

/ Managementsamenvatting

In juli 2021 leidden overstromingen en extreme regenval in Limburg en delen van Noord-Brabant tot vele gedupeerden, grote schade en hoge kosten. Van overheidswege werden gedupeerden financieel ondersteund door de Wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts) in te zetten. De Wts is bedoeld om getroffen van rampen van een financiële tegemoetkoming te voorzien. Het gaat dan om tegemoetkoming in schade die redelijkerwijs niet verzekeraar is.

Het WODC heeft namens het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) aan Andersson Elffers Felix (AEF) de opdracht gegeven om inzicht te krijgen in de wijze van toepassing van de Wts op de wateroverlast in het zuiden van Nederland in juli 2021 en de verbetermogelijkheden en leerpunten die betrokken partijen daarbij zien. Daarbij gaat het om zowel de beleidsmatige fase (het opstellen van de Quick Scan en de ministeriële regeling en daaraan direct en indirect verbonden beleidsregels en regelingen), als de uitvoeringsfase (de uitvoering van de ministeriële regeling).

De **hoofdvragen** van het onderzoek luiden:

- Op welke wijze is na de wateroverlast in het zuiden van Nederland in juli 2021 het proces verlopen inzake de toepassing van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen? Specifiek valt hieronder het proces van het opstellen van de ministeriële regeling en de daaraan direct en indirect verbonden Quick Scan, beleidsregels en regelingen, inclusief de beantwoording van beleidsmatige vragen vanuit de uitvoering.
- Hoe hebben betrokken partijen het proces inzake de toepassing van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen ervaren en welke verbetermogelijkheden en leerpunten zien zij?

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, heeft AEF een bureaustudie uitgevoerd en twee interviewronden, focusgroepen met gedupeerden en een gezamenlijke leersessie met betrokken partijen georganiseerd.

Context en reikwijdte van de Wts

De Wts is bedoeld om getroffen van een financiële tegemoetkoming te voorzien voor de schade of kosten die zijn ontstaan na een ramp. De wet is in 1998 in werking getreden en is in beginsel van toepassing op zoetwateroverstromingen en aardbevingen die een ramp zijn in de zin van art. 1 van de Wet veiligheidsregio's. De Wts kan echter ook van toepassing worden verklaard bij gebeurtenissen die van ten minste vergelijkbare orde zijn als een overstroming door zoet water of een aardbeving.

Kenmerkend voor de wet zijn de volgende zaken:

- ▶ Gedupeerden hebben geen recht op een volledige vergoeding van geleden schade en gemaakte kosten, maar ontvangen een tegemoetkoming.
- ▶ Om in aanmerking te komen voor een tegemoetkoming dient de geleden schade te zijn ontstaan in een geografisch vastgesteld schadegebied en het rechtstreeks en onmiddellijk gevolg te zijn van de ramp als bedoeld in artikel 1 van de Wet veiligheidsregio's.
- ▶ De wet heeft het karakter van een vangnetregeling. Schadeposten die redelijkerwijs verzekeraar, verhaalbaar, of vermijdbaar zijn, komen niet voor een tegemoetkoming in aanmerking.
- ▶ Voor de precieze uitwerking van de wet wordt per ramp een ministeriële regeling opgezet.

De toepassing van de Wts op de waterschade in Zuid-Nederland in juli 2021

De overstromingen en extreme regenval in Zuid-Nederland, en dan met name de provincie Limburg, vinden plaats in de periode van 13 juli tot en met 20 juli 2021. De door de overstromingen getroffen inwoners en organisaties in Zuid-Nederland worden bijgestaan door de Wts in te zetten. Hiervoor is een uitgebreid proces ingezet, dat in deze rapportage in detail wordt beschreven. Initieel ligt de focus binnen de Rijksoverheid op de voorbereiding voor en totstandkoming van een **ministeriële regeling**, waarin onder andere wordt geregeld wat de hoogte van de tegemoetkoming is bij bepaalde vormen van schade. We gaan in het onderzoek ook in op additionele regelingen die zijn gerelateerd aan de afhandeling van waterschade in Zuid-Nederland. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) heeft het mandaat gekregen voor de uitvoering van de ministeriële regeling en de meeste additionele regelingen.

