tegemoetkoming heeft dan vooral een symbolische waarde, maar moet wel voldoende substantieel zijn.<sup>72</sup> Denkbaar is echter dat deze erkenning op andere wijze dan door vergoeding door geld zou plaatsvinden. Erkenning kan mogelijk ook gevonden worden in herdenkingsbijeenkomsten voor slachtoffers, een stille tocht, een monument en/of psychologische hulp. De beslissing of vergoeding van de genoemde personenschade-posten gepast is en binnen het karakter van de wet valt, is uiteindelijk een politieke.

Wanneer het antwoord op de vraag van de politiek of deze personenschade vergoed moet worden onder de Wet tegemoetkoming schade bij rampen ondanks deze bezwaren positief uitvalt, moet worden bepaald wie tot de kring van gerechtigden zou behoren en op welke wijze de schade begroot zou moeten worden.

*Ad b.* Slechts een beperkte kring van gerechtigden zou recht moeten krijgen op een tegemoetkoming in personenschade volgens Engelhard en Rijnhout. Dat past goed bij het vangnetkarakter van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen. Uitsluitend slachtoffers die ten tijde van de ramp in het schadegebied letsel hebben opgelopen kunnen een vergoeding krijgen.<sup>73</sup> Rampslachtoffers die shockschade opliepen door de confrontatie met de ernstige gevolgen voor slachtoffers via de media vallen daar bijvoorbeeld niet onder.<sup>74</sup>

*Ad c.* Engelhard en Rijnhout stellen dat de tegemoetkoming zoveel mogelijk forfaitair moet worden begroot, omdat de wet slechts een vangnet is en tegemoetkomingen uitkeert en dus geen concrete begroting van de werkelijke schade wordt beoogd.<sup>75</sup> Het gaat dan om standaardbedragen of een standaardwijze van berekening (voor de schade-post extra kinderopvang bijvoorbeeld).

Wij delen deze visie van Engelhard en Rijnhout. Voordeel van een forfaitaire begroting is dat dit lagere uitvoeringskosten en een snellere procedure met zich meebrengt.<sup>76</sup> Wel willen wij benadrukken dat op grond van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen niet de gehele schade behoort te worden vergoed, maar slechts een gedeeltelijke tegemoetkoming verstrekt kan worden. Deze forfaitaire bedragen vergoeden dan een beperkt deel van de schade, bijvoorbeeld een derde.

Eventueel kunnen voor verschillende categorieën slachtoffers, bijvoorbeeld voor immateriële schade vanwege licht tot ernstig letsel, verschillende bedragen worden gehanteerd.<sup>77</sup> Differentiatie is wel van belang voor het uitdrukking van erkenning van (de ernst van) het slachtofferschap.

De onderzoekers bekeken naast deze drie punten ook tot wat voor soort regeling dit zou moeten leiden. De vier belangen zouden volgens de auteurs het beste gediend worden in ofwel een regeling met een gesloten kring van gerechtigden en gesloten schadeposten ofwel in een regeling met een open kring van gerechtigden gecombineerd met gesloten schadeposten.<sup>78</sup> Een keuze laten zij achterwege. Hier zijn wij geneigd de regeling met gesloten kring van gerechtigden en schadeposten te kiezen. Deze biedt de meeste rechtszekerheid, leidt tot minder discussie en dus tot lagere uitvoeringskosten. In een annex bij het boek wordt voor deze variant een gedetailleerde en degelijke tekstsuggestie gedaan.<sup>79</sup>

## 6. Terugblik en blik vooruit

In het voorgaande hebben we onderzocht of de schade als gevolg van extreem weer en zoetwateroverstromingen 'redelijkerwijs verzekeraar' is in de zin van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen. We hebben vastgesteld dat dit voor extreem weer wel het geval is, terwijl dit voor zoetwateroverstromingen niet geldt. Terwijl de wet gezien haar toepassingen en uitvoeringslast vooral als agrarisch fonds fungeerde en met name van belang was voor schade door extreem weer, heeft deze tegenwoordig juist voor deze zaken dus geen betekenis meer. Immers, daar waar schade door extreem weer twintig jaar geleden niet 'redelijkerwijs verzekeraar' bleek voor agrariërs, zijn er nu door ontwikkelingen op de verzekeringsmarkt verzekeringen beschikbaar voor het risico van extreem weer. De BWV heeft ervoor gezorgd dat het risico op extreem weer verzekeraar is zonder dat zeer beperkende voorwaarden gelden of er zeer hoge kosten tegenover staan. Hoewel de kosten van die verzekering aanzienlijk zijn voor bedrijven, wordt dat bezwaar weggenomen door de subsidiëring van twee derde van de verzekeringspremie tot een bedrag van € 9 miljoen per jaar. Kortom, de reikwijdte van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen is sterk veranderd sinds de inwerkingtreding van de wet.