Totstandkoming van de ministeriële regeling

Het proces van de toepassing van de Wts is al tijdens de ramp ingezet. Hoewel de ramp midden in de zomervakantie plaatsvindt, ondernemen partijen zowel op departementaal niveau als samen met de regio snel actie. De voor dit onderzoek geïnterviewde partijen spreken doorgaans van een goede samenwerking vanaf de start van het proces, prettige contacten, korte lijntjes en een nadruk op snelheid van het proces. Het ministerie van JenV vervulde hierbij voor de meeste partijen naar tevredenheid de rol als regiehouder op het proces. Er ontstaan binnen enkele dagen meerdere overleggremia om gecoördineerd afstemming te laten plaatsvinden. Er zijn echter ook kritische geluiden. Geen van de zwaarst getroffen gemeenten is aanwezig geweest bij de overleggen tussen het Rijk en de regio. Zij werden vertegenwoordigd door centrumgemeenten Maastricht en Venlo en de provincie. Volgens deze zwaar getroffen gemeenten is de verbinding tussen hen en het Rijk via de centrumgemeenten en de provincie niet afdoende gebleken.

Er wordt een Quick Scan opgesteld, waarvan de uiteindelijke meerwaarde wordt betwijfeld

Op 16 juli 2021, op het moment dat de ramp zich nog voltrekt, krijgt RVO de opdracht om een Quick Scan uit te voeren naar de mogelijke omvang van de schade. Hiervoor is nodig dat de contouren van het schadegebied in kaart zijn gebracht. Het blijkt onduidelijk wie deze taak moet vervullen en lastig om op basis van de tot dan toe beschikbare gegevens de omvang van het schadegebied scherp in kaart te brengen. Die informatie is verspreid over veel verschillende partijen. Om snelheid in het proces te behouden wordt er eind juli door het ministerie van JenV wel al een schadegebied gedeeld met RVO, waarop de Quick Scan kan worden gebaseerd. Deze Quick Scan naar de omvang van de schade wordt in de praktijk een bureau-exercitie, die een eerste, grofmazige schatting geeft van de maximaal mogelijk te verwachten directe, materiële schade en kosten binnen het maximale schadegebied. De Quick Scan komt uit op een totale geschatte Wts-tegemoetkoming van maximaal € 1,15 miljard. In werkelijkheid ligt het totaal aan uitgekeerde tegemoetkomingen vele malen lager. Begin januari 2023 is door RVO ruim € 63,5 miljoen uitbetaald aan tegemoetkomingen. Voor enkele doeleinden, zoals de financiële berekeningen binnen het Rijk, is de Quick Scan van waarde geweest. Volgens betrokkenen is de meerwaarde van de Quick Scan daarbuiten echter heel beperkt. Sterker nog: hij heeft bijgedragen aan de stijgende maatschappelijke verwachtingen over compensatie vanuit de overheid.

Wie betrokken is geweest bij het opstellen van de ministeriële regeling, is tevreden over de uiteindelijke regeling; wie niet direct betrokken is geweest, is dat minder

Met hetzelfde tempo waarop de schadekaart en Quick Scan zijn opgesteld, is ook de ministeriële regeling gereed gemaakt. Het ministerie van JenV is hierbij de regiehouder die in alle overleggen met betrokken partijen afstemt over de te maken keuzes. Ruimhartigheid en coulance staan hier volgens de betrokken partijen voorop. De zwaarst getroffen – in dit afstemmingsproces niet direct betrokken

– gemeenten hebben echter het gevoel onvoldoende betrokken te zijn bij de vormgeving van de regeling. Zo was er in de besluitvorming weinig aandacht voor signalen dat de Wts voor een grote groep particulieren in het zwaarst getroffen rampgebied geen of weinig soelaas bood. Het betrekken van de zwaarst getroffen gemeenten in het opstellen van de regeling had er volgens geïnterviewden voor kunnen zorgen dat er in de regio meer begrip was voor de te maken keuzes en had de betrokkenheid van deze gemeenten kunnen vergroten.

De uitvoering van de ministeriële regeling

RVO heeft de opdracht gekregen om de ministeriële regeling uit te voeren. Vanaf 9 augustus 2021 tot 16 december 2021 kunnen gedupeerden bij RVO een melding doen van hun schade. Na het indienen van deze melding neemt een schade-expert van de Stichting Nederlands Instituut Van Register Experts (NIVRE) contact op met de gedupeerde, en vindt er een taxatie door een schade-expert plaats. Uiteindelijk handelt RVO zelf de aanvraag af.

Veel gedupeerden zijn geholpen door de toepassing van de Wts. Begin januari 2023 zijn er ruim 2.100 aanvragen afgehandeld door RVO. De gedupeerden die een tegemoetkoming hebben ontvangen, zijn over het algemeen tevreden over het proces dat zij hebben doorlopen en de dienstverlening door RVO, blijkt uit een analyse van het klanttevredenheidsonderzoek van RVO. Ook vanuit de regio klinken over het algemeen waarderende geluiden over de rol van RVO in de uitvoering van de schadeafhandeling.

Maar dit geldt niet voor iedere gedupeerde. De groep gedupeerden die géén tegemoetkoming heeft ontvangen, maar dit in veel gevallen wel had verwacht, heeft een andere ervaring. Zij zijn teleurgesteld in de afwikkeling van de schade door de overheid, en vinden die moeilijk te rijmen met de beloften die bewindslieden hebben gedaan over het ondersteunen van gedupeerden. Voor gedupeerden kon de afhandeling van de schade mentaal zwaar zijn, vooral wanneer de gedupeerde niet voor een tegemoetkoming vanuit de Wts in aanmerking kwam.

Het grootste verbeterpunt dat in dit onderzoek naar voren komt betreft de communicatie en informatievoorziening. Veel gedupeerde burgers, ondernemers én overheden hebben lange tijd veel onduidelijkheid ervaren over wat de Wts inhield en wat men kon verwachten. Gedupeerden geven daarbij aan ondersteuning te hebben gemist bij het doorlopen van aanvraagprocedures bij zowel RVO als de verzekeraar, en bij het bewaken van het overzicht in de veelheid aan informatie, publieke en private loketten en regelingen. Een *single point of contact* voor gedupeerden had kunnen helpen.

Additionele regelingen naast de ministeriële regeling

Aan de ene kant was er vanaf het begin van het proces sprake van (politieke) nadruk op ruimhartigheid. Aan de andere kant was er de systematiek van de Wts, die vrij technisch is en gebaseerd op begrippen als vangnet, redelijkerwijs verzekeraar en tegemoetkoming. Om toch zoveel mogelijk te voldoen aan de gewenste ruimhartigheid, zijn er daarom drie additionele, eenmalige regelingen opgesteld om een tegemoetkoming te bieden voor schade die niet werd vergoed op basis van de oorspronkelijke ministeriële regeling en de in de Wts geschetste kaders. Het gaat hierbij om de beleidsregel Couance wateroverlast in juli 2021, en de beleidsregel Tegemoetkoming teeltplanschade uiterwaarden juli 2021 (TTU) en de beleidsregel tegemoetkoming omzetschade na waterschade Limburg en Noord-Brabant (TOWL).

Het beeld bij enkele betrokken partijen bestaat dat er gedurende en na het proces van het opstellen van de ministeriële regeling een parallel proces op gang kwam dat in het teken stond van “pleisters plakken”. Daarin valt op dat, zij het met gefundeerde redenen, een situatie ontstaat waarin er tegen

het karakter en bedoeling van de Wts wordt ingewerkt. Hierdoor komt gedurende het proces van het opstellen van deze regelingen vaak het risico op precedentwerking naar boven. Dit wordt opgelost door de regelingen nadrukkelijk 'eenmalig' te noemen, maar enkele betrokkenen twifelen of dat in de toekomst stand kan houden.

Overkoepelende conclusies

Gedurende het gehele proces van toepassing van de Wts is ruimhartigheid beoogd

Voor velen was de ramp in juli 2021 een ingrijpende en ontwrichtende gebeurtenis. In het onderzoek komt naar voren dat betrokken partijen in de nasleep van deze ramp de Wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts) met de beste bedoelingen hebben ingezet. Binnen de kaders die de Wts biedt, is volgens veel partijen gestreefd naar ruimhartigheid.