Betoogd zou kunnen worden dat met de totstandkoming van de BWV sterker wordt benadrukt dat de Wet tegemoetkoming schade bij rampen – conform haar oorspronkelijke opzet – slechts beoogt een *vangnet* te zijn voor die gevallen waarin geen andere voorziening beschikbaar is. Wij zien dit als positieve ontwikkeling. In een klimaat dat steeds sterker verandert en waarbij extreme weersomstandigheden beslist geen uitzondering meer zijn, is dit een belangrijk gegeven. In het verleden hebben we te vaak gezien dat de Wet tegemoetkoming schade bij rampen is toegepast in situaties waarvoor zij niet bedoeld is dan wel buiten de Wet tegemoetkoming schade bij rampen om ad-hoc-regelingen in het leven zijn geroepen.

Het uiteindelijke succes van de constructie waarbij verzekeraars de schadelast van de overheid gaan 'overnemen' is echter afhankelijk van de mate waarin van de BWV daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt. We hebben hiervoor gesignaleerd dat de BWV in dit opzicht nog achterblijft bij de verwachtingen.

71 Lindenbergh 2008, § 2.3.3. Over de functie erkenning door fondsen zie Van de Bunt 2016, p. 227.

72 Van de Bunt 2016, p. 227.

73 Engelhard & Rijnhout 2015, p. 182.

74 Engelhard & Rijnhout 2015, p. 42.

75 Engelhard & Rijnhout 2015, p. 187.

76 Zie ook Van de Bunt 2016, p. 201 en p. 213-215.

77 Engelhard & Rijnhout 2015, p. 185.

78 Engelhard & Rijnhout 2015, p. 184.

79 Engelhard & Rijnhout 2015, p. 204-206.

Dat kunnen de agrariërs die zich ondanks de premiesubsidie niet verzekeren zichzelf aanrekenen. Zij bedrijven een vorm van 'casinolandbouw', zoals één akkerbouwer het omschreef.<sup>80</sup> Wellicht dat landbouwers in de toekomst meer geneigd zullen zijn zich te verzekeren, nu de gevolgen van de klimaatverandering en extreem weer zich meer en meer laten zien. Een andere belangrijke positieve prikkel om verzekeringen af te sluiten is de premiesubsidie. Deze sluit ons inziens goed aan bij de uitgangspunten van de wet: zij laat enerzijds zien dat de overheid bereid is financiële verantwoordelijkheid te nemen, maar moedigt landbouwers ook aan om zelf hun verantwoordelijkheid te nemen. Een potentieel knelpunt is wel de hoogte van de subsidie. Verzekerden betalen thans een assurantiebelasting van 21%, wat ooit 7% was. Dit zou een verklaring kunnen zijn voor het relatief lage aantal agrariërs dat een BWV heeft afgesloten. Dit punt moet worden meegenomen in de evaluatie van de BWV, waarvan de resultaten eind 2016 kunnen worden verwacht. Kortom, de lage participatiegraad van agrariërs, de hoge assurantiebelasting en de hoogte van de premiesubsidie zijn uiteindelijk mede bepalend voor de vraag of de BWV redelijkerwijs verzekeraar blijft.