De systematiek van de Wts kent echter grenzen, die ook de mate van ruimhartigheid inperken

Er zijn echter grenzen aan de ruimhartigheid die binnen de systematiek van de Wts bereikt kan worden. De Wts heeft namelijk het karakter van een vangnetregeling. Schadeposten die redelijkerwijs verzekeraar, verhaalbaar, of vermijdbaar zijn, komen niet voor een tegemoetkoming in aanmerking. Niet iedere gedupeerde is daarom geholpen met het inzetten van de Wts. Bijvoorbeeld gedupeerden die niet verzekerd waren maar voor hun schade wel (redelijkerwijs) een verzekering hadden kunnen afsluiten of gedupeerden waarvoor het bedrag vanuit hun verzekeraar niet toereikend is. Dit speelt tot op heden een belangrijke rol in het proces van – en ervaringen met – deze toepassing van de Wts.

De toepassing van de Wts zette een proces in gang van voortdurend repareren

We constateren dat er zich een *mismatch* voordeed tussen de ambities rond ruimhartigheid enerzijds en de juridische mogelijkheden binnen het kader van de Wts anderzijds. Om toch zoveel mogelijk te voldoen aan de gewenste ruimhartigheid, kenmerkte het proces van toepassing van de Wts zich door het plakken van pleisters binnen de gekozen systematiek. Zo werden er verschillende additionele regelingen in het leven geroepen, zoals de coulanceregeling. Er is maar beperkt stilgestaan bij de vraag of de Wts het best mogelijke kader zou bieden om burgers te helpen.

Er blijft een kloof tussen maatschappelijke verwachtingen en de mogelijkheden binnen de Wts

Burgers en ondernemers hebben andere beelden (gehad) bij het woord ruimhartig, onder andere ingegeven door uitspraken van bewindslieden tijdens bezoeken aan het rampgebied. Ambtenaren die de regelingen moesten opstellen, werden hierdoor klem gezet tussen enerzijds de beperkingen van de Wts en anderzijds de politieke en maatschappelijke wens tot zo ruimhartig mogelijke tegemoetkoming. Belangrijke nuances, zoals het feit dat de Wts slechts voorziet in een tegemoetkoming en niet bedoeld is voor (volledige) vergoeding van schade, zijn in deze context niet voldoende over het voetlicht gekomen.

De veelheid aan eenmalige, additionele regelingen is niet in lijn met de bedoeling van de Wts

De komst van de Wts in 1998 moest zorgen voor uniformiteit, en een einde maken aan het ontstaan van een lappendeken van *ad hoc* compensatieregelingen en onzekerheid bij gedupeerden. Toch zijn er na de ramp in juli 2021 drie additionele regelingen opgesteld. Betrokken partijen in de regio zijn tevreden met de komst van de regelingen, en ook het Rijk ziet deze regelingen als onvermijdelijk. Er ontstaat hierdoor echter een situatie waarin er tegen het karakter en de bedoeling van de Wts wordt ingewerkt en er zich een reëel risico op precedentwerking voordoet.

In de uitvoering is (te) veel vertrouwd op het doenvermogen van de burger

Gedupeerden moesten overzicht zien te houden in het geheel van regelingen, voorwaarden en betrokken partijen. Met name de wisselwerking tussen verzekering en Wts is uitdagend, omdat de

Wts voor de meeste gedupeerden pas in beeld komt nadat zij hun eigen verzekering hebben aangesproken. De Wts kan dan een uitkomst bieden voor niet redelijkerwijs verzekerbare schades.

Leerpunten vanuit betrokken partijen

In het onderzoek is aan alle betrokken partijen gevraagd wat zij als **leerpunten** zien. Die zijn hieronder zeer beknopt samengevat en in hoofdstuk 6.3 verder toegelicht.

1. **Draag zorg voor heldere contouren en definities, al vanaf dag 1 van het gesprek over het toepassen van de Wts. Communicatie is hierbij het sleutelwoord. Voorkom verwachtingen die moeilijk zijn te verenigen met het wettelijke kader.**
2. **Zorg voor actuele draaiboeken voor het vaststellen van het schadegebied en de Quick Scan, en de rollen en verantwoordelijkheden van betrokken partijen in dit proces.**
3. **Zorg voor goede representatie van de getroffen gemeenten in het gehele proces van toepassen van de Wts.**
4. **Maak het uitvoeringsproces van de Wts zo simpel mogelijk voor de gedupeerden.**
5. **Voorkom in de toekomst dat situaties ontstaan waarin de Wts wordt toegepast, maar er tegelijkertijd veel uitzonderingen op de Wts worden gemaakt.**
6. **Ga in gesprek over bredere maatregelen om de toekomstbestendigheid te borgen van de vangnetregeling die de Wts beoogt te zijn.**