Een ander aspect in deze discussie is of de premiesubsidie voor de overheid betaalbaar blijft. Naarmate het aantal afgesloten verzekeringen toeneemt, zal ook de premie kunnen dalen en wordt ook het subsidieplafond van € 9 miljoen voor de premiesubsidie minder snel bereikt. Dat de premie na de buien in juni 2016 zal worden verhoogd is ondertussen aannemelijk. Mocht de subsidieregeling de komende jaren blijven (en wij hebben geen reden om aan te nemen dat dat niet zo is) dan lijkt er sprake van vestzak-broekzak-contractie. Nu zijn de agrariërs immers zelf verantwoordelijk voor het verzekeren van hun teelt, terwijl vóór de introductie van de verzekering alle agrariërs een tegemoetkoming uit de Wet tegemoetkoming schade bij rampen hadden ontvangen. Het is niet uit te sluiten dat de kosten voor de overheid per saldo gelijk zijn. Dat neemt niet weg dat de kosten bij subsidiëring van de premie voorspelbaar zijn, terwijl het risico op schade door extreem weer onvoorspelbaar is. Andere voordelen die veel worden genoemd van verzekeringen is dat deze een duidelijke prikkel geven om preventieve maatregelen te nemen en de mate van dekking van de schade op grond van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen niet op voorhand duidelijk is, terwijl dit bij een verzekering wel het geval is. Een ander veel gehoord bezwaar is dat bij toepassing van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen de prikkel om preventieve maatregelen te nemen achterwege blijft.<sup>81</sup> Voor een aantal rampen zullen particulieren en ondernemingen echter vooralsnog afhankelijk blijven van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen: zoetwater- en zoutwateroverstromingen, aardbevingen en bosbranden.

Naast deze afkalvende reikwijdte van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen door ontwikkelingen op de verzekeringsmarkt zagen we een ontwikkeling op wetgevingsgebied die uitbreiding van de wet inhoudt. Een uitbreiding met per-

sonenschade heeft voordelen. Het zou de rechtszekerheid ten goede komen en meer zicht geven op de totale uitkeringslast. Ook lijkt de wet toekomstbestendiger. Belangrijk vinden wij echter dat een uitbreiding van de wet geschiedt volgens de doelstelling van de wet (het vangnetkarakter; alleen schade die niet redelijkerwijs verzekeraar is of anderszins verhaalbaar). Het is dan zeer de vraag of deze uitbreiding doorgang moet vinden. We zagen dat veel schadeposten geheel of gedeeltelijk kunnen worden vergoed door private verzekeringen of gedeeltelijk worden vergoed door sociale zekerheid. De belangrijkste post die resteert is immateriële schade, verdriet of leed, geleden door slachtoffers. Wij vragen ons sterk af of de Wet tegemoetkoming schade bij rampen met zijn vangnetkarakter die schade wel zou moeten vergoeden. Smartengeld beoogt die schade goed te maken, maar die schade (verdriet en leed) kan niet werkelijk vergoed worden. Erkenning van het slachtofferschap zou een belangrijke functie van de tegemoetkoming kunnen zijn, maar zou ook op andere, niet-financiële, wijze uitdrukking kunnen krijgen. Bijvoorbeeld door herdenkingen of stille tochten te organiseren en door psychische hulp te bieden.

Het is nu aan de politiek om hierover te beslissen.<sup>82</sup> Ook een negatieve beslissing kan duidelijkheid en daarmee rechtszekerheid aan toekomstige gedupeerden bieden. Zou de politiek ondanks onze bezwaren toch besluiten de Wet tegemoetkoming schade bij rampen uit te breiden met personenschade, dan zou een beperkte kring van gerechtigden recht op een forfaitaire tegemoetkoming moeten kunnen krijgen van enkele in de wet omschreven posten (immateriële schade, verlies van zelfredzaamheid, studievertraging en extra kinderopvang). Voorts verdient het aanbeveling bij uitbreiding van de wet met personenschade ook de uitkeringssystematiek van zaakschade tegen het licht te houden. Op deze uitkeringssystematiek bestaat forse kritiek, die met een forfaitaire benadering weggenomen zou kunnen worden. De wetgever zou de Wet tegemoetkoming schade bij rampen in de nabije toekomst desgewenst op de beschreven wijze kunnen uitbreiden met personenschade.

Alles bijeen genomen is onze conclusie dat de Wet tegemoetkoming schade bij rampen anno 2016 een kleinere reikwijdte heeft, in de praktijk voldoet aan haar doelstelling en voldoende toekomstbestendig is als de schadebegroting voortaan op basis van forfaitaire bedragen zou geschieden.

80 P. Hermus, 'Akkerbouwer moet geen risico's nemen met waterschade', *De Boerderij Vandaag* 2013, nr. 28, p. 13.

81 V. Bruggeman, 'De schadebevoegdheid van natuurrampen. Kan de Nederlandse oplossing worden aanbevolen?', *O&A* 2012, p. 58.

82 Navraag bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie leert dat de voorgenomen uitbreiding met personenschade thans nog in het stadium van beleidsmatige afstemming met verschillende ministeries verkeert, waarna het wetgevingstraject eventueel ingezet kan worden.